



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

Departamento de Sociología
Licenciatura en Ciencia Política

ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL FEDERALISMO POLÍTICO MEXICANO

INFORME FINAL - TESINA

QUE PRESENTA

DENISSE ORTIZ LÓPEZ

MATRICULA: **2203700236**

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA

MTRO. MIGUEL GÓNZALEZ MADRID

ASESOR

DR. ENRIQUE CUNA PÉREZ

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 15 de mayo de 2024



D I C T A M E N

Después de examinar este documento que presenta el alumno **DENISSE ORTIZ LÓPEZ** (matrícula **2203700236**), con el título **Análisis del diseño del federalismo político mexicano**, se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión del trabajo terminal, en la modalidad de **TESINA**, conforme al Plan de Estudios de la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

De acuerdo con lo anterior, el alumno cumple el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el *Seminario de Teoría Política III*, en evaluación ordinaria del trimestre 2024-I, y estar en posibilidad de cubrir la totalidad de créditos que indica el plan de estudios vigente.

ASESOR (A)


MTRO. MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

LECTOR (A)


DR. ENRIQUE CUNA PÉREZ

FECHA: **15 de mayo de 2024**

TRIMESTRE: **2024-I**

No. REGISTRO: **OLD/2023-P**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. FEDERALISMO COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA..	7
1.1 Marco histórico conceptual del fenómeno federativo	7
1.2 Concepciones del Federalismo.....	15
1.3 Federalismo como forma de organización del poder	25
1.4 Promesas del Federalismo	32
A. Eficiencia económica	32
B. Participación ciudadana.....	33
C. Protección de derechos y libertades.....	34
1.5 Distorsiones del Federalismo.....	35
CAPÍTULO 2. ESTADO FEDERAL	37
2.1 Origen del Estado Federal	38
2.2 Surgimiento de un Estado Federal	42
2.3 Modelos de Estado Federal	44
A. Modelo dual	44
B. Modelo integrado	45
2.4 Características del Estado Federal.....	47
A. División geopolítica.....	47
B. Constitución federal	48
C. Representación de estados miembros	49
D. Distribución de competencias y división de poderes	50
E. Reglas de resolución de conflictos y árbitro.....	51
CAPÍTULO 3. DISEÑO DEL FEDERALISMO POLÍTICO MEXICANO	53

3.1 Marco histórico de referencia del Federalismo político mexicano.....	54
A. El Federalismo a través de las Constituciones federales.....	54
B. Del pseudo Federalismo a la refederalización	61
3.2 Diseño del Federalismo político mexicano.....	68
A. Constitución federal	68
B. Estructura dual.....	70
C. División de poderes	71
D. Distribución de competencias, facultades y atribuciones.....	73
E. Representación de unidades constitutivas de la Federación	79
F. Solución de controversias entre unidades constitutivas de la Federación .	81
3.3 Federalismo político centralizador	82
CONCLUSIONES.....	88
REFERENCIAS.....	91

INTRODUCCIÓN

Desde 1824, México se constituyó como un país federal. No obstante, el sistema político ha fomentado una tendencia a concentrar en la Federación una enorme cantidad de facultades. Esta centralización de funciones propicia diversos escenarios desfavorables para el desarrollo económico, social y político de las unidades constitutivas de la Federación, pues se ha generado la idea de que los estados y municipios no tienen la capacidad para resolver los problemas de su población ni satisfacer sus necesidades. Se les ha “infantilizado”, mientras que la Federación se ha colocado como la única capaz de atender los problemas relevantes, incluso los locales, con mayor éxito y eficiencia que los gobiernos estatales.

La centralización de facultades y la jerarquización de relaciones intergubernamentales generan una dependencia poco saludable de los gobiernos subnacionales y locales hacia el gobierno federal que no sólo se refleja en el ámbito político, sino que trasciende al ámbito económico. Recordemos que “la descentralización de un sistema federal significa que los gobiernos subnacionales se convierten en actores dominantes (o, al menos, más influyentes) en áreas de política que el gobierno federal controlaba anteriormente”. De este modo, entre mayor es la cantidad e importancia de las áreas de política dominadas por gobiernos subnacionales, mayor es el grado de descentralización de la Federación y viceversa (Flamand, 2006, p. 319).

Algunos académicos consideran que a partir de la década de 1970, nuestro país comenzó a “refederalizarse” debido al comienzo de una etapa de transición democrática para el sistema político mexicano (Reynoso, 2002, p. 11). Si bien algunos investigadores proponen que México se convirtió en una democracia sólo a partir de 1997, cuando el partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados; otros consideran

que México transitó a la democracia en 2000 cuando el PRI perdió las elecciones presidenciales y terminó su hegemonía (Flamand, 2006, p. 335).

El escenario de incipiente apertura democrática y alternancia política planteado a finales del siglo XX e inicios del XXI, renovó las esperanzas de políticos y académicos en la construcción de un verdadero Federalismo en nuestro país. Sin embargo, con el paso de los años (y los sexenios) la esperanza se iría diluyendo de la mano de las prácticas centralizadoras de los gobiernos venideros. En ese sentido, la inquietud que motiva este trabajo de investigación consiste en *determinar si el diseño del Federalismo político mexicano cumple con los requisitos de un Estado Federal, o bien, si cuenta con características que impiden la realización de los objetivos federales.*

Para ello, a lo largo del primer capítulo se analizarán las distintas caras del fenómeno federativo, brindando al lector un marco histórico y conceptual que permita apreciar su amplitud práctica y teórica, así como conocer las características de una organización política federal. En el segundo capítulo nos concentraremos en el origen y elementos esenciales de una forma particular de Federalismo, esto es el Estado Federal, lo cual nos proporcionará las bases teórico-conceptuales para posteriormente analizar el Federalismo político mexicano. Finalmente, en el tercer capítulo nos dedicaremos al estudio del Federalismo político de nuestro país, partiendo de su origen histórico pasando por su arquitectura constitucional, con la finalidad de comprender si existen elementos en su diseño que incentiven la centralización política y, de manera conclusiva, realizaremos una breve aproximación a dos características del Federalismo político mexicano que consideramos entorpecen el cumplimiento de los objetivos del Federalismo político en nuestro país.

CAPÍTULO 1. FEDERALISMO COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Por lo general, al hablar de Federalismo se genera una especie de ambigüedad o incerteza porque el término suele asociarse a una diversidad de conceptos: forma de poder estatal, doctrina, diseño institucional, forma de organización política, interpretación o visión política, ideal normativo o forma de vida en sociedad, etc.

En realidad, como se verá a lo largo de este capítulo, todas estas concepciones son válidas. No podríamos decir que alguna sea correcta y las otras incorrectas. Este multifacetismo nos permite hablar de un fenómeno federativo de individualidad histórica (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 4) que se desdobra en distintas direcciones espaciales y conceptuales y atraviesa las dimensiones: constitucional, jurídica, política, económica, social, ideológica, territorial y cultural de la vida en sociedad (Burguess, 2006, p. 46).

1.1 Marco histórico conceptual del fenómeno federativo

En la raíz etimológica del vocablo Federalismo se encuentra la noción de *foedus*, acuerdo, tratado o pacto y de *fides* confianza (Máiz Suárez, 2012. p. 114). Mientras que *foederati* era el vocablo utilizado por los romanos para nombrar a las tribus aliadas, reconocidas como dependientes del Imperio (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 8). El politólogo estadounidense Daniel J. Elazar señala que un arreglo federal es en esencia una asociación establecida y regulada a través de un pacto, cuyas relaciones internas reflejan el tipo especial de intercambio que debe prevalecer entre los socios, basado en el mutuo reconocimiento de la integridad de cada uno y en el intento de fomentar una unidad especial entre ellos (Elazar, 1987, p. 5).

Este primer acercamiento a la definición del Federalismo a partir de su etimología resulta especialmente ilustrativo para describir la amplitud del fenómeno federativo. Inicialmente, nos permite comprender que “cada vez que un proceso de decisión da lugar a una negociación con los grupos a los que la decisión concierne, se puede considerar que hay Federalismo” (Burdeau, 1985, p. 182). No obstante, como veremos más adelante, esta interpretación se encuentra sometida a constantes cambios de acuerdo con el lugar y la época, por lo que se irá modificando y enriqueciendo a partir de la incorporación de los conceptos de poder y autoridad (y sus respectivas evoluciones) añadidos por la teoría política positivista.

Históricamente, el desarrollo del primer sistema federal se atribuye a los griegos al formar la Liga Helénica. Una unión de estados que emprendía tareas compartidas sin fusionarse territorialmente y sin perder su autonomía (entendida como darse a sí mismos sus propias leyes), para atender problemas de seguridad y defensa que les eran comunes, así como para conservar el intercambio comercial (Barceló Rojas, 2016, p. 5).

No obstante, la generalización del uso del vocablo *foedus* a lo largo de los siglos XVI y XVII se debe a la “teología federal”¹ (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 9). Elazar señala que el término *Federalismo* fue utilizado por primera vez en la Biblia para definir la asociación entre Dios y el hombre. Esta asociación evolucionó en la idea de una relación de cooperación (o federal) basada en un pacto entre los individuos y familias que conforman cuerpos políticos (Elazar, 1987, p. 5).

La evolución de estos grupos sociales a lo largo de la historia, trasladan la idea federal del plano teológico al político, donde se extiende y complejiza debido a su estrecha relación con la idea de libertad. La historiadora mexicana Alicia Hernández Chávez explica que existe “una propensión natural de los individuos a

¹ La aplicación de principios federales en el campo teológico queda evidenciada en la encíclica *Quadragesimo anno* del 15 de mayo de 1931, en la que el Papa Pío XI hace referencia al deber de subsidiariedad, “*subsidiarium officium*” de la comunidad de ayudar a sus integrantes (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 56).

preservar su libertad”, por ello, al conformarse una organización política se manifiesta de manera temprana la oposición entre libertad y poder, pues los individuos ven amenazada su libertad por las acciones realizadas por quien(es) ostenta(n) el poder (Hernández Chávez, coord., 1996, p. 16).

En ese sentido, el jurista francés especialista en Ciencia Política, Georges Burdeau, define al Federalismo como un hecho social cuyo sentido fundamental es el de plantear el problema del poder político. En sus palabras, “toda tentativa de disociar el poder de una base única y exclusiva es de la incumbencia del Federalismo” (Burdeau, 1985, p. 182).

Así, desde finales del Medioevo y a lo largo de la época moderna, encontramos expresiones de sistemas federales basados en pactos cuyo fin es la lucha por la libertad y en contra de los regímenes imperantes de la época. Estos sistemas se caracterizaron por la alianza en busca de un fin específico, respetando la integridad y autonomía de los grupos que componen el arreglo federal. Algunos ejemplos son las antiguas tribus de Israel, que lucharon contra el sistema faraónico; los rebeldes medievales que se manifestaron en contra del Sacro Imperio Romano Germánico; los protestantes, rebelándose en contra de la Iglesia Católica; así como los republicanos de la época moderna que se rebelaron en contra de los regímenes unitaristas, coercitivos, oligárquicos o jerarquizados (Elazar, 1987, p. 4).

Al respecto, Elazar indica que la idea federal ha fungido como el catalizador político al cual ha recurrido la sociedad para transitar por los grandes cambios de paradigmas filosóficos y culturales de la humanidad. Esto gracias a que la idea federal, al definir la justicia política y dar forma al comportamiento político, dirige a la humanidad hacia una apropiada síntesis de ambas (Elazar, 1987, p. 2).

Ejemplo de la función catalizadora de la idea federal es la obra del padre del Federalismo Johannes Althusius, quien en 1601 publica su obra *Política methodice digesta* (La política metódicamente explicada), en donde expone la peculiaridad de la *simbiosis política*. De acuerdo con el jurista mexicano José Luis

Soberanes Fernández, Althusius “fue un pensador entre dos épocas (la moderna y la medieval-clásica)”. Los planteamientos del filósofo y teólogo calvinista alemán, se convirtieron en el preámbulo del Federalismo moderno al explicar “el contrato entre las ciudades como base del Estado, la operación y la autonomía entre los Estados que conforman la comunidad simbiótica universal, la comunión entre las distintas provincias para auxiliarse con base en la justicia y la solidaridad, y la limitación del poder del gobernante por el hecho de ser un simple gestor a favor del pueblo” (Soberanes Fernández, 2009, pp. 95 y 96).

Precisamente a partir de la era moderna, la idea federal se convirtió en un medio político de gran importancia para intentar equilibrar: 1) el deseo de la sociedad de preservar o revivir las ventajas que representan las pequeñas sociedades y 2) la creciente necesidad de la unión de grupos sociales ya sea para aprovechar los recursos en común o para mantener o reforzar sus diferenciadores culturales, dentro de cuerpos políticos más extensos (Elazar, 1987, p. 6).

De esta manera, la idea federal se coloca en el *núcleo de la filosofía política* (Mora Sifuentes, 2019, p. 138) como un principio o valor político que organiza a los actores sociales, quienes lo transforman en un proyecto político que limita el poder (Guillén López, 2020, p. 98).

Así, hacia 1748 Charles Louis de Secondant, barón de Montesquieu publicó su obra *De l'esprit des loix* (El espíritu de las leyes), donde retomando la teoría de la división de poderes del filósofo inglés John Locke, describe la República federal, en un intento de extender el gobierno popular, conservando la libertad que proporciona la República y la seguridad que ofrece la monarquía (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 11). Las ideas del filósofo y jurista francés encontrarían eco y aplicación en el nuevo continente donde los *federalistas* Alexander Hamilton, James Madison y John Jay transformarían la idea federal en una forma de Estado, la Federación.²

² Elazar define a la Federación como un sistema de gobierno compuesto por entidades constituyentes fuertes y un gobierno general fuerte, cada uno de los cuales tiene su propio sistema de gobierno (Elazar, 1987, p. 7).

El surgimiento de la Federación (o Federalismo como forma Estado) estableció el inicio de la teoría federal moderna, capaz de desplegar un abanico de posibilidades para la organización política de las nuevas sociedades. A lo largo del siglo XIX, la nueva forma de Estado Federal (la Federación) explicada por los padres fundadores a lo largo de 85 artículos conocidos como *The Federalist Papers* (Los papeles federalistas), publicados en periódicos estadounidenses bajo el pseudónimo *Publius* y materializada en la primera Constitución federal (de los Estados Unidos), ratificada en 1788, fue replicada en todo el mundo.

La novedosa propuesta de forma de Estado popularizada gracias a la obra de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, publicada en 1835 (el primer volumen y en 1840 el segundo volumen), pronto fue tomada como referencia, con grados fluctuantes de éxito, por los nacientes Estados de la época, ya fueran colonias recientemente independizadas, o naciones surgidas a partir de la desintegración de imperios europeos.

Este nuevo reacomodo geopolítico sentó las bases del surgimiento del nacionalismo. “El Estado nacional suprimió todos los lazos espontáneos de unión que los hombres habían tenido siempre con las comunidades territoriales más pequeñas y con las colectividades más grandes de la nación”, esto con la intención de que cualquier tipo de lazos debilitara la fidelidad absoluta de los ciudadanos hacia el Estado (Bobbio & Matteucci, 1991, pp. 628 y 629).

No obstante, acontecimientos históricos como el inicio de la Primera Guerra Mundial o el fracaso de la Internacional Socialista, marcaron el inicio de la crisis del Estado nacional. De acuerdo con Burdeau, en esta etapa, la idea federal se reaviva a partir de la “desproporción entre las exigencias del mundo moderno y el sentido y las posibilidades de los poderes nacionales” (Burdeau, 1985, p. 187). Es por ello que Bobbio considera al Federalismo como la negación del Estado nacional (Bobbio & Matteucci, 1991, p. 627).

Si bien en esta fase la teoría federal aun no se encontraba plenamente desarrollada y se consideraba más bien como un complemento de la teoría liberal,

de la democrática y la socialista, tras la crisis del Estado nacional se posicionó como una alternativa teórica y práctica que proponía un “gobierno democrático supranacional, como un instrumento político que permite establecer relaciones pacíficas entre las naciones y garantizar al mismo tiempo la autonomía mediante su subordinación a un poder superior aunque limitado” (Bobbio & Matteucci, 1991, p. 629).

A finales del siglo XX, tras la Segunda Guerra Mundial y con la conformación de un sistema mundial formado por potencias continentales, quedaron claras dos situaciones: 1) que la fórmula del Estado nacional había quedado superada y 2) que la unión de las naciones históricas de Europa solo podía ser de tipo federal (Bobbio & Matteucci, 1991, p. 630). Nuevos arreglos federales surgieron, o bien, elementos federales que anteriormente no habían sido reconocidos como tal, comenzaron a leerse en clave federal.³ De modo que el Federalismo se convirtió en un género de organización política con diversas especies (Elazar, 1987, pp. 6 y 7).

Este resurgimiento de la idea federal hacia finales del siglo XX coincide con el fin de la era moderna y el inicio de la posmoderna. De acuerdo con el ex Presidente y Director General del *Forum of Federations* (Foro de Federaciones), George Anderson, a finales del siglo XX comenzó la segunda ola histórica del Federalismo,⁴ durante la cual nuevas federaciones emergieron a partir del colapso del comunismo y de la federalización de Estados Unitarios. A diferencia de la primera ola, marcada por el surgimiento de muchas nuevas federaciones, en esta segunda se observa una tendencia de los Estados a adoptar soluciones o arreglos federales (devolución de poderes a regiones, reconocimiento de autonomía,

³ Elazar señala a las federaciones, los acuerdos estatales asociados y los mercados comunes como aplicaciones posmodernas del principio federal (Elazar, 1987, p. 7).

⁴ De acuerdo con Anderson, la primera ola histórica del federalismo va de finales del siglo XIX a principios del XX, durante la cual se crearon nuevas naciones a partir de unidades formalmente independientes que se unieron de forma federal (Suiza, Estados Unidos, Alemania, Canadá). En América Latina se formaron nuevas federaciones a partir de la independencia de colonias europeas (Argentina, Brasil, México y Venezuela), mientras que en África también surgirían nuevas Federaciones a raíz de la desintegración de imperios europeos (India, Pakistán, Malasia y Nigeria) (Anderson, 2008, p. 26).

descentralización de funciones), a raíz de la democratización de vida política (Anderson, 2008, p. 26).

Lo anterior refuerza la ya mencionada teoría de que el Federalismo ha ayudado a la humanidad a transitar por sus grandes cambios de paradigmas filosóficos y culturales, fungiendo como fuerza o catalizador político. Si en la transición del Medievo a la época moderna la idea federal se desarrolló empíricamente a partir de la conformación de alianzas sociales en busca de su liberalización de regímenes unitarios, oligárquicos y jerarquizados, en la transición hacia el posmodernismo, la idea federal, ya transformada en teoría política, se retoma como catalizador político de la democracia.

De acuerdo con este breve repaso del fenómeno federal, el Federalismo pasó de representar la mera alianza o pacto que une a individuos o cuerpos políticos, en la búsqueda de un fin común (generalmente asociado a alguna forma de la libertad), a convertirse al mismo tiempo, en términos del jurista mexicano Francisco M. Mora Sifuentes, en un ideal complejo y un sofisticado diseño institucional (Mora Sifuentes, 2019, p. 106).

Por un lado, después de los acontecimientos bélicos de alcance mundial, el Federalismo se transformó en una utopía social, un ideal de paz entre pueblos, el fin de toda hostilidad, como la refería Kant,⁵ la paz perpetua. En palabras del politólogo español Ramón Máiz Suárez, esta paz debe ser “entendida desde dos postulados fundamentales estrechamente imbricados: 1) concebida, más allá de la mera ausencia de guerra, como un orden político justo, desde el respeto e igualdad, de convivencia entre pueblos; y 2) elaborada en completa ajenidad a una solución soberana, a un quimérico y en última instancia autoritario Estado Mundial,

⁵ Bobbio considera a Kant como el primer gran pensador federalista debido a que fundamentó el federalismo en una visión autónoma de los valores y del curso histórico. De acuerdo con el autor en cita, “la idea de una Federación mundial capaz de eliminar la guerra y de garantizar la paz perpetua, representa el corolario de la doctrina kantiana del derecho y de la política” (Bobbio & Matteucci, 1991, p. 631).

y orientado, por el contrario, a la edificación de una república libre de pueblos federados o una Federación de pueblos”⁶ (Máiz Suárez, 2012, p. 116).

Bajo esta concepción, de acuerdo con Burdeau, “la originalidad y el valor del Federalismo radican en que no aspira a una unificación total, sino que deja subsistir la libertad de los diferentes grupos que une y a su vez la utiliza para fundamentar la autoridad de poder federal” (Burdeau, 1985, p. 193).

Por otro lado, como diseño institucional, el Federalismo se caracterizó por un tipo de relación única entre gobiernos y ciudadanos (Bednar, 2008, p. 18) cuyo ejercicio implica una serie de principios fundamentados en la combinación de autogobierno y gobierno compartido (*self-rule and shared rule*) (Elazar, 1987, p. 12), que pretenden satisfacer las exigencias de autonomía y autogobierno de varios centros de poder que han decidido unirse, partiendo de la división de poderes y la distribución de competencias en dos (o más) esferas de gobierno, lo cual genera y da soporte a una unión más amplia (Mora Sifuentes, 2019. p. 106).

En las sociedades posmodernas, como la nuestra, la exigencia de reconocimiento y respeto a los derechos de las minorías para proteger y garantizar su preservación, evidencía que no hay mayorías ni minorías simples, sino que todas las mayorías están compuestas por conglomerados de grupos. La idea federal, al enfatizar la base consensual del sistema de gobierno y la importancia de la libertad en la constitución y el mantenimiento de las repúblicas democráticas, se ha convertido una vez más, en una fuerza política que orilla a la construcción de mayorías compuestas y no artificialmente simples (Elazar, 1987, p. 2).

De este modo, desde finales del siglo XX y a lo largo del siglo XXI, encontramos distintas aplicaciones posmodernas de la idea federal: Federaciones, Uniones de Estados, Confederaciones, Autonomías, divisiones políticas regionales, mercados comunes, etc. Esta variedad de sistemas federales es posible gracias a la extensión del fenómeno federativo, capaz de reunir una gran cantidad de hechos, situaciones y preocupaciones de grupos sociales sin anular su necesidad de

⁶ Ejemplos del desarrollo teórico de estas ideas los encontramos en la obra de Kant, *Hacia la paz perpetua*, escrito en 1795; *El principio federativo* de Proudhon, escrito en 1863.

autonomía, pero impidiendo la paralización de un imperativo de las sociedades humanas, esto es, la necesidad de colaboración y de paz (Burdeau, 1985, p. 194).

No obstante, no pasa desapercibido que esta riqueza y amplitud propias del fenómeno federal, dificultan y vuelven cada vez más vaga su construcción teórica (Burdeau, 1985, p. 201).

1.2 Concepciones del Federalismo

Como quedó evidenciado en el apartado anterior, el fenómeno federativo es muy complejo y por lo tanto puede y debe ser analizado desde diferentes ópticas. Norberto Bobbio señala que en la cultura política el término Federalismo se utiliza para designar dos objetivos diferentes: 1) la teoría del Estado Federal y 2) un panorama global de la sociedad. El filósofo, politólogo y jurista turinés, señala que el primer objetivo del Federalismo se basa en la teoría del Estado Federal como modelo constitucional con características propias de estructura y funcionamiento que lo distingue de otros tipos de Estados (Bobbio & Matteucci, 1991, p. 627).

Respecto al segundo objetivo, Bobbio define al Federalismo como una “doctrina social de carácter global (como el liberalismo o el socialismo), que no es posible reducir al aspecto institucional toda vez que entraña una actitud autónoma hacia los valores, la sociedad, el curso de la historia, etc.” (Bobbio & Matteucci, 1991, p. 627).

Por su parte, el politólogo alemán Klaus Schubert se refiere al carácter bifronte del Federalismo, como esta dualidad de componentes 1) normativos y 2) empírico-reales, que confluyen en la unión o división de estructuras sociales y políticas en la búsqueda de objetivos comunes (Schubert, 1997, p. 164).

En sintonía con lo señalado por Bobbio y Schubert, el politólogo mexicano Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo, desarrolla un modelo explicativo acerca de los dos sentidos del concepto Federalismo y las cuatro concepciones a que dan lugar, partiendo de la idea de que el Federalismo “más que un concepto

estructural en lo político, más que una cualidad constitucional y más que una discusión de las competencias de estados miembros y del ámbito federal: es una expresión de una determinada conciencia que nos lleva a una forma de vida política” (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 9).

Así, de acuerdo con el autor en cita, el Federalismo puede entenderse: 1) en un sentido de derecho público y constitucional y en 2) un sentido social filosófico. El sentido de derecho público trata de la concepción del Federalismo como Estado Federal que conlleva una “situación constitucional en la que dos o más Estados con los mismos derechos e independientes se fusionan en un ente estatal más elevado”, conservando ambos su carácter estatal. Esto implica la existencia de: a) una dirección política que garantice la realización de esa situación constitucional y de b) una doctrina de derecho público que defienda la validez y conveniencia de esa situación constitucional (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 14). Del sentido de derecho público y constitucional que da lugar al Estado Federal, nos ocuparemos más a fondo en el segundo capítulo del presente trabajo.

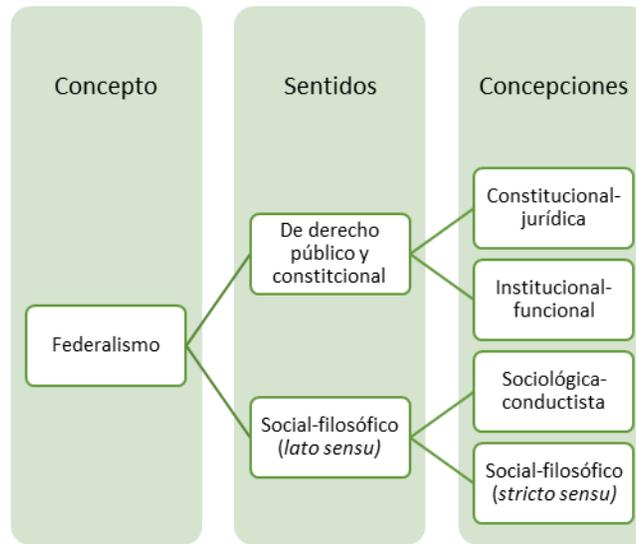
Por su parte, el sentido social filosófico obedece a una concepción de Federalismo como una “comunidad humana fundada en el principio de subsidiariedad con una estructura jerárquica”. Este sentido corresponde al terreno de la vida social, económica y cultural, por lo que aquí el Federalismo se “refiere a la organización que se basa en el principio de la conservación de grupos autónomos, sin olvidar la necesidad de relaciones de más alto nivel (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 14).

Siguiendo con la teoría del politólogo mexicano, estos dos sentidos (de derecho público y constitucional y social-filosófico) se desdoblán a su vez en dos concepciones cada uno que, con la finalidad de ser mejor entendidas se exponen en el siguiente esquema:⁷

⁷ Elaboración propia a partir del texto *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?* (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, pp. 14 y 15).

Figura 1

Sentidos y concepciones del Federalismo de Sánchez de la Barquera y Arroyo



De acuerdo con este modelo, dentro del sentido de derecho público y constitucional, la concepción *constitucional-jurídica* del Federalismo destaca la existencia de tres poderes Estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, establecidos en la Constitución, tanto de la estructura del Estado central, como en la de los estados miembros. Mientras que la concepción *institucional-funcional* del Federalismo se ocupa de la repartición de las tareas estatales entre el Estado central y los estados miembros, por lo que cada orden decide y asume la responsabilidad de ciertos ámbitos gubernamentales (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 15).

Por lo que se refiere al sentido social filosófico, la concepción *sociológica-conductista* del Federalismo se refiere a las características de una sociedad federalista dentro de las que destacan las distintas divisiones (étnica, religiosa, económica) independientes a su organización política. Mientras que la concepción *social filosófica* del Federalismo *stricto sensu*, hace hincapié en que la sociedad federal es aquella que “comprometida con el principio de subsidiariedad y con la idea cooperativista, se construye sobre la asociación voluntaria de unidades autónomas considerablemente descentralizadas” (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 15).

Al respecto, encontramos cierta afinidad entre el sentido *social filosófico* del Federalismo expuesto por Sánchez de la Barquera y Arroyo y las condiciones fenomenológicas del Federalismo señaladas por Burdeu, para quien el cumplimiento del Federalismo supone la agrupación de ciertas condiciones que no se reúnen tan fácilmente y que reflejan que cada grupo social tiene cierta necesidad de autonomía para poder desarrollar su propio genio de acuerdo con sus recursos materiales, condiciones geográficas y aptitudes espirituales. De modo que el autor considera como condiciones fenomenológicas y materiales del Federalismo: a) factores intelectuales y sentimentales que dan lugar a algún tipo de comunidad (raza, lengua o religión); b) consideraciones de interés que pueden ser la consolidación de situaciones adquiridas, el curso de una producción, el equipamiento industrial, la regularidad de las relaciones comerciales, la defensa del territorio; c) elementos económicos y geográficos favorables para la unión, esto es, diversidad de recursos de las colectividades que se unirán, a lado de exigencias comunes, medios complementarios y diferencias que impedirían la unificación total;⁸ d) la democratización como socialización del poder y e) un cierto clima espiritual que implica un tipo de abnegación o inteligencia abierta a los intereses de grupo y atenuación de las susceptibilidades y las desconfianzas tradicionales (Burdeau, 1985, pp. 188, 189 y 194 a 196).

El modelo explicativo de los dos sentidos del Federalismo y sus respectivas concepciones retrata la riqueza teórica y práctica del Federalismo, ya que se ocupa simultáneamente de la difusión del poder político en nombre de la libertad y de su concentración en nombre de la unión o de un gobierno enérgico. Además, evidencia que las instituciones y relaciones políticas y sociales se establecen mejor mediante pactos, convenios y acuerdos contractuales, que pueden originarse o crecer de manera orgánica, pero que también pueden surgir de las decisiones constitucionales de los individuos (Elazar, 1987, p. 33).

No obstante la utilidad explicativa del modelo desarrollado por Sánchez de la Barquera y Arroyo, sería un error considerar que los sentidos del Federalismo

⁸ Para Burdeau el federalismo no significa unificación, sino unión. (Burdeau, 1985, p. 189).

antes expuestos son excluyentes y que, por lo tanto, el Federalismo existe en un sentido (de derecho público y constitucional) o en el otro (social filosófico), ya que de hecho, el Federalismo implica la coexistencia simultánea de ambos de sus sentidos.

Es importante destacar que, pese a que en las distintas variantes de arreglos federales que hoy en día podemos encontrar están presentes las cuatro concepciones del Federalismo (constitucional-jurídica, institucional-funcional, sociológica-conductista y social-filosófica), su grado, forma y características propias es distinto en cada caso. De ahí que el politólogo mexicano en cita destaque que no existe algo así como el Federalismo por antonomasia, sino que podemos encontrar muchas y muy distintas manifestaciones del Federalismo “bajo condiciones históricas y político-culturales igualmente diferentes, lo que hace imposible una definición válida universalmente, por lo que su significado depende del lugar y de la orientación, del enfoque y del interés cognitivo del investigador” (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 13).

En todo caso, identificar estos dos sentidos y cuatro concepciones del Federalismo nos ayuda a conocer desde dónde y qué aspectos del Federalismo han sido desarrollados teóricamente en la academia.

Como es de esperarse, la concepción constitucional-jurídica del Federalismo ha sido mayormente explorada por juristas constitucionalistas, quienes parten de la teoría moderna del Federalismo para proponer: a) opciones de diseño constitucional óptimos para modelos federales, b) instituciones y herramientas federales garantes o preservadoras de esos modelos y c) esquemas de reparto o de distribución de facultades de acuerdo a cada ámbito de gobernanza. Este último aspecto ha dado lugar al estudio de diversos Federalismos dentro de un modelo federal tales como Federalismo: judicial, fiscal, electoral, legislativo, hídrico, educativo, en materia de seguridad, de salud, etc.

La concepción institucional-funcional del Federalismo ha sido materia de estudio para otras ciencias sociales como la economía y la ciencia política. De acuerdo

con la politóloga estadounidense Jenna Bednar, la ciencia política investiga al Federalismo a partir de cuatro enfoques principales: 1) el diseño óptimo o estudio del potencial del Federalismo; 2) el estudio de lo que el Federalismo puede lograr de manera factible (Teoría Política Positiva); 3) las salvaguardas institucionales que resuelven los problemas de acción colectiva inherentes al Federalismo (Nueva Economía Institucional); y 4) el estudio de la dinámica de los límites del Federalismo a medida que una unión federal se adapta y evoluciona (Bednar, 2011, p. 270).

Por su parte la economía y las finanzas públicas analizan el Federalismo a partir de la promesa de eficiencia económica que ofrece, así como sus distintas dimensiones: crecimiento económico, eficiencia, innovación, competencia intergubernamental, manejo de externalidades y preservación de mercados (Bednar, 2008, p. 28). De este modo, el estudio del Federalismo desde el ámbito económico se ha concentrado en el Federalismo fiscal, el cual ha sido desarrollado a través de distintas generaciones que analizan el óptimo reparto vertical de funciones fiscales y de instrumentos de hacienda pública. Sin que se omita mencionar que recientemente ha llamado la atención de los economistas la viabilidad financiera, la innovación fiscal, la capacidad de endeudamiento y el manejo de la deuda de los gobiernos subnacionales.

Finalmente, el sentido social filosófico del Federalismo (en sus dos concepciones) ha sido abordado por la filosofía y la ciencia políticas, sin embargo, diversos autores hacen hincapié en que este ha sido el menos explorado ya que se ha privilegiado el estudio de los aspectos normativos del Federalismo, englobados en su sentido de derecho público y constitucional. Según el politólogo español Ramón Máiz este sesgo neoinstitucionalista ha marginado la capital dimensión cultural e interpretativa del Federalismo, lo cual representa un grave error ya que como el propio autor señala, las realidades políticas tales como Estados o naciones solo pueden constituirse, mantenerse y evolucionar a medida en que son reconocidas y aceptadas por los miembros de la sociedad que las componen (Máiz Suárez, 2012, p. 108).

El mantenimiento del Federalismo requiere de una *cultura federativa*, un cierto *clima espiritual* en palabras de Burdeau o si se prefiere, de un *pensamiento federal* (thinking federal) según Elazar, el cual permita la gestación de un *habitus federativo* en la ciudadanía y se componga de valores, principios y capacidades compartidos por los ciudadanos que conformen un “mecanismo actitudinal y cognitivo de autor refuerzo cultural de las instituciones federales” (Máiz Suárez, 2012, p. 109).

Ahora bien, con la finalidad de ilustrar el abanico de aspectos que engloba el “paraguas” del Federalismo, a continuación presentaremos las definiciones esbozadas por distintos académicos estudiosos del Federalismo, desde diversas latitudes y áreas de especialización:

El profesor de Ciencia Política y Filosofía y activista de derechos civiles estadounidense, Preston King, destaca en los estudios federales por su distinción entre Federalismo y Federación. De acuerdo con el profesor, el *Federalismo* es un concepto normativo y filosófico que implica la defensa de principios federales, mientras que *Federación* es un término descriptivo que se refiere a un tipo concreto de relación institucional (King, 1982, p. 14).

Partiendo de la distinción hecha por King, el académico canadiense, experto en federalismo y ex director de la Universidad de Queens, Ronald L. Watts, señala que el Federalismo es un concepto normativo que puede implicar uno de dos enfoques generales. El primero, es la defensa de un equilibrio pragmático entre las preferencias de los ciudadanos por 1) la acción conjunta para ciertos fines y 2) el autogobierno de las unidades constituyentes para otros fines. Puntualiza el autor que este enfoque se deriva de *The Federalist Papers* y es típico de la posterior defensa del Federalismo en el mundo anglosajón. Mientras que el segundo enfoque parte de una base más ideológica, típica de los numerosos defensores europeos del Federalismo (Watts, 1998, p. 120).

Por su parte, el jurista francés, especialista en Ciencia Política, Georges Burdeau explica que el Federalismo es una manera de concebir la autoridad, de modo que

la asociación (de grupos) sustituye a la coacción. Así, “la concepción federal de la autoridad es el corolario de una concepción de la sociedad comprendida como un conjunto articulado de agrupaciones de todos los órdenes”, cada una cumpliendo con un papel propio en la economía, la cultura, la formación profesional, etc. (Burdeau, 1985, p. 181).

De acuerdo con el politólogo alemán Klaus Schubert, desde un punto de vista histórico, el Federalismo debe ser considerado primordialmente como un principio de integración geográfico-política (Schubert, 1997, p. 166). Sin embargo, el autor también señala que bajo el concepto de Federalismo “se encuadran soluciones político-institucionales que, en un determinado ámbito espacio-temporal, reflejan las distintas relaciones intra o interestatales y las distintas relaciones de poder, necesitadas de una constante redefinición”. Por ello, “el principio federal se caracteriza por el juego conjunto del reparto (normativamente deseado) de la soberanía estatal y de la división empírica (utilizable positivamente en la práctica) de funciones de mando e integradoras” (Schubert, 1997, p. 172).

El sociólogo mexicano, Tonatiuh Guillén López indica que el Federalismo se define por una estructura dual de organización de poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia, no subordinación o, por la permanencia de su soberanía. Su esencia es la estructura institucional dual y la autonomía política que conservan las partes, esto es la capacidad para decidirse a sí mismas (Guillén López, 2020, p. 26).

El distinguido profesor de Economía de la Universidad de Maryland, Wallace E. Oates, explica que para la economía, la preocupación central con respecto al Federalismo es la asignación de recursos y la distribución del ingreso. En ese sentido propone la definición de gobierno federal como el sector público con niveles de toma de decisiones centralizados y descentralizados, en el cual las decisiones relacionadas con la oferta de servicios públicos tomadas en un nivel,

están fuertemente determinadas por la demanda de éstos por parte de los residentes de esa jurisdicción (Oates, 2011, p. 17).

Para el jurista belga, presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Koen Lenaerts, el Federalismo es una doctrina según la cual, el ejercicio de poderes dentro de un organismo internacional, al igual que dentro de un Estado-nación, puede organizarse. Su principio básico es que el poder se dividirá entre una autoridad central y las entidades que componen un Estado-nación o una organización internacional, de forma que cada una de ellas es responsable del ejercicio de sus propias competencias. Con ello, el Federalismo busca el equilibrio entre el deseo de crear y/o mantener una autoridad central eficiente que puede encontrar su origen en consideraciones históricas, sociales o de otro tipo, y la preocupación de las entidades componentes por mantener o ganar su autonomía para poder defender sus propios intereses. Este balance dependerá de la división de poderes entre la autoridad central y las entidades componentes, así como del alcance de la influencia que puedan tener las entidades componentes en el funcionamiento de la autoridad central (Lenaerts, 1997, p. 749).

William H. Riker, el politólogo estadounidense conocido por su aplicación de la teoría de juegos y matemáticas al campo de la ciencia política, define el Federalismo como una organización política en la que las actividades gubernamentales se dividen entre gobiernos regionales y un gobierno central de tal manera que cada uno de los gobiernos realiza actividades en las que tienen la última palabra (Riker, 1964, p. 101).

Jenna Bednar, la politóloga profesora en la Universidad de Michigan, define al Federalismo como un sistema de gobierno en el que el territorio político se encuentra dividido en unidades dotadas de gobiernos propios (semiautónomos), y estos territorios, o estados, se unifican bajo un gobierno central común (Bednar, 2011, p. 270).

Para el politólogo estadounidense Daniel J. Elazar la definición más simple del Federalismo es *self-rule plus shared-rule* (autogobierno más gobierno compartido),

el cual implica algún tipo de vínculo contractual de carácter presumiblemente permanente que 1) prevé el reparto de poder, 2) evita la cuestión de la soberanía y 3) complementa, pero no elimina, los vínculos orgánicos previos, cuando existan (Elazar, 1987. p. 12).

Finalmente, la politóloga alemana directora del Instituto Leibniz de Desarrollo Regional y Planificación Estructural de Erkner, Heiderose Kilper y el politólogo profesor de la Universidad Helmut-Schmidt, Ronald Lhotta, señalan que actualmente, por Federalismo se entiende casi exclusivamente como un principio de estructura y organización de sistemas políticos, compuestos por miembros con distintos grados de autonomía que se fusionan en un todo superior y que en virtud de ello adoptan el principio federativo como fundamento de su organización estatal (Kilper, 1996, p. 31).

Tras esta presentación de definiciones, queda clara la incapacidad de reducción del Federalismo a una sola definición o concepción. Esto nos orilla a concluir junto con Elazar que el Federalismo debe ser entendido como un *concepto de valor clásico* y no así como un término sujeto a una definición estricta (Elazar, 1987, p. 27), ya que el Federalismo es un *término raíz de alcance masivo* que encarna una visión del mundo y un enfoque exhaustivo del estudio de los fenómenos políticos (Elazar, 1987, pág. 29). En ese sentido, el Federalismo constituye lo que hoy en día conocemos como un *umbrella concept* (concepto paraguas)⁹ (Mora Sifuentes, 2019, p. 138).

⁹ Este término fue tomado del *marketing* donde se utiliza el *efecto paraguas* para referirse a una estrategia utilizada por las marcas para diversificar sus líneas de productos o servicios, creando una serie de marcas a fines, aprovechando el renombre del que gozan. Se entiende que estas marcas afines quedan contenidas dentro del “paraguas” de la marca principal. En el ámbito académico el término *umbrella concept* hace referencia a objetos de estudio cuya conceptualización o definición carece de consenso teórico, debido a que alberga dentro de su “paraguas” una serie de conceptos que amplían su concepción al mismo tiempo que lo definen.

1.3 Federalismo como forma de organización del poder

Una vez analizadas las distintas concepciones del Federalismo, nos enfocaremos a la que ha sido materia de estudio de los académicos de la Ciencia Política, esto es el Federalismo como principio de organización política.

Como se analizó en el apartado 1.1 del presente capítulo, a lo largo de la historia, el Federalismo ha acompañado a la sociedad primero como práctica¹⁰ y posteriormente como teología o teoría, para transitar los cambios de paradigma filosóficos y culturales de la humanidad, convirtiéndose así en un catalizador político (Elazar, 1987, p. 2).

También al inicio del presente trabajo, se estableció que esta función catalizadora del Federalismo guarda una relación estrecha con la idea de libertad, por lo que a lo largo de la época moderna y la posmoderna, la teoría federal ha surgido y resurgido como la herramienta teórica y práctica que enmarca la lucha de grupos sociales en busca de la abolición de esquemas políticos que amenazan su libertad.

La razón por la que tras todos estos años el Federalismo sigue vigente y continúa cumpliendo su función catalizadora de distintos valores políticos, obedece principalmente a dos cuestiones, por un lado, en las sociedades subyace una profunda desconfianza en el poder político, específicamente en la concentración del poder que pueda amenazar su libertad y, por el otro, a que el diseño federal evita la tiranía sin impedir la gobernabilidad (Elazar, 1987, p. 29).

Así, el sentido fundamental del Federalismo es el de plantear el problema del poder político (Burdeau, 1985, p. 182), convirtiéndose en un remedio político para las enfermedades políticas (Elazar, 1987, p. 29). La manera en que el Federalismo logra este objetivo es precisamente a través de la organización del poder,

¹⁰ Al respecto, Tonatiuh Guillén López enfatiza que la práctica del federalismo es previa a su conceptualización o teorización, toda vez que se trata primero de una práctica surgida de la necesidad histórica de organización de las sociedades, lo que denomina, necesidad histórica del federalismo (Guillén López, 2020, 27).

combinando estructura y proceso (Elazar, 1987, p. 68) bajo el principio de no concentración del poder (Guillén López, 2020, p. 21).

Klaus Schubert explica que “los sistemas federales implican relaciones de poder y dominación constitutivas de distintos tipos de unión política, institucional y procedimentalmente estables, a la vez que potencialmente abiertos o variables (Schubert, 1997, p. 168). Por ello, el Federalismo hecha mano de la variedad de estructuras sociales y atribuye a cada una de sus partes componentes, cierta responsabilidad en la toma de las decisiones que se impondrán a la sociedad (Burdeau, 1985, p. 182).

En ese sentido, de acuerdo con Sánchez de la Barquera y Arroyo, el Federalismo puede considerarse como “principio de arquitectura”, entendido como un concepto de contenido que hace de la pluralidad del poder político de dirección, un “camino excelso de las estructuras estatales, nos lleva a la capacidad de innovación, a la flexibilidad y a la optimización de la acción estatal” (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 14).

Lijphart (1985) enuncia cinco atributos del Federalismo que nos ayudarán a comprender cómo se entrelazan estos tres elementos del Federalismo (estructura, proceso y no concentración del poder):

- 1) Una Constitución escrita que especifica la división de poderes y que establece garantías tanto al gobierno central como los regionales de que sus poderes y atribuciones no pueden ser usurpados.
- 2) Una legislatura bicameral en la que una de las cámaras represente al grueso de la población y la otra a las unidades componentes de la Federación.
- 3) Sobre representación legislativa de las unidades componentes más pequeñas.
- 4) El derecho de las unidades componentes de la Federación de tomar parte en los procesos de reforma de la constitución federal, pero total libertad para reformar su propia constitución.

- 5) Gobierno descentralizado, esto es, que la cuota de poder de los gobiernos regionales sea relativamente grande.

El primero de estos cinco atributos ofrecidos por Lijphart evidencia la existencia de una estructura institucional dual de organización del poder, esto es, la coexistencia de más de un gobierno en el mismo espacio, donde “lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles y órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia y no subordinación (Guillén López, 2020, p. 26).

El Federalismo se basa en un tipo particular de marco constitucional que establece la división de poderes entre un gobierno federal, nacional o general y entre los poderes de las unidades constitutivas de la Federación¹¹ (Elazar, 1987, p. 34). De acuerdo con Schubert, podríamos considerar esta dualidad estructural como una especie de analogía vertical de la teoría de la división de poderes de Montesquieu (Schubert, 1997, p. 166). Sin que pase desapercibido que en el Federalismo la división horizontal de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) también es aplicada, de hecho, se encuentra presente tanto a nivel central como a nivel subnacional.

El curso de la historia y la experiencia política han puesto de manifiesto que un Federalismo dualista a rajatabla, esto es, aquel que distribuye constitucionalmente y de forma rígida las funciones o ámbitos de competencia del gobierno federal y de los gobiernos subnacionales, no tiene posibilidades de éxito. Cada vez encontramos sociedades más plurales, más diversas, más desiguales y con mayor movilidad, aunado a que lidiamos con problemas geopolíticos de más amplio espectro que sobrepasan las fronteras territoriales internas (y externas) de los Estados.

No obstante, el Federalismo ha logrado adaptarse, gracias a que su gran fuerza reside en su flexibilidad (o adaptabilidad) (Elazar, 1987, p. 38). De modo que, pese a que la clásica estructura institucional dualista ha sido rebasada, el Federalismo

¹¹ Llamadas estados, provincias, lander, cantones o repúblicas dependiendo de la Federación de que se trate.

plantea la posibilidad de un sistema de negociaciones y acuerdos entre el gobierno federal y los subnacionales a través de organismos institucionales formales como los señalados por Lijphart (representación legislativa y bicameralismo), así como mecanismos menos formales como lo son las relaciones intergubernamentales (RI).

Adicionalmente, el marco constitucional de un sistema federal va más allá de la división de poderes entre gobierno federal nacional y gobiernos subnacionales, abarcando también la organización de toda la estructura gubernamental y de las políticas federales sobre una base no centralizada (Elazar, 1987, p. 34).

El marcado fraccionamiento del poder que representa el Federalismo conduce a la no centralización, toda vez que el poder gubernamental se reparte en distintos centros cuya existencia y autoridad se encuentran garantizadas en la Constitución. La no centralización, distinta de la descentralización, hace que el poder sea tan difuso que no pueda ser legítimamente centralizado o concentrado sin que el espíritu y la estructura constitucional sean violados (Elazar, 1987, p. 34). Así, el profundo fraccionamiento de la autoridad y el reparto de poder entre las distintas estructuras (Schubert, 1997, p. 166), de la mano de importantes principios como el de solidaridad, subsidiariedad y conectividad (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 59), se convierten en medios para limitar el poder y garantizar la protección de libertades y derechos.

Ahora bien, los atributos dos (legislatura bicameral) y tres (sobrerepresentación legislativa de las unidades más pequeñas) enunciados por Lijphart obedecen a la exigencia de contar con órganos cuya misión sea hacer valer las voluntades especiales de las unidades constitutivas de la Federación, garantizar la preservación de las minorías, así como asegurar su participación en las decisiones Estatales. En ese sentido, la decisión tomada por la Cámara que representa a las unidades componentes de la Federación, tendrá validez como voluntad del Estado Federal, pero políticamente, habrá sido tomada por la voluntad de los electores agrupados en los cuerpos electorales, cuyo marco es el Estado miembro (Burdeau, 1985, pp. 233 y 235). Todo ello se relaciona con el principio

fundamental del Federalismo planteado por Sánchez de la Barquera y Arroyo, esto es, la “unidad bajo la salvaguardia simultánea de la diversidad y de la autonomía” (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, pp. 28 y 29).

El derecho de las unidades componentes de la Federación de tomar parte en los procesos de reforma de la constitución federal, pero conservando total libertad para reformar su propia constitución, cuarto atributo señalado por Lijphart, refleja un rasgo esencial del Federalismo subrayado por Guillén López, esto es, la autonomía política de las unidades componentes de la Federación, como la capacidad de decidirse a sí mismas (Guillén López, 2020, p. 26). Esto queda perfectamente descrito en el binomio planteado por Elazar: autogobierno y gobierno compartido (*self-rule and shared rule*) (Elazar, 1987, p. 12).

Finalmente, por lo que hace al gobierno descentralizado, último atributo expuesto por Lijphart, cabe hacer una distinción respecto de lo que en párrafos arriba describimos como no centralización del poder y la descentralización de funciones gubernamentales. Por un lado, la no centralización de poderes de gobierno debe ser entendida como la dispersión del poder entre muchos centros, cuya existencia y autoridad están garantizadas por la constitución general, en lugar de concentrarse en un único centro que controla las líneas de comunicación política y la toma de decisiones (Elazar, 1987, p. 34). Por el otro, la descentralización de funciones gubernamentales se entiende “como un conjunto de prácticas en las cuales las actividades políticas y económicas se distribuyen espacialmente en un territorio nacional” (Flamand & Juan C., 2021, p. 17).

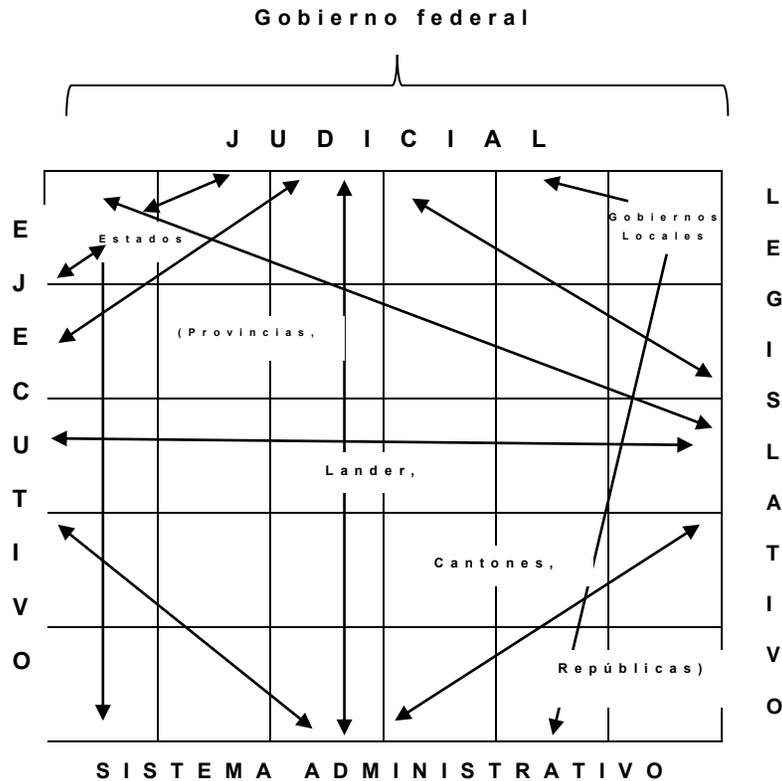
En este aspecto, se visualiza más nítidamente el entrelazamiento de los tres elementos del Federalismo ya mencionados, esto es, estructura, proceso y no concentración del poder. Estructuralmente los gobiernos de las unidades componentes de la Federación, no son creaturas del gobierno federal, sino que, al igual que este último, obtienen su autoridad directamente de las personas (el pueblo); por lo tanto, son inmunes a la interferencia federal, conformando un sistema no centralizado. Procesal o funcionalmente, los gobiernos de las unidades constitutivas de la Federación y el gobierno federal comparten muchas actividades

pero sin renunciar a su papel político y a su poder de decisión, dando lugar a un sistema descentralizado de distribución de funciones (Elazar, 1987, p. 35).

En virtud de estas características, Elazar considera que los sistemas federales no obedecen a un modelo estructural de pirámide jerarquizada de poder, como tampoco obedecen al modelo preferido de los sociólogos políticos, esto es, de centro-periferia, sino que el Federalismo adopta un modelo de matriz de gobiernos (Elazar, 1987, p. 35).

De acuerdo con la matriz federal propuesta por Elazar (Figura 2), los poderes se distribuyen de tal manera que el orden jerárquico de los distintos gobiernos no es fijo, tampoco existen centros de poder superiores o inferiores, sino ámbitos más o menos amplios de decisión y acción política. La distribución de poderes implica cargas diferenciadas en distintos ámbitos para distintos fines. En la matriz federal los centros de toma de decisión, se trate del gobierno federal o de los gobiernos subnacionales en sus ramas ejecutiva, legislativa o judicial, están vinculados a través de líneas formales de autoridad y líneas formales e informales de comunicación que la atraviesan. Estas líneas de comunicación son los “nervios” de todo el sistema y la constitución constituye el marco o la base de la estructura, existiendo además arreglos institucionales formales o informales superpuestos. (Elazar, 1987, p. 37):

Figura 2
El modelo de matriz federal de Elazar



El modelo de matriz federal desarrollado por Elazar nos permite comprender que el Federalismo no es absoluto (Burdeau, 1985, p. 24), su construcción es gradual (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 52) y responde a fuerzas y tendencias centrípetas (que inclinan el poder hacia el gobierno federal) y centrífugas (que conducen la balanza hacia los gobiernos locales) (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 43). Estas variaciones llenas de tensiones se desarrollan en respuesta a distintas condiciones históricas, geográficas, étnicas y religiosas de los elementos que conforman el sistema federal (Schubert, 1997, p. 169), por lo que el “Federalismo se mueve permanentemente entre unidad y diversidad, homogeneidad y heterogeneidad, independencia e integración, soberanía de la nación y autonomía de las unidades federadas, centralización y descentralización” (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 43).

1.4 Promesas del Federalismo

El gran atractivo del Federalismo descansa en la manera en que conjuga estructura, proceso y no concentración del poder, a través de la fragmentación vertical y horizontal del poder y la ejecución descentralizada de funciones y competencias bajo un modelo flexible y adaptable de mecanismos institucionales formales e informales de comunicación y negociación.

Estadísticamente, los países federales obtienen una puntuación media superior a la de los países no federales en cuanto a democracia, protección de derechos y desarrollo humano. Por ello, al Federalismo le son atribuidas virtudes asociadas con libertad, autonomía, descentralización, democratización y gestión de la diversidad (Anderson, 2008, p. 26)

Según Robert Inman, el Federalismo ofrece ventajas que pueden agruparse en tres categorías: eficiencia económica, participación democrática y protección de derechos individuales y libertades (Inman, 2008).

A. Eficiencia económica

Se ha dicho que el Federalismo promueve la eficiencia tanto en el sector público como en el privado. Por lo que hace al sector público, la multiplicidad de gobiernos permite a los ciudadanos con movilidad, escoger los mejores servicios, y los menores costos; además, aún cuando los ciudadanos no tengan movilidad, la disparidad en la calidad de los servicios entre los gobiernos subnacionales y locales fomenta una competencia sana por alcanzar mejores niveles de eficiencia, ya que los ciudadanos al saber que existen regiones con mejores servicios, comienzan a demandarlos. En relación con el sector privado, la asignación de responsabilidades fiscales y reglamentarias entre los gobiernos subnacionales y locales, frena la tentación del gobierno de explotar la inversión empresarial mediante impuestos confiscatorios sobre el capital o una regulación excesiva de las empresas (Inman, 2008, pp. 4 a 6).

Además, la provisión descentralizada de servicios y bienes públicos, promueve una asignación más eficiente de cargas fiscales a lo largo del ciclo vital de los ciudadanos, de modo que exista un mayor ahorro por parte de los trabajadores jóvenes y mayor acumulación de capital nacional. Finalmente, la descentralización fiscal y del gasto fomentan la inversión extranjera y nacional, la acumulación de capital, el crecimiento económico e ingresos estables y más elevados (Inman, 2008, pp. 4 a 6).

B. Participación ciudadana

Inman señala que acceder a los agentes políticos y contar con información relacionada con las actividades de los políticos, es más fácil cuando los gobiernos tienen menores dimensiones. Además, la participación política se potencializa cuando a los gobiernos locales, los más cercanos a la ciudadanía, se les asigna la responsabilidad de políticas de importancia. Al reducirse los costos de participación política e incrementarse los beneficios, esta tiende a incrementarse ya sea a través del voto, la organización o la creación de acciones comunitarias. Asimismo, a la larga, la participación democrática, de la mano de las instituciones federales tiende a generar gobiernos estables elegidos a través de elecciones con alta participación que los legitiman (Inman, 2008, pp. 6 a 8).

En el mismo sentido, Gaudreault-DesBiens considera que el Federalismo refuerza la participación pública en el proceso democrático, ya que, al estar más cercanos a la ciudadanía, los gobiernos subnacionales posibilitan el involucramiento de la población en el proceso funcional de autogobierno. Incluso la comunicación e interacción con los servidores públicos, locales, es más directa y sencilla. Además, agrega la ventaja de incrementar la rendición de cuentas más allá del ámbito electoral, es decir, entendida como una respuesta a las solicitudes ciudadanas reflejada en la accesibilidad de y disponibilidad de los servidores públicos (Gaudreault-DesBiens, 2005, p. 677).

De igual manera, Klaus Schubert estima que la no centralización o concentración del poder y la ejecución descentralizada de funciones y competencias permite a las federaciones tener una mejor *capacidad de respuesta política*, pues crean

mejores condiciones para la atención de los intereses y necesidades de los ciudadanos, además de que permite una estrecha relación entre políticos elegidos y electorado (Schubert, 1997, p. 168)

C. Protección de derechos y libertades

De acuerdo con Inman, las instituciones federales protegen los derechos y libertades de dos maneras. La primera, dando la oportunidad a que las minorías que no ven respetados o garantizados sus derechos y libertades se desplacen de una jurisdicción poco amigable a otra dentro del territorio federal que sea más hospitalaria. La segunda, funciona cuando los ciudadanos no tienen esa capacidad de movilidad, y hace alusión al sistema de pesos y contrapesos que dota de una doble seguridad a los ciudadanos de una Federación. Esto implica un control recíproco entre órdenes de gobierno donde los gobiernos subnacionales “controlan” al gobierno federal y el gobierno federal “controla” a los Estados, al igual que dentro de cada orden de gobierno los poderes legislativo, ejecutivo y judicial equilibran los poderes de los demás (Inman, 2008, pp. 7 y 8).

Al respecto, Laura Flamand y Raúl Olmeda añaden que en los sistemas federales es posible experimentar una dinámica que confronta a las prácticas autoritarias, ésta consiste en que a través del ejercicio de su autonomía, los gobiernos subnacionales, cuyos representantes no pertenecen al partido político que ocupa el gobierno central, impulsen políticas y programas públicos innovadores que eleven los estándares de vida de la ciudadanía, propiciando así una competencia sana que mejore la calidad de servicio hacia la población y al mismo tiempo, diferencie a los partidos políticos autoritarios de los no autoritarios, presionando la apertura (Flamand & Juan C. , 2021, p. 124).

De este modo, el Federalismo “resuelve problemas de unificación nacional e integración, equilibra la representación poblacional con la territorial y promueve la creación de laboratorios de innovación a nivel subnacional” (Flamand & Juan C., 2021, p. 23).

1.5 Distorsiones del Federalismo

Es importante destacar que el cumplimiento de las promesas del Federalismo no se logra únicamente a partir de la existencia de una organización política de carácter federal. En el éxito de una organización federal influyen los sistemas políticos nacionales que, de acuerdo con Guillén López pueden ser los cimientos de su fortaleza o bien, convertirse en sus endeble pilares (Guillén López, 2020, p. 101).

En ese sentido el autor identifica tres variables que tiene la capacidad de distorsionar al Federalismo, a saber: 1) la plena vigencia del Estado de derecho; 2) la conciencia social y 3) el proceso del Estado (Guillén López, 2020, p. 101).

De acuerdo con Anderson, por regla general, el Federalismo requiere de democracia y Estado de derecho (Anderson, 2008, p. 22). La democracia entendida como el régimen político en que las autoridades y representantes son elegidos a través del voto de la ciudadanía, en elecciones que garantizan la participación de distintas fuerzas políticas, y donde los resultados no están definidos con anterioridad, garantiza la alternancia política en el ejercicio del poder (Flamand & Juan C. , 2021, p. 16).

La alternancia en las fuerzas políticas que ejercen el poder, tanto en la esfera federal como en la subnacional, fortalece la autonomía de las unidades componentes de la Federación. Por ello, los politólogos mexicanos Laura Flamand y Juan C. Olmeda consideran que la relación entre democracia y Federalismo es de doble vía, la democracia es condición de funcionamiento para el Federalismo, mientras que el Federalismo es catalizador de la democracia. Por un lado, un sano Federalismo solo es posible si los ciudadanos de las unidades constitutivas de la Federación tienen garantizado el derecho a elegir a sus gobernantes de manera libre y las autoridades elegidas en dichos territorios pueden actuar de manera autónoma sin injerencia de la esfera federal. Por el otro, cuando existen contextos autoritarios, los principios liberales del Federalismo pueden servir de catalizador político para que las fuerzas centrífugas empujen hacia condiciones de transición

democrática de las unidades componentes de la Federación hacia el centro (Flamand & Juan C., 2021, pp. 14 y 15).

Ahora bien, la democracia solo florece dentro de un Estado de derecho que defiende la igualdad de oportunidades (Bolívar Meza, 2013, p. 37), por ello, el Estado de derecho como práctica institucional de estricto apego al marco jurídico de la Federación, es indispensable tanto para el Federalismo como para la democracia. Si partimos de la premisa que la Constitución es la materialización de la voluntad del pueblo y que en ella se reconocen y garantizan el principio de representación democrática, los derechos políticos que de él emanan, así como las bases del sistema federal, podemos entender la importancia de la vigencia del Estado de Derecho en una Federación, pues sin el primero, no existe pacto federal vigente (Guillén López, 2020, p. 101).

En relación con la conciencia social, ya hemos hablado antes sobre la importancia de una *cultura federativa, clima espiritual, pensamiento federal* (thinking federal), o *habitus federativo* que permita que la ciudadanía reconozca y practique valores federales tales como la pluralidad, diversidad, tolerancia, respeto a las minorías, entre otros (Guillén López, 2020, p. 101).

Finalmente, las variaciones siempre presentes en el proceso federativo que obedecen al acoplamiento de fuerzas centrípetas y centrífugas pueden hacer que el modelo federal avance hacia la concentración del poder y de las funciones para uno y otro orden de gobierno, generando desequilibrios, desfases o debilidades.

Cuando la estructura y los procesos federales dejan de impedir la no concentración del poder, se genera una brecha de desigualdad entre las unidades constitutivas de la Federación, dando lugar al abuso de poder y disminución o pérdida de la autonomía de los gobiernos subnacionales, toleradas por el gobierno central. Este escenario de desigualdad impide la consolidación democrática ya que se profundizan las asimetrías y se salvaguarda a quienes monopolizan el poder (Flamand & Juan C., 2021, p. 125).

CAPÍTULO 2. ESTADO FEDERAL

Tal y como se mencionó antes, a lo largo de la historia el Federalismo logró convertirse en un género de organización política con diversas especies (Elazar, 1987, pp. 6 y 7). Dentro de estas especies, la que mayor desarrollo teórico y práctico ha tenido es la del Estado Federal. De acuerdo con Sánchez de la Barquera y Arroyo, podemos considerar al Estado Federal como la variante “federalista” de la Federación, y a la Confederación la forma más laxa de ella (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 15).

Para Burdeau, el Estado Federal es un Estado en el que la pluralidad de ideas de derecho¹² concurren en el establecimiento del poder estatal federal al mismo tiempo que establecen, sobre materias constitucionalmente determinadas, el poder estatal de las colectividades locales (Burdeau, 1985, p. 268). Añade que, la unión política entre los miembros que componen un Estado Federal es particularmente estrecha y se exterioriza en una realidad jurídica única e intra-estatal, distinta de sus componentes. Por ello, Burdeu considera que el Estado Federal realiza al máximo los objetivos de la idea federal (Burdeau, 1985, p. 209).

Elazar concibe el Estado Federal como el producto del Federalismo moderno inventado por Estados Unidos hace dos siglos, esto es, la Federación, y la considera un sistema de gobierno compuesto por entidades constituyentes fuertes y un gobierno general fuerte, cada uno de los cuales posee poderes delegados por el pueblo y está facultado para tratar directamente con los ciudadanos en el ejercicio de dichos poderes (Elazar, 1987, p. 7).

El jurista y sociólogo Maurice Hauriou explica que el Estado Federal es una sociedad nacional de estados, en la que un super Estado está superpuesto a los estados asociados. Siendo que la forma federal entraña, entre los diversos estados asociados que la componen, relaciones extremadamente delicadas.

¹² Burdeau acuña el concepto de *idea de derecho* para referirse a la representación de la organización social que supone un cierto número de normas. Así, una idea de derecho da nacimiento a un poder, de donde procede el Estado (Burdeau, 1985, pp. 24 y 26).

Primero, son relaciones de derecho público interno de naturaleza constitucional y no de naturaleza internacional. Segundo, las relaciones complejas que se establecen en el interior del Estado Federal, entre los diversos estados y dentro de ellos, aún cuando sean jurisdiccionales, son favorables a la libertad democrática, permiten un poder federal enérgico cuya fuerza se deja sentir hacia afuera y en el interior (Hauriou, 1929, pp. 124 y 125).

Bobbio explica que el Estado Federal se funda en la pluralidad de centros de poder soberanos, coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la Federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asigna los poderes restantes (Bobbio & Matteucci, 1991, p. 634).

Finalmente, el jurista mexicano Armenta López señala que el Estado Federal es el producto de un pacto para la concertación de intereses políticos opuestos, en el que convergen dos órdenes jurídicos o dos entidades de derecho público, uno central, que hace las veces de eje, y otro que es complementario del anterior, que integrados y dispuestos forman un todo armónico (Armenta López, 2005 (reimp.), pp. 31 y 37).

2.1 Origen del Estado Federal

Como se explicó con anterioridad, el Estado Federal fue producto de la independencia de las trece colonias británicas y su posterior unión federal. La lucha de estos territorios por liberarse de lo que ellos consideraban un gobierno tiránico, dio como resultado, primero, su independencia de la Gran Bretaña en 1776, posteriormente su Confederación a partir de los *Articles of Confederation and Perpetual Union* (Artículos de la Confederación y la unión perpetua) y, finalmente, su unión federalista a través de una república federal, cuya organización política fue plasmada en la Constitución de los Estados Unidos de 1789 (Barceló Rojas, 2016, p. 7).

Sin embargo, esa serie de transiciones políticas no se vivieron exentas de dificultades. Particularmente esta última que implicó el paso de una Confederación a la formación de un Estado Federal fue especialmente complicada pues dio lugar al enfrentamiento entre los llamados *federalistas* y *antifederalistas*. Este enfrentamiento de visiones políticas, dio lugar al perfeccionamiento de teorías, instituciones, mecanismos y procesos políticos que permitieran la unión en la diversidad de los estados federados y la garantía y protección de los ciudadanos de dichos estados.

Las ideas plasmadas en los ya mencionados *Federalist papers* y más tarde inmortalizadas en el texto de la Constitución de Estados Unidos, fundaron las bases de la teoría federal moderna y hoy en día continúan siendo parte medular de las constituciones de diversos países federales, incluyendo México. Podemos considerar la democracia representativa, la redefinición del concepto de soberanía, la división horizontal y vertical de poderes, los sistemas de *checks and balances* (pesos y contra pesos) cuyo objetivo es que el poder limite al poder a través de las facultades de actuación de los poderes de la unión, la creación de una segunda cámara dentro del poder legislativo, el proceso rígido de reforma a la Constitución federal y la creación de un tribunal neutral para la resolución de conflictos competenciales, como algunas de las aportaciones más relevantes del Federalismo estadounidense, que se desarrollan a continuación:

De acuerdo con Roberto Gargarella, el principal objetivo de los padres fundadores, en particular de Madison, al proponer la creación de una Federación, fue terminar con el modelo de democracia directa que regía el sistema político de las recién independizadas trece colonias. Refiriéndose a ellas como *facciones*, los federalistas descalificaban a las mayorías argumentando su incapacidad para tomar, por sí solas, decisiones pertinentes en materias de interés público (Gargarella, 2014 (3a ed.), p. 29).

El jurista y sociólogo argentino explica que la razón por la que los padres fundadores rechazaban el modelo de democracia directa, se basaba en su temor a que en las asambleas y discusiones mayoritarias se tomaran decisiones que

podrían afectar intereses de las élites de la época (Gargarella, 2014 (3a ed.), pp. 93 y 94).

Así, para acabar con la amenaza que implicaba la democracia directa, se introdujo un gobierno representativo, modelo en el que los ciudadanos eligen a aquellos que los representarán en la toma de decisiones políticas para los intereses de la comunidad (Barceló Rojas, 2016, p. 9).

Una de las principales preocupaciones de los antifederalistas, era la pérdida de la soberanía de los estados (recientemente independizados). Para ello, fue de gran trascendencia la redefinición del concepto de soberanía. De acuerdo con Guillén López, esta reconceptualización implicó pasar de considerar a la soberanía como un poder indivisible, con una atribución ligada a la esencia de los Estados, a pensarla como un atributo de los ciudadanos, del pueblo específicamente. Así, aquel dilema de indivisibilidad de la soberanía, o la imposibilidad de su fragmentación, se resolvió “al hacer radicar la soberanía en el pueblo y al determinar ésta la organización del Estado y de sus poderes”. Estableciendo, además, una subordinación del Estado hacia sus ciudadanos soberanos en su conjunto (Guillén López, 2020, p. 35).

Adicionalmente y con la finalidad de evitar a toda costa la concentración del poder que pudiera derivar en un gobierno autoritario y tiránico, los federalistas aceptan, la demanda de los antifederalistas de garantizar el autogobierno de los estados, frente al gobierno nacional de dos maneras: 1) limitar las facultades del gobierno central estableciéndole en la Constitución una serie de ámbitos competenciales enumerados y exclusivos y 2) garantizar un espacio de representatividad de los estados en el proceso de reforma de la Constitución, para que esta no pudiera ser modificada sin previo consentimiento y anuencia de las legislaturas de los estados (Barceló Rojas, 2016, pp. 11 y 12).

Un mecanismo más de garantía de la participación de los gobiernos estatales en la toma de decisiones a nivel federal, es la creación de una segunda cámara en el poder legislativo, esto es, el Senado, integrado por un número igual de

representantes de cada estado e incluyendo un número de miembros, protegiendo a los estados pequeños del posible abuso de poder por parte de estados con mayor territorio (Barceló Rojas, 2016, p. 14).

Otro mecanismo de limitación del poder a partir del sistema de pesos y contrapesos, lo podemos encontrar en el papel asignado al poder judicial por la Constitución de Estados Unidos. La facultad del poder judicial para declarar nulos los actos o leyes contrarias a la Constitución federal, no es considerada como una afrenta del poder judicial en contra del poder legislativo, más bien se plantea como la garantía de que la voluntad soberana, la del pueblo, expresada en el texto constitucional, está siendo respetada (Mora Sifuentes, 2019, p. 122).

Finalmente, de la mano de esta facultad del poder judicial para declarar nulas las leyes que contravienen la Constitución, resulta de gran importancia la primacía de la Constitución sobre todos los poderes como garantía de equilibrio. Esto se traduce en que el poder de decidir en concreto cuando existe un conflicto competencial entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados federados, no corresponde a ninguno de estos dos órdenes, sino a una autoridad natural, es decir, corresponde a un tribunal responsable de reestablecer el equilibrio entre los poderes (Bobbio & Matteucci, 1991, p. 634).

Bobbio explica que la consecuencia de la distribución de competencias entre una pluralidad de centros de poder independientes y coordinados es que cada parte del territorio, al igual que cada ciudadano, se encuentra sometido a dos poderes, esto es, al poder federal y al poder del estado federado (Bobbio & Matteucci, 1991, p. 634).

Así, de acuerdo con Mora Sifuentes, los padres fundadores de la nación americana, inspirados en grandes pensadores políticos como John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant y Charles Louis de Secondant, barón de Montesquieu, consideraron que “la mejor república era aquella que evita el despotismo y aseguraba la libertad”; por ello, la Constitución de Estados Unidos cumplió con los principios de participación y autonomía de los estados, así como

con dividir y fragmentar el poder político para que este mismo cumpliera con la tarea de controlarse a través de un esquema de pesos y contrapesos (Mora Sifuentes, 2019, p. 123).

2.2 Surgimiento de un Estado Federal

Elazar explica que, de acuerdo con la Ciencia Política, existen tres maneras en que surge un Estado. La primera de ellas es a través de la conquista, o por la fuerza; la segunda es a partir de un desarrollo orgánico, o por accidente; y la tercera es a través de un acuerdo pactado por elección. Estos datos son relevantes ya que el politólogo estadounidense asevera que el modo en que surge un Estado determina el marco en que se desarrollará su vida política (Elazar, 1987, p. 2).

En ese sentido, los Estados surgidos a partir de la conquista tienden a producir regímenes políticos jerárquicos gobernados de manera autoritaria. Los Estados que se han formado de manera orgánica se acercan más al concepto de “orden natural de las cosas”, tienden a tener un único centro de poder organizado de distintas maneras cuya evolución, por lo general, produce regímenes políticos oligárquicos, en el mejor de los casos, con tintes aristocráticos o, en el peor de los casos, regímenes políticos donde los pocos dominan a los muchos. Finalmente, en los Estados fundados a partir de pactos, destaca la reunión deliberada de individuos iguales que, al unirse en cuerpos políticos reafirman su igualdad y conservan sus derechos básicos. Estos Estados se caracterizan por regímenes políticos en los que se establece constitucionalmente, un sistema de elección y se garantiza una amplia participación en el diseño constitucional (Elazar, 1987, p. 3).

Los Estados fundados a partir de un pacto de alianza, son esencialmente federales. En ellos, cada sistema político es igual y se unen libremente conservando sus respectivas identidades aunque estén unidos en un todo común. Tales sistemas de gobierno son republicanos por definición, y en ellos el poder debe estar repartido entre muchos centros (Elazar, 1987, p. 4).

El Estado Federal pertenece a este tercer grupo, ya que al Federalismo se puede llegar tanto por la vía de la descentralización o bien por la de la integración (La Pergola, 1994, p. 58). El Estado Federal como ente político, puede nacer a la vida a partir de la asociación de Estados independientes, o ligados por una mera alianza confederal, impulsados a la unión por una fuerza centrípeta; o bien a través de la disociación (o segregación) procedente de la descentralización extrema de un Estado unitario, obedeciendo a una fuerza de carácter centrífuga (Burdeau, 1985, 209).

Sánchez de la Barquera y Arroyo, expone que la politóloga alemana Heidrun Abromeit, considera que la forma en que surge un Estado Federal, “imprime un sello característico a su carácter federalista y a su desarrollo posterior”. De este modo, de acuerdo con la autora, cuando un Estado Federal nace de la disociación, obedeciendo a fuerzas centrífugas, esto es un consenso que viene desde abajo, da como resultado un Federalismo “auténtico”. Por su parte, aquellos Estados federales que hacen de la asociación, a partir de fuerzas centrípetas, obedeciendo a una delegación desde arriba, dan como resultado un distanciamiento de tipo “ideal” de Federalismo “auténtico” (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 11).

Al respecto, el jurista italiano La Pergola siguiendo a Carl Friedrich expone que los procesos formativos del Estado Federal se desenvuelven en sentido opuesto pero convergente. En ese sentido, un Estado Federal puede surgir de la descentralización, o de una disociación de estados; sin embargo, de acuerdo con el juego de las fuerzas centrípetas y centrífugas, puede retornar al punto de partida, es decir, hacia la centralización y viceversa. Una Confederación puede transformarse en un Estado Federal debido a las fuerzas centrípetas, pero incluso podría tornarse en un Estado unitario, si la presión de las fuerzas centrípetas es irresistible (La Pergola, 1994, p. 58).

Esto ejemplifica lo expuesto en el capítulo anterior acerca de las variaciones llenas de tensiones en las que se desenvuelve el Federalismo como proceso. El Federalismo se encuentra siempre frente a fenómenos en constante devenir que se desenvuelven en una sucesión ininterrumpida (La Pergola, 1994, p. 58). Por

ello, concluimos junto con Burdeau y Sánchez de la Barquera y Arroyo que no existe el Federalismo “auténtico” o “verdadero”.

“El Federalismo no es el resultado de la aplicación estricta de un cierto número de normas o recetas, no implica tampoco la adopción de instituciones preestablecidas; procede ante todo de cierta tendencia a incluir el máximo de vida fundada en las tradiciones y los intereses locales dentro de un marco que permita satisfacer los imperativos comunes” (Burdeau, 1985, pp. 2020 y 203).

Esta forma de Estado debe sencillamente facilitar una constante intermediación de ideas o conceptos sociales, ya sea centrífugos, orientados a una mayor autonomía y diversidad en las condiciones de vida; ya se centrípetos, en búsqueda de la integración y la igualdad de las condiciones de vida (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, pp. 43 y 44).

2.3 Modelos de Estado Federal

A partir de la interpretación que otorga la teoría de división de poderes de Montesquieu, y atendiendo a la necesidad de distribución de competencias en un Estado Federal, podemos encontrar dos modelos. Por un lado, el modelo dualista y por el otro el modelo integrado (Anderson, 2008, p. 41).

A. Modelo dual

El modelo dualista, es el modelo clásico adoptado por la Constitución de Estados Unidos, en el que la división horizontal de poderes es estricta, y la división vertical de poderes se caracteriza por una marcada separación de asignaciones y competencias entre órdenes de gobierno. Por lo general, la competencia sobre diferentes materias, se atribuye constitucionalmente a un orden de gobierno exclusivamente, sea el orden federal o el estatal (incluso puede considerar el orden local). De modo que cada orden establece, administra y desarrolla sus propios programas (Anderson, 2008, p. 41).

Adicionalmente, bajo el modelo dualista es muy reducido el número de decisiones que toman de manera conjunta los órdenes de gobierno, existiendo un alto grado de separación en el proceso decisorio. Por ello el modelo dualista también es conocido como modelo de separación, interestatal y centrífugo (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 24).

Dadas las características señaladas, los Estados federales que adoptan el modelo dualista de distribución de competencias y división de poderes tienden a presentar gran diversidad en las condiciones de vida, pluralidad social, disparidades, así como conflictos culturales o económicos en sus distintos territorios, así como una marcada separación de poderes a nivel político institucional (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 26).

Como se mencionó con anterioridad, un Federalismo rigurosamente dual no tiene oportunidad de éxito a largo plazo. Una de las razones es que una nítida o estricta separación de competencias es prácticamente imposible, por ello en la mayoría de los casos, los Estados federales prevén la existencia de competencias concurrentes en sus textos constitucionales, siendo éstas materias en que ambos órdenes de gobierno pueden legislar (Anderson, 2008, p. 42). La segunda razón que ya fue mencionada, es que actualmente la alta movilidad social ha propiciado poblaciones pluriculturales, aunado a que fenómenos geopolíticos tales como calentamiento global, pandemias, guerras dan lugar a complicaciones de alcance multinacional, por lo que, tanto la atención a la ciudadanía, como a la solución a dichas complicaciones traspasa las fronteras y las jurisdicciones interestatales.

B. Modelo integrado

Por su parte, el modelo integrado, también llamado cooperativo o de interdependencia, encuentra su mayor referente en Alemania. Se caracteriza por una distribución funcional tanto de poderes como de competencias, de modo que algunas materias podrán ser atribuidas exclusivamente a un orden de gobierno, mientras que las demás son más bien concurrentes. Para el ejercicio de estas facultades concurrentes o conjuntas, el orden federal establece un marco legislativo general que puede ser complementado por los órdenes estatales, sin

contravenir lo estatuido por la Federación, y por lo general, los gobiernos de las unidades constitutivas administran programas o leyes aprobados desde el centro (Anderson, 2008, p. 42).

Como podrá observarse, normativamente el modelo integrado busca la uniformidad de las condiciones de vida. Por lo que hace a la toma de decisiones, los distintos órdenes de gobierno se encuentran involucrados, generándose así un fuerte enlace entre ellos, por lo que este modelo también se considera como interestatal y centrípeto (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 24).

Ahora bien, cabe precisar que en la amplia variedad del fenómeno federativo, es posible encontrar Estados federales que combinan elementos tanto del modelo dual como del integrado, por lo que algunos autores consideran que existe un tercer modelo mixto como sería el caso de Canadá y Australia (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 26).

El politólogo mexicano Miguel González Madrid explica que las experiencias estadounidense y alemana han caracterizado al Federalismo como una “estructura de organización política territorial propia de la modernidad, constitucionalmente fundada y basada en una pluralidad de centros institucionales de poder, ordenados básicamente en dos niveles de autoridad (central/subnacional)”; estas estructuras incluyen una esfera de competencias concurrentes que facilitan la cooperación entre niveles de gobierno para la atención de asuntos comunes. Además, el autor resalta que la organización federal no tiende a la homogenización de las comunidades federadas, ni a la concentración de funciones en una sola estructura, sino más bien a compatibilizar los elementos heterogéneos y a coordinar la pluralidad de centros de poder en una lógica de unidad en la diversidad (González Madrid, 2007, p. 157).

Esto, como ya se mencionó, no implica que los Estados federales pierdan su “pureza o autenticidad”, más bien refleja el dinamismo, adaptabilidad y flexibilidad del Federalismo, que permite que los Estados federales adecuen sus modelos de

distribución y separación de poderes de acuerdo con los requerimientos y necesidades espaciales, sociales, políticas, culturales y económicas.

Recordemos que “el Estado Federal debe su solidez, no a la perfección de su estructura jurídica, sino por el contrario, al espesor de la sedimentación de prácticas, interpretación, de sentimientos, de civismo federal y de patriotismo local que la recubre” (Burdeau, 1985, p. 210).

2.4 Características del Estado Federal

Tal y como se adelantó en el apartado 2.2 del presente capítulo, el Federalismo no es el resultado de la aplicación normas o recetas, ni su existencia está estrictamente determinada por adopción de instituciones preestablecidas. No obstante, existen algunos rasgos comunes a todo Estado Federal que lo caracterizan y distinguen de otras formas de Estado. Estos rasgos son denominados por algunos autores como criterios estructurales, bases constitucionales, principios característicos, o elementos de la estructura jurídica del Estado Federal. A continuación, enunciamos las características que coincidentemente encontramos en la literatura sobre la materia:

A. División geopolítica

El territorio de un Estado Federal se encuentra dividido en al menos dos unidades constitutivas, llámense estados, cantones, lander o provincias, mutuamente excluyentes, cuya existencia esta constitucionalmente reconocida y no puede ser abolida unilateralmente (Bednar, 2008, p. 18).

Las unidades que componen los Estados federales (a diferencia de las unidades constitutivas de estados unitarios), tienen “calidad estatal” reconocida constitucionalmente, es decir, que poseen un alto grado de autonomía, tienen una Constitución propia que les determina una división de poderes al interior del estado (existen poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial estatales), así como instituciones constitucionales, un aparato de administración pública y un ámbito de acción propios (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 30).

La coexistencia de estos dos ámbitos de poder con facultades legislativas y jurisdiccionales en un mismo espacio territorial, da lugar a la formación de órdenes o esferas de gobierno (Mora Sifuentes, 2019, p. 124) cuyo poder se encuentra limitado a partir de la división de competencias horizontal, vertical y temporal establecida y garantizada constitucionalmente (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 47).

Esta ya analizada fragmentación y limitación del poder implica que los diversos órdenes de gobierno son autónomos en al menos un ámbito político y dicha autonomía se encuentra también establecida en la Constitución (Bednar, 2008, p. 19). Adicionalmente, cada esfera de gobierno cuenta con bases de autoridad independientes (modelo dual) pero también es posible que compartan ámbitos de actuación conjunta (modelo integrado).

Las bases de autoridad diferenciadas tanto de la autoridad federal como de la estatal se materializan a través de la independencia electoral, de modo que cada orden de gobierno rinde cuentas a su electorado. En ese sentido, aunque en algunos ámbitos las competencias o facultades sean compartidas entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, cada uno gobierna a sus ciudadanos de manera directa y cada ciudadano es gobernado por al menos dos autoridades (Bednar, 2008, p. 19).

B. Constitución federal

El Estado Federal, al igual que otras formas de Estado, resulta de la institucionalización del poder que se exterioriza a través de la Constitución (Burdeau, 1985, p. 214). Elazar explica que las constituciones escritas son un producto del Federalismo que se inventó como el artefacto político para hacer posible la constitución o reconstitución de Estados bajo una base federal. De este modo la Constitución de un Estado Federal se convierte en el marco gubernamental y protector de derechos, un código, un manifiesto revolucionario de carácter social, un ideal político, o la adaptación moderna de una constitución antigua y tradicional (Elazar, 1987, p. 158).

De acuerdo con Anderson, las Constituciones escritas son esenciales para un Estado Federal toda vez que establecen el marco dentro del cual deberá operar cada orden de gobierno (Anderson, 2008, p. 77). Esta norma suprema refleja la voluntad soberana del pueblo de adoptar como forma de poder estatal el Federalismo; nombra a los estados como miembros de la Federación y garantiza su autonomía; determina la división horizontal y vertical de poderes, así como los mecanismos de pesos y contrapesos; garantiza la independencia de los gobiernos estatales a través del sistema electoral; fundamenta las facultades y atribuciones tanto del gobierno federal como de los gobiernos de los estados miembros y en su caso de los gobiernos locales, determinando si dichas facultades y atribuciones son de ejercicio exclusivo de uno u otro orden de gobierno (modelo dual), o bien si son ámbitos de acción compartida (modelo integrado); enuncia las condiciones de acuerdo con las cuales los gobernantes pueden ejercer sus prerrogativas (Burdeau, 1985, p. 214); marca los límites y alcances de los estados miembros (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 50); establece las reglas de resolución de conflictos entre los órdenes de gobierno, así como al árbitro encargado de resolver dichos conflictos y garantiza los derechos y libertades de la ciudadanía.

De especial importancia para un Estado Federal es la supremacía y rigidez de su texto constitucional. Ambas cualidades están orientadas a asegurar dos principios que parecieran contradictorios. Por un lado, la supremacía de la Constitución y su proceso rígido o dificultado de reforma, impiden que el orden y la estabilidad Estatal se vean afectados por decisiones apresuradas; por el otro, permite la realización de cambios y reformas necesarias para que el texto constitucional se adecue a los cambios sociales y circunstancias de cada época (Mora Sifuentes, 2019, p. 130).

C. Representación de estados miembros

De la mano de la independencia de los estados miembros de una Federación, uno de los intereses principales que subyace a la formación de un Estado Federal es su participación en la formación de decisiones que el conjunto de la unión considere de interés común (Burdeau, 1985, p. 231).

La participación de los estados miembros en la formación de la voluntad nacional, se relaciona con la representación política. De modo que la representación política, de acuerdo con Armenta López, se convierte en el puente a través del cual se “canaliza la participación de las entidades con el poder central del Estado Federal, y las decisiones tendrán la categoría y la fuerza de voluntad nacional sólo si son tomadas por ambos” (Armenta López, 2005 (reimp.), pp. 87 y 88).

Los parlamentos de los Estados federales se caracterizan por mantener el equilibrio entre la representación del grueso de la población y la representación de las unidades constitutivas. Por lo general, esta función es cumplida por las Cámaras Altas cuyos miembros son representantes de los estados miembros de la Federación (Anderson, 2008, p. 66).

Históricamente, la Cámara Alta o Senado ha desempeñado una labor de revisión de la Cámara baja o de Representantes, fungiendo, así como un mecanismo de contrapeso. No obstante, en los Estados federales, la Cámara de Senadores hace las veces de foro de representación de los estados miembros en el que pueden externar su opinión (Mora Sifuentes, 2019, p. 129). Esta representación a través de la participación se traduce en una relación de colaboración entre las partes integrantes de la Federación y el orden central (Armenta López, 2005 (reimp.), p. 86).

D. Distribución de competencias y división de poderes

De acuerdo con Schubert, “el principio federal se caracteriza por el juego conjunto del reparto (normativamente deseado) de la soberanía estatal y de la división empírica (utilizable positivamente en la práctica) de funciones de mando e integradoras” (Schubert, 1997, p. 172). Existen dos maneras en que un Estado Federal experimenta limitaciones en todos los órdenes estatales respecto de sus competencias políticas y administrativas: 1) la división de poderes tanto en el orden federal como en el estatal; y 2) a través de la distribución de competencias, facultades y atribuciones entre ambos órdenes (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2011, p. 37).

Con el afán de evitar ser repetitivos, en relación con la distribución de competencias y la división de poderes, remitimos al lector a lo ya expresado en el numeral 2.3 del presente capítulo.

Finalmente mencionaremos que, como directriz o mecanismo político en la distribución de competencias entre estados miembros y la Federación, Tortolero Cervantes señala el principio de subsidiariedad, que implica “la asignación de competencias a la instancia (federal, estatal o municipal) que mejor esté en posibilidades fácticas de ejercerlas, es decir, definir qué nivel de gobierno es el mejor situado para resolver un problema común”. De este modo, lo que no sea posible resolver en una primera esfera de proximidad, escala a la siguiente, cuyas autoridades suponen un grado de especialidad mayor (Tortolero Cervantes, 2018, p. 242).

E. Reglas de resolución de conflictos y árbitro

Como se adelantó en párrafos previos, la Constitución de un Estado Federal prevé las bases para la solución de conflictos entre el orden federal y el estatal (en su caso también del local o municipal). Estos conflictos pueden suscitarse principalmente cuando exista concurrencia en la competencia de cierta materia; cuando ambos órdenes de gobierno en ejercicio de sus competencias aprueben leyes que se encuentren en conflicto; cuando un orden de gobierno esté invadiendo competencias del otro, entre otros (Anderson, 2008, pp. 78 y 79).

Para la atención de estos casos, es importante que la Constitución federal establezca las reglas de resolución de estos conflictos y designe un árbitro responsable de dirimirlos. Por lo general este papel es otorgado al Poder Judicial del orden federal, particularmente al Tribunal Constitucional o Tribunal Superior.

De acuerdo con Mora Sifuentes, la labor de este Tribunal deberá cumplir con tres objetivos: primero, proteger la supremacía de la Constitución federal de modo que ningún acto o ley emitido por algún órgano del orden estatal contravenga lo dispuesto en el texto constitucional; segundo, uniformar o armonizar el marco jurídico federal en toda la nación, a través de sus facultades interpretativas; y,

tercero, desempeñarse como árbitro y juez en los conflictos que puedan suscitarse entre el orden federal y un estado miembro, entre un estado miembro y el orden local o municipal, entre dos estados miembros, o entre dos municipios (Mora Sifuentes, 2019, p. 132).

CAPÍTULO 3. DISEÑO DEL FEDERALISMO POLÍTICO MEXICANO

El Federalismo mexicano ha despertado la curiosidad de investigadores de distintos ámbitos académicos, desde historiadores, juristas, politólogos y economistas. La historia del Federalismo mexicano es prácticamente la historia de México, por lo que es necesario prestar atención suficiente a los acontecimientos sociales, políticos y económicos de nuestra historia para lograr un mejor entendimiento de los múltiples Federalismos que componen el Federalismo mexicano, entre ellos, el Federalismo político.

Como es lógico, al ser estudiado desde distintas ramas del conocimiento y bajo distintas perspectivas, el Federalismo mexicano ha sido descrito y juzgado en sentidos opuestos e incluso contradictorios, al mismo tiempo. De modo que hay académicos que consideran que desde la época prehispánica podemos encontrar indicios de organización política en términos federales, otros que consideran que en la época de la Colonia nace el germen federal, incluso hay quienes afirman que el Federalismo mexicano no fue más que una técnica constitucional copiada del recién federalizado país del norte.

Profundizar en el estudio del origen y evolución del Federalismo mexicano, rebasaría por mucho los objetivos del presente trabajo, por lo que a lo largo de este capítulo, se intentará llevar a cabo una breve síntesis que describa de manera general la historia del Federalismo mexicano a partir de sus constituciones federales, así como una descripción a grandes rasgos, del comportamiento de sus instituciones políticas. Esto con la finalidad de ofrecer un panorama general que sirva de marco referencial para el análisis del diseño vigente del Federalismo político mexicano y, finalmente, estar en posibilidad de aventurar algunas hipótesis respecto a la influencia del diseño del Federalismo político en la gran centralización del país.

3.1 Marco histórico de referencia del Federalismo político mexicano

A. El Federalismo a través de las Constituciones federales

Existe gran consenso entre la comunidad académica en considerar la figura de la *diputación provincial* como el germen del Federalismo mexicano. Esto gracias al trabajo de la historiadora Nettie Lee Benson, quien en su obra *La diputación provincial y el Federalismo mexicano*, defiende que el origen de nuestro sistema federal se puede encontrar en los discursos del Diputado Miguel Ramos Arizpe ante las Cortes de Cádiz¹³ (Mora Sifuentes, 2020, p. 283).

Ramos Arizpe describió en su famosa memoria, las condiciones de las llamadas Provincias Internas de Oriente, señalando como uno de sus principales males la centralización, asociada al despotismo que, además, propiciaba distanciamiento entre gobernantes y gobernados. Al respecto, el diputado mexicano propuso la figura de la diputación provincial como una unidad con competencias autonomistas. Finalmente, la Constitución de Cádiz de 1812, reconoció las diputaciones provinciales dotándolas de un gobierno representativo e independencia política (Mora Sifuentes, 2020, p. 285).

No obstante, no podemos hablar propiamente del Estado Federal mexicano, sino a partir de 1821, cuando se consuma la independencia de México de la Corona Española. Tras la lucha por la independencia, la economía del país estaba en bancarrota, el Congreso no estaba funcionando e Iturbide se había declarado emperador. Además, las intenciones autonomistas de las Provincias Internas del Bajío como Guadalajara, Zacatecas y San Luis Potosí, empezaron a aflorar causando serias tensiones.

En febrero de 1823 el Plan de Casa Mata intentó conjugar las tensiones sociales y regionales abriendo la puerta al Federalismo y rechazando el imperio de Iturbide.

¹³ Como se recordará, en 1810 las Cortes de Cádiz marcaron el inicio de una época trascendental para España pues el producto resultante de dichas Cortes, esto es, la Constitución de Cádiz de 1812 representó el tránsito del Antiguo Régimen a la instauración de un Estado liberal monárquico (Mora Sifuentes, 2020, p. 283).

De acuerdo con Mora Sifuentes, en aquella etapa concurren corrientes heterogéneas como la unitaria, la federalista, la confederalista y la municipalista que de una manera u otra intentaban mantener unida a la recién independizada nación. El Federalismo fue visto como la alternativa para mantener la unidad entre los diversos territorios (Mora Sifuentes, 2020, p. 290).

No obstante, a mediados de 1823 las provincias se sentían desligadas del gobierno central, Chiapas intentó construir una confederación e invitó a Yucatán y Oaxaca, pero ésta no tuvo éxito. Sin embargo, las provincias de la etapa iturbidista se transformaron en Estados soberanos (Tortolero Cervantes, 2018, p. 227); y Oaxaca, Yucatán, Jalisco y Zacatecas convocaron a elecciones para legislaturas constituyentes y formaron milicias para defenderse del centro (Zoraida Vázquez, 1993, p. 20). Por su parte, Texas, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas celebraron una junta para separarse, declarándose luego independientes entre sí, acordando unirse a México en la forma de Federación. Guatemala por otro lado, logró su independencia absoluta (Mora Sifuentes, 2020, p. 285).

Ante tal escenario, la urgencia de contar con un texto constitucional aceptado por las provincias que evitara la fragmentación del país, era inminente. El *Acta Constitutiva de la Federación*, del 31 de enero de 1824, constituyó la Federación mexicana declarando que la forma de gobierno que adoptaba la nueva nación era una república, representativa, popular, federal, cuyas partes integrantes eran estados independientes, libres y soberanos en lo correspondiente exclusivamente a su administración y gobierno interior; además reorganizó el espacio territorial reconociendo la existencia de 17 estados y dos territorios; y estableció que la soberanía radicaba esencialmente en la nación (Mora Sifuentes, 2020, p. 292).

La cuestión que más tensión causó entre los congresistas al elaborar esta Acta y posteriormente, al redactar la Constitución de 1824, fue el tema de la titularidad de la soberanía. Al respecto, sobresale el discurso del federalista fray Servando Teresa De Mier, el cual fue erróneamente tachado de centralista por proponer la posibilidad de explorar otras formas para México de federarse. El congresista expresó su temor hacia el reconocimiento de la soberanía de los estados, pues

consideraba que podría aumentar la anarquía y la división (Zoraida Vázquez, 1993, p. 23). A su juicio, no existían las condiciones culturales ni políticas necesarias para que México adoptara un Federalismo altamente descentralizado o casi confederado, toda vez que no había ciudadanos suficientemente capacitados para ocupar los cargos públicos que pudieran hacerlo realidad (Mora Sifuentes, 2020, p. 293).

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución de México como una nación independiente. El texto constitucional estableció una forma de Federalismo casi confederada, conformada por 20 estados, cuatro territorios y un Distrito Federal (Zoraida Vázquez, 1993, p. 24). De acuerdo con el reparto de facultades establecido en la Constitución, el Poder Legislativo Federal conservó las competencias más importantes, nulificando prácticamente al Ejecutivo. Además, en la rama financiera los estados obtenían la mayor cantidad de ingresos ya que cobraban la gran mayoría de los impuestos. Esto dio como resultado, un gobierno nacional débil, que dependía fiscal y administrativamente de los estados, generando fuertes enfrentamientos entre ambas esferas de gobierno (Mora Sifuentes, 2020, p. 296).

De acuerdo con la historiadora Josefina Zoraida Vázquez, el Federalismo mexicano no fue una simple copia del norteamericano, toda vez que el gobierno federal mexicano no gobernaría ciudadanos sino a estados. Explica la autora que, en Estados Unidos, no había temor ni desconfianza hacia un centro que no existía y que todos reconocían necesario, sino temor de los estados pequeños de ser tiranizados por los grandes. En cambio en México, la tensión entre las regiones y el centro logró que se aceptara un unitarismo gubernamental, pero con un gobierno federal debilitado (Zoraida Vázquez, 1993, pp. 24 y 25).

La minimización de las facultades de la rama Ejecutiva en la Constitución de 1824, orilló a que el titular del Ejecutivo Federal solicitara la atribución de facultades extraordinarias, situación que después se convertiría en un medio ordinario de estabilización del régimen (Tortolero Cervantes, 2018, p. 229) y a la postre, un mal hábito que redundó en un presidencialismo exacerbado.

Poco tiempo después de la entrada en vigor de la Constitución de 1824, fue evidente que el Federalismo en los términos en ella previstos no funcionó. En su lugar, en 1836 se promulgaron las llamadas *Siete Leyes* que proclamaron el centralismo y más tarde en 1843 las *Bases Orgánicas de la República Mexicana*, harían lo mismo.

Durante el periodo de 1840 a 1860, el país experimentó una gran inestabilidad. Los trágicos sucesos históricos como la pérdida del territorio de Texas, la guerra contra Estados Unidos, las constantes rebeliones, divisiones y traiciones entre grupos, los múltiples cambios de presidente de la república y la emisión de las Leyes de Reforma entre otros, hicieron necesario un cambio de régimen (Tortolero Cervantes, 2018, p. 230).

El régimen centralista había provocado el repunte del Federalismo. Así, en el *Acta Constitutiva y de Reformas* del 21 de mayo de 1847, México vuelve al Federalismo a través de la restitución de la Constitución de 1824 (Mora Sifuentes, 2020, p. 296).

Para, entonces, el Federalismo sufrió una reorientación inspirada por las ideas de la corriente liberal, por lo que la cuestión federal comienza a mostrarse estrechamente entrelazada a las garantías constitucionales, a los derechos y las libertades (Carmagnani, 1993, p. 140). Esta reorientación se ve materializada en el voto particular de Mariano Otero, que permitió la inclusión de la figura jurídica del amparo como mecanismo legal de protección de derechos.

De acuerdo con el historiador Marcello Carmagnani, la voluntad de reformar la Constitución de 1824 implicó un acto de refundación del Federalismo mexicano, siendo la mencionada Acta el documento que ilustra la conjugación entre la tendencia liberal y la federal (Carmagnani, 1993, p. 143).

Cuando parecía haber triunfado el bloque liberal, con Juárez en la presidencia, se convocó a la adopción de una nueva Constitución Federal en 1857, proclamada en marzo de ese año (Tortolero Cervantes, 2018, p. 230). Este nuevo texto constitucional estableció como forma de gobierno la república representativa,

democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación. La nueva Ley Fundamental buscaba una mayor colaboración entre el gobierno federal y los estados, por lo que se acotaron y definieron las competencias de los poderes de la Unión y se perfeccionó el sistema de pesos y contrapesos. Además, proponía que la esfera federal fuera la garante exclusiva de los derechos de los ciudadanos y la libertad individual (Hernández Chávez, 1996, p. 20).

Pese a que la vigencia de la nueva Constitución de 1857 se vio tempranamente opacada por distintos acontecimientos bélicos como la Guerra de Reforma (1857-1861), la invasión de las tropas de Napoleón III y el Segundo Imperio (1863-1867), tras la restauración de la república en 1867 y el triunfo liberal, se consolidó también el Federalismo mexicano, ya que en lo futuro no volvería a ponerse en duda la adopción de la organización política federal, al menos en el texto constitucional.

En la década de 1860, los gobiernos estatales elaboraron con cierta rapidez sus constituciones, buscando preservar sus formas de participación política preexistentes, en sus nuevos textos constitucionales. De acuerdo con Carmagnani, la institucionalización de sus facultades, hace suponer su interés por preservar su soberanía y defender sus poderes residuales. Además, algunos estados, específicamente los del centro y norte de la república, reconocieron las facultades no solo administrativas, sino también políticas de los municipios, institucionalizando también el *poder municipal* (Carmagnani, 1993, p. 154).

En 1874, una reforma constitucional transformó al Poder Legislativo Federal y México volvió al bicameralismo, creándose el Senado. Esto obedeció a la necesidad de prácticas políticas de compromiso entre la Federación y los estados, que evitaran futuras crisis políticas. Por ello, le fue otorgada al Senado la facultad de resolver conflictos entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales (Carmagnani, 1993, p. 157). Sin embargo, esta nueva Cámara terminó favoreciendo más al Ejecutivo federal, al permitir que reforzara su presencia en la

lucha política dentro de los estados, bajo la amenaza de una intervención federal (Carmagnani, 1993, p. 158).

El incremento del poder de la esfera federal inconformó a los gobiernos subnacionales y municipales, quienes vieron reducida su esfera de acción. En 1876, con la finalidad de reequilibrar la división vertical de poderes, se propuso limitar el poder del Ejecutivo federal y de los estados, a través del principio de no reelección, así como garantizar la independencia de los municipios a nivel constitucional (Carmagnani, 1993, p. 159). Estas medidas no tuvieron éxito, pues la no reelección a nivel estatal permitió al gobierno federal intervenir en los gobiernos subnacionales a través del nombramiento de gobernadores interinos, presentándose como una esfera de poder superior (Carmagnani, 1993, p. 160).

A las tensiones políticas señaladas se agregaron las tensiones financieras. Los estados insistían en apropiarse de impuestos federales, pese a haber renunciado a gravar, a favor de la Federación, los derechos de importación, exportación, así como haberse comprometido a abolir las alcabalas y aduanas interiores. Además, tras la creación en 1880 de nuevos impuestos federales para hacer frente a la crisis fiscal del país, en parte causada por la multiplicidad de impuestos locales, los estados vieron amenazada su autonomía financiera (Carmagnani, 1993, pp. 161 a 163).

Ante este panorama, podemos concluir junto con la historiadora Alicia Hernández Chávez, que la falta de colaboración entre los gobiernos federal, estatal y municipal, evitó que se conformara una verdadera matriz federal en la que las arenas políticas (gobierno central y gobiernos subnacionales) se conecten entre sí por instituciones comunes y vínculos de comunicación compartido que permitan una distribución de poderes que funcione sobre una base de igualdad (Hernández Chávez, 1996, p. 20).

Así, la Constitución de 1917 promulgada el 5 de febrero, y que continúa vigente hasta nuestros días, tuvo como antecedentes inmediatos el régimen porfirista (1886-1910) y la Revolución Mexicana (1910). La crisis del Estado liberal y de sus

instituciones, activó las fuerzas centrífugas, conduciendo a un estado de ingobernabilidad y posteriormente, al estallido de la Revolución en 1910 (Hernández Chávez, 1993, p. 264).

Hernández Chávez estima que el movimiento revolucionario se desarrolló a favor del Federalismo, ya que la ciudadanía fundamentó su derecho en la Constitución de 1857 y en las elecciones de 1911-1912. Sin embargo, la lucha armada también se puede interpretar como un reclamo al Federalismo mal logrado del Estado liberal. Un Federalismo que como se señaló, permitió la intervención del poder federal en las esferas subnacional y municipal y no logró una relación de colaboración entre las partes constitutivas de la Federación (Hernández Chávez, 1993, p. 267).

Dentro de este nuevo proyecto de Federalismo, la incorporación del voto directo en la Constitución de 1917 resulta de elemental importancia al redefinir a la ciudadanía y a la representación política en términos federales. Como se señaló, el Federalismo necesita de democracia, el voto como un derecho político de representación fundamental, significa la posibilidad de hacer efectiva la división de poderes, la autonomía estatal, la soberanía federal, la libertad administrativa del municipio y los derechos políticos de los ciudadanos (Hernández Chávez A. , 1993, p. 267).

El municipio también tuvo un papel preponderante en la nueva Constitución. La libertad administrativa del municipio, fue planteada en el artículo 115 de la Carta Magna y significó el fortalecimiento del municipio libre. El nuevo texto constitucional les brindó independencia política, autonomía hacendaria y personalidad jurídica (Mora Sifuentes, 2020, p. 310).

Otro elemento de suma importancia y gran novedad incorporado en la Constitución de 1917, fue la cuestión social. Ésta se refleja desde el reconocimiento de la soberanía popular, pasa por el establecimiento de garantías individuales, lo que conocemos hoy en día como derechos humanos y el reconocimiento de derechos sociales y finalmente culmina con el establecimiento

de un mecanismo de control constitucional para estos derechos y garantías, que es el amparo.

En este sentido, Hernández Chávez considera que la Constitución de 1917 instaura un Federalismo cooperativo, pues algunos de los derechos sociales reconocidos en ella, tales como la educación y el reparto agrario, implican una competencia compartida y una implementación conjunta entre la esfera federal y la subnacional (Hernández Chávez A. , 1993, p. 276).

B. Del pseudo Federalismo a la refederalización

Tras la Revolución, surgió la necesidad de reconstruir y modernizar al país, sin embargo, el panorama no era alentador, había un déficit fiscal considerable y las exigencias sociales por las que se había combatido, necesitaban ser atendidas. A nivel subnacional, los gobernadores controlaban el poder civil y militar, por lo que resultaban una amenaza constante para la estabilidad política. El gobierno federal recurrió a la centralización de funciones, para romper con las bases de poder de los gobernadores que enfrentaban dificultades para reactivar sus economías locales (Flamand, 2010, p. 502), provocando la debilidad administrativa y económica de los gobiernos subnacionales (Hernández Rodríguez, 2009, p. 196).

La figura del Ejecutivo federal se fortaleció a costa de los poderes Legislativo y Judicial, así como de los gobiernos subnacionales y pronto el gobierno federal comenzó a encargarse de todos los aspectos de la actividad gubernamental (administrativo, financiero, social, político y militar). Esta preponderancia generó poca resistencia por parte de la esfera subnacional, ya que, a esas alturas, los estados se encontraban económicamente afectados e inestables políticamente.

Sin embargo, la exigencia social por el cumplimiento y materialización de los derechos prometidos en la Constitución de 1917, no se hizo esperar. Durante la década de 1920, distintos movimientos sociales se hicieron escuchar. La creación de un partido político fuerte que aglutinara a la clase política e hiciera que los intereses de los gobernantes se alinearan en un mismo eje, fue la solución a la inestabilidad social y política por la que atravesaba el país. En 1929, se creó el

Partido Nacional Revolucionario; tras algunos cambios, finalmente, en 1946, se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional.

El camino hacia la estabilidad política no fue fácil, pero finalmente se estructuró un pacto informal entre el centro y los liderazgos regionales. La sujeción de los gobernadores a los designios del gobierno federal se lograba a través de la homogeneidad partidaria (Hernández Rodríguez, 2009, p. 195). El partido hegemónico se convirtió en la arena de negociación de los pactos y el presidente de la república era el gran árbitro que dirimía entre las élites estatales y la nacional que pertenecía la partido, lográndose así el equilibrio del sistema. La falta de elecciones competitivas permitía la existencia de este tipo de arreglos dando la apariencia de un *pseudo Federalismo* (Reynoso, 2002, p. 4).

Rogelio Hernández Rodríguez señala que, pese a que durante los años de hegemonía del PRI los gobernadores estuvieron sometidos al presidente, en sus respectivas entidades gozaron de una amplia autonomía política (no así económica) que les dio el control casi absoluto de las instituciones locales. De acuerdo con el politólogo mexicano, la autonomía política de los estados era una condición indispensable para que los gobernadores garantizaran la estabilidad política en sus jurisdicciones y pudieran fungir como intermediarios del gobierno federal coadyuvando a hacer posible la integración regional y desarrollar los proyectos generales gestados desde el centro (Hernández Rodríguez, 2009, p. 195).

De acuerdo con el autor en cita, la debilidad administrativa y económica de los gobiernos subnacionales, tenía su compensación en el ámbito político ya que el aparato administrativo estatal y municipal era nombrado por el gobernador en turno, por lo que la élite administrativa local quedaba en sus manos, dándole un dominio indisputable en el Congreso local y en los ayuntamientos que les permitía asegurar la estabilidad política local (Hernández Rodríguez, 2009, p. 197).

Hacia finales del siglo XX, diversos factores políticos y económicos comenzaron a alterar el sistema político mexicano tales como crisis económicas y demandas

sociales en contra de la legitimidad del sistema. Especialmente durante la década de 1960, se llevaron a cabo distintos movimientos sociales de carácter urbano que cuestionaban al sistema político mexicano y exigían apertura democrática. La reacción del gobierno mexicano a estos movimientos, evidenció la falta de democracia y urgencia de reforma del sistema político. Bajo esas circunstancias, en la década de 1970 surgieron nuevos actores políticos que interpelaron al gobierno, nacidos de movimientos guerrilleros, pero también se crearon nuevos partidos de izquierda y derecha que buscaron llegar al poder a través de las contiendas electorales (Bolívar Meza, 2013, p. 39).

En la década de 1970, surgieron el Partido Demócrata de los Trabajadores (PDT), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), aunque aún sin posibilidades de triunfo, pues pese a que las elecciones se realizaban con regularidad, la competencia seguía siendo controlada por las instituciones del Estado, por lo que no existía una verdadera lucha por el poder (Bolívar Meza, 2013, p. 39).

La crítica al autoritarismo, la crisis de legitimidad política, las exigencias de apertura democrática y la activación política de la ciudadanía sembraron las bases para que el sistema político mexicano comenzara a “refederalizarse” (Reynoso, 2002, p. 11). Hacia las dos últimas décadas de 1900, inició un proceso de “reforma del Estado” de la mano del inicio de la transición democrática.¹⁴ La reforma estatal implicó la reducción de la actividad gubernamental del gobierno federal, trasladando actividades sociales y económicas tanto a la iniciativa privada, como a los gobiernos subnacionales (Hernández Rodríguez, 2009, p. 204).

¹⁴ De acuerdo con Bolívar Meza, la transición democrática es más amplia y profunda que la alternancia política, pues se entiende como “el puente que se cruza para pasar de un régimen autoritario hacia uno democrático; implica llegar a un nuevo pacto fundacional y en el trayecto se van construyendo nuevas leyes, nuevas instituciones, nuevas formas de hacer política y nuevos actores políticos. La transición concluye una vez que se ha logrado la consolidación democrática, en que los actores políticos están satisfechos con la nueva estructura económica y con la superestructura jurídico-política, siempre y cuando brinden condiciones de gobernabilidad, equidad, justicia y desarrollo”. La transición democrática no se limita al resultado electoral que da lugar a un cambio de gobierno, ni a que un partido sustituya a otro en el poder (Bolívar Meza, 2013, pp. 34 y 35).

De acuerdo con Laura Flamand, la descentralización significó un reacomodo en las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno para descongestionar al gobierno central transfiriendo funciones a los gobiernos subnacionales (Flamand, 2010, p. 513 y 515). Una serie de responsabilidades institucionales, de provisión de servicios y ejercicio de gasto pasaron a sus manos, otorgando poder y autonomía a los gobiernos subnacionales.

Los municipios también vieron ampliadas sus responsabilidades administrativas y sociales y comenzaron a recibir transferencias federales de manera directa (Hernández Rodríguez, 2009, p. 205). Así, en áreas de política cruciales para la calidad de vida de la población, los gobiernos subnacionales adquirieron un papel más importante e influyente (Flamand, 2010, p. 513 y 515).

Por su parte, la transición democrática obedeció a fuerzas centrífugas, gestándose de la periferia hacia el centro y se materializó en diversas reformas electorales (1977, 1986, 1990, 1994 y 1996). Una de las más relevantes consecuencias de la transición democrática fue la alternancia política¹⁵ que se suscitó en las presidencias municipales, continuó con las gubernaturas y finalmente trastocó la presidencia (Bolívar Meza, 2013, p. 34).

En 1977, se aprobó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). Esta reforma político electoral fue la respuesta a las demandas de participación política y a la desconfianza y falta de credibilidad del sistema político mexicano tras la crisis de 1968. A raíz de ello inició una incipiente pero verdadera lucha por el poder a través de la arena electoral. Así, se logró por una parte, incrementar la legitimidad del gobierno al tratarse de una reforma promovida desde el Poder Ejecutivo Federal y; por el otro, el autoritarismo se debilitó, las demandas de participación política se incrementaron y los partidos de

¹⁵ Por alternancia política, según Bolívar Meza, debe entenderse “el cambio o la sustitución de un grupo gobernante por otro cuando procede de un partido político distinto al que gobernaba, y este proceso es producto de un proceso electoral competido”. Un elemento fundamental de la alternancia política es que no sólo cambien las personas o partidos en el poder, sino que exista un cambio positivo en el funcionamiento de las instituciones de una democracia representativa (Bolívar Meza, 2013, pp. 34 y 35).

oposición se volvieron más competitivos, incrementando así la importancia del voto (Bolívar Meza, 2013, pp. 40 y 41).

A esta reforma le siguieron otras reformas constitucionales y creación de leyes que transformaron de manera fundamental el Federalismo político mexicano al trastocar las relaciones entre los gobiernos federales, estatales y municipales, así como las reglas de la competencia electoral: 1) en 1983 se reformó el artículo 115 constitucional para otorgar facultades tributarias, de prestación de servicios públicos y de planeación urbana a los gobiernos municipales; 2) en 1986 se publica el Código Federal Electoral; 3) en 1990 se publica el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) (Bolívar Meza, 2013, pp. 40 y 41); 4) en 1994 se reformó el artículo 105 constitucional para convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en árbitro de última instancia de las disputas entre los tres órdenes de gobierno a través de la figura de la controversia constitucional; y 5) en 1999 se reformó el artículo 115 constitucional para constituir a los ayuntamientos como gobiernos de pleno derecho con facultades exclusivas (Flamand, 2010, p. 504).

A nivel subnacional y local, se incrementó la competencia electoral, alentada por el repentino interés político del sector empresarial tras la nacionalización de la banca. En ese sentido, la alternancia liberó a las instituciones y abrió la posibilidad de que los gobiernos subnacionales pudieran ejercer las facultades que antes se habían centralizado (Hernández Rodríguez, 2009, p. 206). De modo que, tanto los estados como los municipios se convirtieron en un gran laboratorio en el que se probaron las reformas político-electorales (Hernández Rodríguez, 2009, p. 205).

Estos cambios político-electorales se institucionalizaron hacia la última década de 1990, en lo que se nombró "Federalismo renovado" e incluso trastocaron el ámbito económico en 1998, a partir de la incorporación al Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo 33. Esto representó recursos adicionales para los gobiernos estatales y municipales, que les permitieron gozar de cierto margen financiero y les brindó la oportunidad de mayor activismo político durante los siguientes años (Flamand, 2010, p. 498).

De acuerdo con Reynoso, el Federalismo político mexicano comenzó a “refederalizarse” a partir del proceso de democratización por elecciones (Reynoso, 2002, p. 11). Esta “refederalización” tuvo impacto tanto a nivel federal como estatal. En el primero, produjo un efecto de equilibrio entre el proceso de toma de decisión y la función de representación política del Poder Legislativo; mientras que a nivel estatal repercutió en la diversidad de sistemas de partido, la competitividad partidaria y la democratización de las instituciones estatales (Reynoso, 2002, p. 11).

La conjugación de todas estas circunstancias abrió la puerta para que, por primera ocasión, en 1989 el PRI perdiera las elecciones estatales en Baja California, a manos del Partido Acción Nacional (PAN). Esto desencadenó que, en 1991 el PAN ganara la gubernatura de Guanajuato, en 1992 la de Chihuahua, en 1995 Jalisco y de nuevo Guanajuato, en 1997 Nuevo León y Querétaro, y en 1998 Aguascalientes. Por su parte el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó en 1997 las elecciones en el entonces Distrito Federal, en 1998 las de Tlaxcala, Zacatecas y Baja California Sur y en 1999 en coalición con el PAN, ganó la gubernatura de Nayarit.

Además, durante los sexenios de 2000-2006 y 2012-2018 los Jefes de Gobierno de la ahora Ciudad de México, pertenecieron al PRD. Esta situación cambió en 2018 cuando las elecciones de la sede de los Poderes de la Unión fueron ganadas por el partido político Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), registrado en 2014.

A nivel federal, también se experimentaron las consecuencias de la democratización, ya que a partir de 1979 el número de legisladores de oposición al PRI se fue incrementando, hasta que dejó de ser hegemónico en julio de 1997. En ese año el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y se presentó claramente un sistema tripartidista conformado por el PRI, PAN y PRD, como principales fuerzas (Bolívar Meza, 2013, p. 35).

En el 2000, el PRI perdió la Presidencia de la República, la cual fue ocupada durante dos sexenios, por el PAN. Además, en ese año, hubo ausencia de mayoría en la Cámara de Diputados. En 2012 el Ejecutivo Federal fue recuperado por el PRI, y en 2018 ocupado por el candidato y fundador de MORENA.

Sin embargo, el politólogo Rosendo Bolívar Meza, considera que la alternancia política experimentada en los años 2000 y 2006 fue insuficiente, toda vez que durante esos dos sexenios no se logró reformar las instituciones para estar a la altura de los cambios políticos y económicos que el país necesitaba. De modo que hubo alternancia en el poder, pero no una democracia acabada ya que no se garantizó una reforma del Estado, es decir, no se llevaron a cabo los cambios insitucionales y legales necesarios para el mejor funcionamiento del Estado en un ambiente democrático (Bolívar Meza, 2013, pp. 45 y 46).

Algo que no puede negarse, es que, a partir de la alternancia en la presidencia de la república experimentada en el 2000, “la homogeneidad partidaria se eliminó y con ella la principal fuente de sometimiento” de los gobiernos subnacionales al gobierno federal. Esto les dio la oportunidad de agruparse dejando de lado las diferencias partidarias y oponerse al gobierno federal en busca de mayores recursos (Hernández Rodríguez, 2009, p. 195).

De modo que, durante el periodo de 1995 a 2000, los municipios más combativos en la defensa de su competencia frente a posibles injerencias de los gobiernos estatales, a través de controversias constitucionales, fueron aquellos surgidos de elecciones competitivas y de partidos políticos opositores al del gobernador (Flamand, 2010, p. 504).

En virtud de estos datos, Diego Reynoso considera que, a partir de la segunda década del 2000, el Federalismo político mexicano comenzó a ser posible gracias a la democratización del sistema político que trajo consigo una creciente competitividad partidaria y mayor distribución del poder político, dando como resultado una mayor autonomía política y representativa de los estados. Asimismo, el autor asevera que el futuro del Federalismo político mexicano “está

ligado al curso del proceso de democratización y a la atenuación del presidencialismo” (Reynoso, 2002, pp. 13 y 16).

3.2 Diseño del Federalismo político mexicano

En este apartado corresponde analizar las características del Estado Federal mexicano que se enlistaron en el capítulo dos del presente trabajo, haciendo hincapié en los instrumentos, mecanismos e instituciones que conforman el arreglo político federal.

A. Constitución federal

Como se estudió en el apartado anterior, desde su nacimiento como Estado independiente, México ha tenido tres Constituciones federales (1824, 1857 y 1917). Si bien, en dos ocasiones durante los años 1836 y 1843, el Federalismo fue interrumpido para instaurar el centralismo, son más los años que México ha vivido como un Estado Federal, que como Estado Unitario.

La Constitución Política vigente hasta nuestros días, establece, en su artículo 40, que la Federación mexicana se rige por los principios que dicho texto constitucional marca. Más adelante, el artículo 133¹⁶ textualmente consagra a la Constitución como la Ley Suprema de la unión federal, en observación al principio de supremacía constitucional indispensable para la constitución de un Estado Federal.

Como se analizó en capítulos anteriores, las alianzas federales, en particular el pacto a partir del cual nace un Estado Federal, requiere de un texto constitucional producto de la soberanía, ya sea de las unidades integrantes de la Federación o de la ciudadanía que le otorgue validez y legitimidad. Este instrumento materializa la alianza federal, al mismo tiempo que contiene todos aquellos valores, principios,

¹⁶ Artículo 133. “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente).

lienamientos y directrices que los estados federados deciden darse y por tanto se obligan a respetar. En ese sentido, el texto constitucional de un Estado Federal adquiere supremacía al ser el fundamento de toda la organización federal.

La Constitución mexicana, establece en su artículo 39¹⁷ que la soberanía nacional reside en el pueblo, no así en las unidades constitutivas de la Federación. Mientras que en su artículo 41¹⁸ señala que el pueblo podrá ejercer su soberanía a través de los Poderes de la Unión, en lo concerniente a la esfera federal, así como a través de los estados y la Ciudad de México, por lo que respecta a la esfera subnacional.

Como también se mencionó antes, es necesario que las constituciones de los Estados federales prevean una forma rígida de reforma, que impida que los principios federales sean alterados a la ligera en tiempos de agitación social. En nuestra Constitución, los artículos 135¹⁹ y 136²⁰ cumplen con esa función. Mientras el primero señala un proceso rígido de reforma a la constitución, el segundo establece su inviolabilidad.

¹⁷ Artículo 39. “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente).

¹⁸ Artículo 41. “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. [...]” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente).

¹⁹ Artículo 135. “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente).

²⁰ Artículo 136. “Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente).

Cabe destacar que el proceso dificultado de reforma de la Constitución mexicana es una expresión más de la organización federal, ya que deposita en el poder Legislativo federal, de estructura bicameral, la facultad de realizar cambios o modificaciones en la Ley Suprema, pero somete su aprobación al concurso de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México. De este modo, el Congreso de la Unión (compuesto por Cámara de Diputados y Caámara de Senadores) y las legislaturas de los 31 estados y la Ciudad de México, se erigen en el Poder revisor de la Constitución que, finalmente se encuentra subordinado al Poder Constituyente, esto es, al pueblo que es quien ostenta la soberanía de la Federación (Tortolero Cervantes, 2018, p. 234).

B. Estructura dual

El ya mencionado artículo 40²¹ de la actual Constitución mexicana establece que el Estado Federal mexicano se encuentra compuesto por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México. De modo que los estados y la Ciudad de México son las unidades componentes del Estado Federal mexicano. Más adelante el artículo 43²², enuncia los 31 estados que integran la Federación, sin dejar de mencionar a la Ciudad de México.

Histórica y académicamente, ha sido motivo de acalorados debates la cuestión de la soberanía de los estados. Como se mencionó en el apartado anterior, era motivo de temor para los constituyentes de 1824 que, de establecerse constitucionalmente la soberanía de los estados, la Federación mexicana acabara desuniéndose. Por otro lado, en la academia, sobre todo entre los juristas, la

²¹ Artículo 40. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente).

²² Artículo 43. “Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente).

interrogante sobre quién ostenta la soberanía en una Federación, ha generado polémicos puntos de vista. La cuestión radica en que la soberanía, como poder supremo de la Federación, es indivisible, por ello, en un sistema donde coexisten dos centros de poder, es difícil determinar si la soberanía recae en la Federación o en las unidades constitutivas.

Sin embargo, este debate se ha ido dejando atrás, gracias a la modernización de la teoría federal. Como se mencionó en el primer capítulo del presente trabajo, una de las grandes aportaciones del Federalismo moderno fue precisamente colocar la soberanía en manos del pueblo y terminar así con la disyuntiva.

Como se señaló en el apartado anterior, el artículo 39 de nuestra constitución establece justamente que la soberanía recae en el pueblo, quien la ejerce a través de los Poderes de la Unión, los estados y la Ciudad de México. En ese sentido, existe un gran consenso entre los juristas mexicanos en determinar que, por lo que hace al Estado Federal mexicano, la soberanía es popular y que, si bien la Constitución en su artículo 40, enuncia que los estados que componen a la Federación son soberanos, lo cierto es que esta soberanía corresponde más bien a una autonomía, pues el propio texto constitucional es claro en mencionar que dicha soberanía estatal, se ejerce sólo al interior.

En ese sentido, Armenta López señala que la autonomía de los estados, significa que cuentan con la capacidad para configurar sus propias normas e instituciones, que, en atención a sus circunstancias y características particulares, deben ser diferentes entre sí, y también distintas a las de la Federación (Armenta López, 2010, p. 11).

C. División de poderes

El artículo 49²³ de nuestra la ley fundamenta prevé la división del poder supremo de la Federación, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De acuerdo con el artículo

²³ Artículo 49. "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro

50²⁴, el poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, dividido en dos Cámaras: Diputados y Senadores.

Siendo la Cámara de Diputados, el órgano que representa al grueso de la ciudadanía, ésta se encuentra conformada por trescientas diputadas y diputados elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa; mientras que la Cámara de Senadores, al representar a las unidades constitutivas de la Federación, se integra por ciento veintiocho senadoras y senadores, cuatro por cada unidad constitutiva.

Por su parte, el poder Ejecutivo federal se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, según lo previsto en el artículo 80²⁵ del texto constitucional. Mientras que el poder Judicial federal está a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, Plenos Regionales, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito, de conformidad con lo señalado en el artículo 94²⁶ de la Carta Magna.

No se omite mencionar que esta misma división de poderes ocurre a nivel subnacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 116²⁷ de la Constitución,

caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente).

²⁴ Artículo 50. “El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

²⁵ Artículo 80. “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente).

²⁶ Artículo 94. “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once integrantes, Ministras y Ministros, y funcionará en Pleno o en Salas. [...]” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente).

²⁷ Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas [...]” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente).

por lo que las bases para el funcionamiento y organización de los poderes estatales, las establecen los textos constitucionales de cada uno de ellos. No obstante, debe mencionarse que, el artículo 116 contiene una serie de indicaciones o normas, que establecen parámetros generales en relación con la división de poderes en la esfera estatal que deben ser observados y garantizados en las Constituciones locales.

D. Distribución de competencias, facultades y atribuciones

Describir la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno del Estado Federal mexicano, no es tarea fácil. Podríamos decir que la fórmula general del reparto de competencias se encuentra en los artículos 124, 73, y 133 de la Constitución federal. A partir de estos preceptos, se desprenden una serie de facultades, a las cuales la academia ha otorgado diversos nombres (exclusivas, explícitas, implícitas, concurrentes, coincidentes, prohibidas, auxiliares, restringidas, etc.) en algunas ocasiones tan particulares y específicos, que terminan por dificultar aún más la comprensión de qué le toca hacer a cada quién, en la Federación mexicana.

El artículo 124²⁸ constitucional establece un reparto dual de competencias entre la Federación y los estados, en el que los Estados son la regla y la Federación la excepción (Tortolero Cervantes, 2018, p. 233). De este precepto se desprenden las llamadas facultades residuales de los estados y las facultades exclusivas de la Federación.

Ahora bien, este precepto nos plantea la obligada pregunta acerca de cuáles son aquellas facultades exclusivas de la Federación. Encontrar la respuesta nos remite al artículo 73 de la Constitución. Este precepto ofrece un sumamente amplio catálogo de facultades del Congreso de la Unión, como órgano legislativo de la Federación.

²⁸ Artículo 124. "Las 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" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente).

El hecho de que el artículo 73 constitucional se integre por XXXI fracciones, que enlistan las facultades exclusivas de la esfera federal y que, dentro de éstas, la fracción XXIX contenga subfracciones enumeradas de la A a la Z (XXIX-A, XXIX-B, etc.) ha sido motivo de crítica e incluso burla por parte de ciertos estudiosos del Federalismo, quienes señalan que basta ver el abecedario de este artículo para comprender que, en México, el gobierno federal tiene exceso de facultades.

A este cúmulo de facultades exclusivas debe agregarse algunas facultades establecidas en diversos artículos de la Constitución como es el caso del artículo 26 que otorga facultad exclusiva para legislar en materia de planeación nacional y desarrollo; el artículo 27 en materia agraria y explotación de recursos, así como el 131, que otorga exclusividad a la Federación para gravar el comercio exterior. Y, finalmente, para completar el cuadro de las facultades exclusivas de la Federación, debe tomarse en cuenta lo señalado en la fracción XXXI y última del multicitado artículo 73, que textualmente señala que el Congreso de la Unión tendrá facultad para “expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. Esta fracción da nacimiento a lo que los académicos han llamado facultades implícitas, ya que permiten garantizar la plena realización de las facultades exclusivas de la Federación.

Una vez analizadas las facultades exclusivas de la Federación, podemos determinar las facultades de los estados y de la Ciudad de México. De acuerdo con la fórmula establecida en el artículo 124 ya mencionado, la manera de determinar las facultades residuales de la esfera subnacional es fácil, todo lo que no sea exclusivo de la federal, es facultad de los gobiernos estatales (si es que quedó algo no incluido en el abecedario del artículo 73).

Ahora bien, el artículo 133 es considerado el fundamento constitucional de las denominadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, facultades concurrentes, pues establece la facultad del Congreso de la Unión para emitir leyes generales. De acuerdo con Serna de la Garza, la emisión de este tipo de

legislación puede considerarse como una técnica de descentralización de funciones (Serna de la Garza, 2015, p. 51).

Cabe señalar que la concurrencia de facultades no sólo se establece entre la Federación y los estados, sino que también se encuentra incluido el municipio que, pese a no estar reconocido propiamente en la Constitución como parte integrante del pacto federal, sí se le reconoce autonomía, como se verá más adelante.

Así, la concurrencia la encontramos en las materias tales como: fiscal (artículo 31, fracción IV), en materia de salud (artículo 73, fracción XVI), educación (artículos 3 y 73, fracción XXV); vías generales de comunicación, tecnologías de la información, comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones (artículo 73 fracción XVII); mecanismos alternativos de solución de controversias (artículo 73, fracción XXIX-A); asentamientos humanos (artículo 73, fracción XXIX-C); desarrollo económico, información estadística y geográfica nacional (artículo 73, fracción XXIX-D); programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico como abasto y producción de bienes y servicios (artículo 73, fracción XXIX-E); ciencia, tecnología e innovación (artículo 73, fracción XXIX-F); protección del medio ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 73, fracción XXIX-G); protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I); cultura física y deporte (artículo 73, fracción XXIX-J); turismo (artículo 73, fracción XXIX-K); pesca y acuacultura (artículo 73, fracción XXIX-L); seguridad nacional (artículo 73, fracción XXIX-M); extinción de sociedades cooperativas (artículo 73, fracción XXIX-N); cultura (artículo 73, fracción XXIX-Ñ); protección de datos personales en protección de particulares (artículo 73, fracción XXIX-O); derechos de niñas, niños y adolescentes (artículo 73, fracción XXIX-P); iniciativa ciudadana y consultas populares (artículo 73, fracción XXIX-Q); registros civiles, registros públicos, catastros, y registros de personas morales (artículo 73, fracción XXIX-R); transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de autoridades (artículo 73, fracción XXIX-S); Sistema Nacional de Archivos (artículo 73, fracción XXIX-T); partidos políticos, organismos electorales y

procesos electorales (artículo 73, fracción XXIX-U); responsabilidad administrativa (artículo 73, fracción XXIX-V); responsabilidad hacendaria (artículo 73, fracción XXIX-X); mejora regulatoria (artículo 73, fracción XXIX-Y); justicia cívica e itinerante (artículo 73, fracción XXIX-Z).

Serna de la Garza advierte que la emisión de leyes generales, pese a ser una estrategia descentralizadora, en realidad no deja de tratarse de una medida decidida y arbitrada desde el centro, pues las leyes generales emitidas por el Congreso de la Unión otorgan las bases y directrices para el posterior desarrollo de leyes locales (Serna de la Garza, 2015, p. 51).

Esta técnica legislativa a la postre genera homogeneización del marco jurídico nacional, ya que el Congreso de la Unión establece la manera en que debe regularse una materia, otorgando así un marco referencial que no puede ser rebasado por los poderes legislativos locales ni por las administraciones municipales. Esto claramente contradice lo señalado por Armenta López respecto a la heterogeneidad de normas e instituciones estatales, en atención a las características y circunstancia particulares y en respeto a su autonomía (Armenta López, 2010, p. 11). No obstante la intención descentralizadora de las leyes generales, éstas estarían rompiendo con el principio de unión en la diversidad que generalmente se considera una promesa del Federalismo.

En relación con las facultades de los estados y la Ciudad de México, si bien no encontramos en la Constitución una lista específica sobre los ámbitos que son de su competencia, si encontramos dos preceptos constitucionales que señalan puntualmente a la esfera subnacional aquello que no puede hacer y aquello que puede hacer, sí y sólo sí, con el consentimiento del Congreso de la Unión.

El artículo 117 prohíbe a los estados: celebrar tratados internacionales, acuñar moneda, gravar el tránsito de personas y bienes, establecer diferentes impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o personas del extranjero, y realizar pagos en moneda extranjera.

Por su parte, el artículo 118 señala que la esfera subnacional solo puede: establecer derechos de tonelaje e imponer contribuciones sobre importaciones o exportaciones; tener tropas o buques de guerra de manera permanente; o hacer la guerra, con el consentimiento del Congreso de la Unión.

Finalmente, pero no menos importante, es señalar lo establecido en el artículo 115 respecto a las facultades del municipio. Como se desarrolló en el primer apartado de este capítulo, a lo largo de la historia federal de México el municipio ha tenido una especial relevancia, de modo que en distintas ocasiones surgieron en estos territorios las fuerzas centripetas que obligaron al Federalismo político mexicano a reinvertirse.

Atendiendo a estas fuerzas, en 1983 se materializó la que probablemente sea la reforma más importante para la figura del municipio, pues modificó por completo la redacción del artículo 115 constitucional que, tiempo atrás había sido el precepto constitucional que regulaba lo concerniente a esta esfera local. Esta reforma clarificó la autonomía jurídica de los municipios, estableció garantías para la suspensión y desaparición de los ayuntamientos, señaló un catálogo de servicios públicos de competencia municipal, también especificó las fuentes de ingresos locales y reguló las reglas sobre la representación proporcional de los ayuntamientos (Serna de la Garza, 2015, p. 38).

En 1999 se suscitó otra reforma constitucional que elevó al municipio a ámbito de gobierno, precisó el alcance de su autonomía jurídica delimitando la injerencia que la legislación estatal podía tener sobre los municipios, engrosó su catálogo de servicios y funciones señaló la exclusividad municipal para ser ejercidas y flexibilizó las reglas para la asociación de municipios, entre otras.

Dentro de las facultades y competencias del municipio constituido como orden de gobierno, destacan la determinación de la integración de sus órganos de gobierno, así como de sus facultades; diversas facultades administrativas para su manejo interno, en particular la figura del Ayuntamiento; el procesamiento y solución de controversias; diversos servicios públicos a su cargo (agua potable, drenaje,

alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva y tránsito); la posibilidad de transferencia de servicios de otros municipios en caso de que su desarrollo económico y social lo permita; patrimonio propio y libre manejo de su hacienda; iniciativa para el cobro de contribuciones a su cargo, elaboración de su presupuesto y reconocimiento del principio de gasto directo; y, facultades de planeación del territorio y su participación e incorporación a ámbitos de planeación superiores (Mejía Garza, 2018, p. 41).

Como se advirtió al inicio de esta sección, comprender el entramado jurídico constitucional de la distribución de competencias entre las partes integrantes de la Federación mexicana, no es sencillo. Al respecto, coincidimos con Mejía Garza y Rojas Zamudio respecto a que explican que este galimatías de reparto de competencias se puede entender a partir del planteamiento de cuatro hipótesis: 1) la distribución de facultades es distinta dependiendo de la materia de que se trate, así como de la variedad de instrumentos, herramientas y mecanismos de distribución de facultades legislativas, operativas y administrativas, además de sus respectivas coordinaciones y planeación; 2) la diversidad de formas de distribución de facultades, por lo general obedece a impulsos dependientes de condiciones políticas circunstanciales; 3) la forma de reparto de competencias, facultades y atribuciones entre la esfera federal y la subnacional no favorece ni beneficia el entendimiento del Estado Federal en general, por lo que, en lugar de permitir que las autoridades de los distintos órdenes de gobierno puedan desarrollar debidamente sus funciones, complica y dificulta su ejercicio y; 4) la diversidad de formas de reparto competencial, tiene un impacto negativo en las vías de control constitucional, dificultando el ejercicio eficaz de muchas facultades (Mejía Garza, 2018, pp. 25 y 26).

E. Representación de unidades constitutivas de la Federación

Como se indicó anteriormente, el artículo 50 de la Constitución establece la organización bicameral del poder Legislativo federal. De acuerdo con el artículo 56²⁹, la Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho senadoras y senadores.

Históricamente, las Cámaras Altas o de Senadores se han desempeñado como como cámara de revisión de la Cámara baja o Cámara de Diputados o Representantes, convirtiéndose en un contrapeso de las posibles malas decisiones de ésta última cámara (Mora Sifuentes, 2019, p. 129).

En Estados federales, atendiendo al principio de representación democrática, las Cámaras altas, o en el caso de México, el Senado, cumplen también con la función de representar igualitariamente a los estados, con independencia de su extensión territorial, recursos o población. Esta precaución se tomó en atención a dos peligros: 1) que los intereses de los Estados más pequeños puedan ser lesionados por los Estados con mayor representación en la Cámara de Diputados, y 2) que la Federación invada la competencia u autoridad de los estados. De este modo, la Cámara Alta sirve como foro de representación de los estados, en donde pueden externar su opinión y convertirse también en un contrapeso del gobierno federal (Mora Sifuentes, 2019, p. 129).

Actualmente, las facultades del Senado de la República, además de su función legislativa, la cual realiza de manera conjunta con la Cámara de Diputados, se

²⁹ Artículo 56. “La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente).

encuentran enunciadas en el artículo 76 de la Constitución y son las siguientes: analizar la política exterior que desarrolla el Ejecutivo Federal; aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba; ratificar a los Secretarios de Estado, Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal, Secretario de Relaciones Exteriores, embajadores y cónsules generales, de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, nombrados por el Presidente; autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites nacionales; autorizar el paso de tropas extranjeras por territorio nacional; aprobar el informe anual del Ejecutivo federal sobre las actividades de la Guardia Nacional; declarar la desaparición de poderes constitucionales en un estado; y resolver cuestiones políticas que se susciten entre los poderes de un estado.

Cómo se puede apreciar, las funciones exclusividad del Senado obedecen a una lógica de contrapeso del Ejecutivo federal; mientras que las funciones legislativas que realiza como Cámara integrante del Congreso de la Unión, lo perfilan como representante de los intereses de las partes constitutivas de la federación.

De acuerdo con Reynoso, los regímenes democráticos como el mexicano, cuyos arreglos institucionales descansan en la organización federal, bicameral y un sistema presidencial, presentan: 1) doble representación federal democrática, 2) formación de mayorías diferentes en cada Cámara, y 3) improbabilidad de gobiernos unificados (Reynoso, 2002, p. 19).

Hasta poco antes de la alternancia política en México, las instituciones que caracterizan a todo régimen democrático y federal como son los gobiernos estatales y las Cámaras de representantes, (el Senado hasta el año 2000 y la Cámara de Diputados hasta 1997) no eran más que una extensión del poder del presidente, gracias a la extraordinaria centralización en la toma de decisiones dentro del partido político hegemónico (Reynoso, 2002, p. 4).

Al inicio de la transición democrática, a finales de la década de 1970, esta situación ha ido cambiando pues la alternancia política ha permitido el desapego de las distintas instituciones políticas del poder del Ejecutivo federal. No obstante, Laura Flamand señala que el canal de representación que constituye el Senado, han sido lento e inefectivo para mostrar resultados para los gobiernos subnacionales, por lo que se ha recurrido a canales informales como la CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores) y su antecesora la ANAGO (Asociación Nacional de Gobernadores) (Flamand, 2010, p. 508).

F. Solución de controversias entre unidades constitutivas de la Federación

La Constitución mexicana prevé dos mecanismos de solución para las distintas controversias o conflictos que se pueden gestar entre las partes integrantes de la Federación. Por un lado, prevé la solución amistosa de conflictos. Esa posibilidad únicamente se presenta en caso de: 1) de conflictos políticos entre los poderes de una entidad federativa, en cuyo caso, como se indicó en la sección anterior, corresponde al Senado dirimir y, en todo caso declarar la desaparición de poderes; y 2) en casos de conflicto respecto a los límites de territoriales entre cualquiera de las partes integrantes de la Federación, incluyendo a municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tal y como lo establecen el artículo 46³⁰ constitucional.

Ahora bien, en caso de que la vía amistosa no prospere, la Suprema Corte de Justicia de Nación (SCJN) se convierte en el árbitro resolutor de conflictos que versen sobre los límites territoriales. Pero adicionalmente, la SCJN también será competente para resolver las controversias constitucionales que se susciten sobre: 1) la constitucionalidad de normas, actos y omisiones de las partes integrantes de

³⁰ Artículo 46. "Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores. De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente).

la Federación, incluyendo estados, Ciudad de México, municipios y demarcaciones territoriales, para lo cual se estará a lo previsto en el artículo 105, fracción I y su respectiva Ley reglamentaria; y 2) las controversias constitucionales por razón de competencia, es decir, los conflictos generados de la invasión de facultades entre los integrantes de la esfera subnacional o bien entre éstos y los Tribunales Federales, esto de conformidad con el artículo 106 constitucional.

3.3 Federalismo político centralizador

A partir del análisis histórico y constitucional realizado en los apartados precedentes, podemos encontrar algunas características del Federalismo político mexicano que dejan ver una alta centralización en su estructura.

Como podrá recordarse, durante el primer siglo del México independiente, esto es, el siglo XVII, las tensiones entre las fuerzas centífugas y centrípetas eran constantes. Tanto la esfera subnacional, como la federal e, incluso, la local, entraban en constantes fricciones por no ver invadidas sus autonomías, por conservar sus facultades y por contar con la representación política necesaria en los órganos político-federales.

Tal y como lo describe el jurista Francisco Tortolero Cervantes, el Federalismo político en México se convirtió en un juego de suma cero, donde las facultades que ganaba una esfera de poder, las pérdida la otra, sin que hubiera lugar a empates, en este caso, sin posibilidades de cooperación y colaboración (Tortolero Cervantes, 2018, p. 256).

Más adelante, tras del movimiento revolucionario las voces de los estados y los municipios seguien siendo combatientes y de exigencia por la consolidación de un esquema federal donde el ejercicio de la autonomía de un orden de gobierno no implicara la imposibilidad administrativa, económica o política del otro. Sin embargo, esto no sucedió y la solución hallada por la esfera federal, particularmente por el titular del Ejecutivo federal, fue el ejercicio de facultades extraordinarias con la finalidad de estabilizar políticamente al país y conducirlo hacia un estado de paz que permitiera el progreso y la modernidad.

Con el transcurso del tiempo, la práctica pasó de ser extraordinaria a convertirse en habitual. Poco a poco aquellos poderes extraordinarios de que echaba mano el Ejecutivo federal para intervenir en la escena política de todo el país, dieron paso a un presidencialismo exacerbado o, como lo describe Armenta López, un hiperpresidencialismo que terminó por sofocar las facultades del ámbito subnacional y local (Armenta López, 2010, p. 7).

A propósito, Reynoso, retomando a Weldon, enuncia que existen cuatro condiciones que producen el presidencialismo en México: 1) el sistema presidencial basado en la Constitución; 2) el gobierno unificado, con control de ambas Cámaras por el partido gobernante; 3) la disciplina dentro del partido de gobierno y 4) el reconocimiento del presidente de la república como líder del partido gobernante (Reynoso, 2002, p. 12).

En ese sentido, el autor en cita considera que un sano Federalismo político se encuentra en “relación inversa a la suerte del presidencialismo y en relación directa con la democratización del sistema político”. Señala además, que a mayor competencia partidista, mayores las posibilidades de que nadie obtenga mayorías en las Cámaras (Reynoso, 2002, pp. 16 y 17).

El instrumento clave para mantener centralizado el Federalismo político de nuestro país, fue un partido hegemónico fuerte y organizado, que se valió del clientelismo político para mantener un control férreo del sistema político. Es así como a lo largo del siglo XX, en México se conformó un *pseudo Federalismo* (Reynoso, 2002, p. 4). Toda vez que en el texto constitucional se preservaba un Estado organizado de forma federal, pero en la práctica se vivía una organización centralizada, digna de un Estado unitario.

Varios fueron los factores que permitieron al Federalismo político mexicano se convirtiera en lo que Armenta López describe como una ficción política. Entre ellos podemos mencionar que la voz combativa del orden subnacional y local fue perdiendo volúmen y fuerza a medida que, como se mencionó, los gobernadores vieron incrementada su autonomía política en los territorios que gobernaban,

utilizando el orden y la estabilidad política de sus territorios como moneda de cambio con el poder federal a cambio del control político estatal y municipal.

Otro factor de importancia fue que, gracias a la modernización del país y a la conjugación de distintos acontecimientos geopolíticos (Guerras mundiales, crecimiento de los precios del petróleo, etc.), las finanzas nacionales mejoraron y con ello se vio incrementado no sólo el nivel de vida de la población, sino también los recursos financieros de las entidades subnacionales y locales. Bajo la bonanza económica del *boom* petrolero, no hubo espacio para reclamos federalistas.

La prosperidad económica también representó una oportunidad para el poder federal de convertirse en el garante por excelencia del bienestar de la ciudadanía. Bajo el modelo de Estado benefactor, el orden federal se procuró una apariencia de fortaleza y eficiencia para atender las necesidades de la población, a pesar de que ello representara la minimización del orden estatal y municipal, quienes, de acuerdo al principio de subsidiariedad del Federalismo, tendrían que ser quienes dada la proximidad con la ciudadanía, atendieran de manera más eficiente sus necesidades.

Sin embargo, los aprietos financieros ocasionados por la caída de los precios del petróleo a partir de los finales de la década de 1970 e inicios de la década de 1980, ocasionarían que la crisis económica entrara por la ventana y la legitimidad política saliera por la puerta. A la delicada situación económica por la que atravesaba el país, se sumaron distintas inconformidades sociales que se venían gestando debido a la gobernanza autoritaria y poco democrática que el sistema político mexicano había desarrollado desde la institucionalización del partido hegemónico.

Aunado a esto, la comunidad internacional, específicamente las instituciones financieras a las que el gobierno mexicano recurría constantemente para solicitar crédito para hacerle frente a su crisis económica, pronto comenzó a darse cuenta del *pseudo Federalismo* mexicano y del dudoso régimen democrático, ejerciendo presión para que el país hiciera cambios al respecto.

Hacia finales del siglo XX, fue el propio gobierno mexicano quien inició una fase de descentralización de funciones y de apertura democrática. No obstante, la descentralización se caracterizó por tratarse de una simple descentralización administrativa y no así una verdadera transición hacia un Federalismo cooperativo o siquiera hacia un Federalismo sano.

De esta manera, México inició el nuevo siglo XXI, con aires de renovación y cambio. El último presidente perteneciente al partido hegemónico inicio el proyecto del *nuevo Federalismo* que prometía algo más que la descentralización administrativa ya implementada por su antecesor. Las intenciones parecieron buenas ya que se incrementaron los montos de las transferencias de recursos no condicionados hacia los estados y municipios (Ramo 28) y de crearon las Aportaciones (Ramo 33) para la transferencia de recursos condicionados a las esferas subnacional y local.

Lo anterior parecía un gran avance ya que, de acuerdo con Flamand, el logro de un sano equilibrio entre el orden federal y el subnacional, depende en gran parte, de la distribución de potestades tributarias y el ejercicio del gasto entre estas esferas de gobierno (Flamand, 2010, p. 512). No obstante, como la propia autora indica, la descentralización fiscal producto del Federalismo renovado, no se tradujo ni en mayor responsabilidad fiscal para los gobiernos subnacionales, ni tampoco en autonomía del ejercicio del gasto (Flamand, 2010, p. 513).

Sin embargo, los esfuerzos descentralizadores y de *refederalización* (Reynoso, 2002, p. 11) continuaron, acompañados del inicio de la transición política. Como se mencionó, un Federalismo político sano, solo puede lograrse cuando hay presencia de: 1) elecciones federales libres y competitivas y 2) autonomía de los procesos electorales de los órdenes subnacionales (Reynoso, 2002, p. 8). Por ello, la alternancia política del año 2000 implicaba una gran ilusión para los ideales federales, máxime que el primer presidente de un partido político distinto al hegemónico prometió un *auténtico Federalismo*.

En un inicio, la promesa parecía estarse cumpliendo pues los ingresos de los gobiernos estatales se duplicaron en términos reales, sin embargo, ello no implicó el incremento de la viabilidad financiera de los gobiernos subnacionales y locales (Flamand, 2010, p. 512). Los ingresos estatales y municipales siguieron dependiendo mayoritariamente, como hasta ahora, de los recursos recibidos vía transferencias federales, fomentando su *pereza fiscal*, ya que no existen incentivos para la innovación fiscal que permita que los gobiernos subnacionales y locales se alleguen de mayores recursos propios.

En relación con la distribución de facultades, la descentralización que auguraba el *auténtico federalismo* tampoco trajo consigo un Federalismo de competencias equitativamente distribuidas, o de relaciones centradas en el apoyo cooperativo para el financiamiento de programas, administración y prestación de servicios públicos (Armenta López, 2010, p. 14).

Actualmente, “los gobiernos estatales cuentan con escasas facultades exclusivas y, en general, se ven obligados a coordinarse con los otros órdenes de gobierno tanto en la regulación como en la provisión de servicios tan diversos como la educación y gestión de residuos”. Sin que se omita mencionar que el entramado jurídico constitucional de distribución formal de competencias “crea confusión pues en áreas cruciales para la calidad de vida (medio ambiente, planeación urbana, políticas sociales y seguridad pública, entre otras) los tres órdenes de gobierno participan tanto en la regulación como en la provisión de servicios” (Flamand, 2010, p. 505).

Coincidimos con López Guillén en que la alternancia en la presidencia, terminó favoreciendo la estructura centralizada del Federalismo político. Esto es así, ya que “de la cadena central de jerarquías y decisión política, hemos evolucionado a dos o tres cadenas de decisión centralizada. La composición del sistema de partidos y de la estructura de poder que deriva de ellos, sigue siendo altamente centralizada” (Guillén López, 2020, p. 10).

A pesar de que la transición democrática del sistema político mexicano haya hecho posible la competitividad política, y con ello se haya profundizado la autonomía política de los estados, esto no necesariamente representa un avance positivo para la democratización de los estados, pues como adelanta Reynoso, en estados políticamente rezagados, esto puede convertirse en un simple escudo retórico de los gobiernos subnacionales para evitar penetraciones del poder central que busquen impulsar la democratización de estas zonas (Reynoso, 2002, p. 26).

De acuerdo con Guillén López, las áreas de oportunidad del Federalismo político mexicano ha sido: 1) la ausencia de reformas institucionales de contenido democrático, que permitieran a las sociedades locales (municipales y estatales) contar con instrumentos efectivos para su genuina representación política e integración en las instituciones y decisiones de gobierno; y 2) es el modelo de gobierno mismo, pues un gobierno no abierto es más que funcional para una cadena de mando centralizado (Guillén López, 2020, p. 11).

CONCLUSIONES

Como se adelantó en la introducción, la inquietud que motivó este trabajo de investigación fue determinar si el diseño del Federalismo político mexicano cumple con los requisitos de un Estado Federal, o bien, si cuenta con características que impidan la realización de los objetivos federales.

Con la finalidad de poder comprender qué es el Federalismo y cuál es la finalidad de la organización federal. En el primer capítulo del presente trabajo exploramos el fenómeno federativo, arribando a la conclusión de que el Federalismo ha ayudado a la humanidad a transitar por sus grandes cambios de paradigmas filosóficos y culturales, fungiendo como fuerza o catalizador político. Lo anterior toda vez que, a lo largo de la historia de la humanidad, se ha recurrido a la teoría federal para generar cambios en el sistema político, inspirados por la lucha por la libertad.

El Federalismo se ha convertido en un género que engloba distintas especies de organización con tintes o matices federales, siendo una de ellas el Estado Federal, analizado en el segundo capítulo del presente trabajo. Como forma particular de organización política, el Estado Federal toma las bases principios de la teoría federal y los amolda a una forma de poder estatal.

Tomando como principal eje la no concentración del poder, el Estado Federal logra concentrar en un territorio distintos centros de poder que, a su vez, dividen el poder a su interior. Todo esto bajo un marco constitucional que establece los límites correspondientes y señala el reparto de facultades que permita que sean alcanzados los logros que promete el Federalismo.

Como se destacó, no existe un Federalismo por antonomasia, por lo que la manera en que haya surgido un Estado Federal no es un requisito *sine qua non* para considerar federal o no a un Estado, sin embargo, si es posible enunciar ciertas características generales con las que un Estado Federal debe contar, tales como una división geopolítica que albergue dos o más centros de poder; una constitución federal; un instrumento de representación para las unidades

constitutivas de la Federación; una sistema de repartición de competencias y facultades entre las partes integrantes de la Federación que respete la no centralización y la autonomía local; así como un mecanismo de resolución de controversias al interior de la Federación.

A través de distintos estudios, el Federalismo mexicano ha sido fuertemente criticado debido a la forma en que surgió, siendo acusado en reiteradas ocasiones de haber sido calcado del Federalismo estadounidense. Sin embargo, como se exploró al inicio de capítulo tercero de este trabajo, el Federalismo mexicano surgió a partir de circunstancias sociales, políticas, económicas e históricas particulares en las que, a lo largo de nuestra historia, nuestros constituyentes consideraron para optar una y otra vez por la forma de organización federal.

De este modo, analizamos brevemente las constituciones federales de 1824, 1857 y 1917 que establecieron el Federalismo como forma de poder estatal, reiterando que cada una de ellas contó con los elementos que caracterizan a un Estado Federal. Particularmente, analizamos la redacción de la Constitución Política vigente a la fecha, constatando que establece formalmente todas y cada una de las características que, de acuerdo con los académicos estudiosos del Federalismo, un Estado Federal debe reunir para considerarse tal.

Sin embargo, encontramos ciertos indicios, a lo largo de la historia del Federalismo mexicano, así como del reparto competencial establecido en la Constitución, que apuntan hacia ciertas distorsiones del Federalismo político, que impiden hablar del Federalismo mexicano en términos de un Federalismo sano.

Como se destacó a lo largo de este trabajo, no existe una receta precisa de la manera en que deba surgir y organizarse un Estado Federal y, si bien podemos enunciar características comunes y esenciales de una organización federal, es importante resaltar que la mera existencia de dichas características no constituye un indicador de un Estado Federal sano. De hecho, la salud de un Estado Federal se podrá medir de manera más efectiva a partir de la presencia o ausencia de elementos que lo distorsionen.

El Federalismo requiere de Estado de derecho y democracia. El primero como garantía de que aquello que establece la Constitución federal se hará valer y el segundo como garantía de que las unidades constitutivas de la Federación podrán elegir de manera libre a sus gobernantes, y con ello los ciudadanos tendrán plena representación tanto en la esfera federal como en la local.

Hoy en día no podríamos afirmar que ambas circunstancias –esto es, Estado de Derecho y democracia– existen en nuestro país, por lo que, de un lado, no se puede garantizar el respeto de los principios federales consagrados en la Constitución y, por el otro, no existen mecanismos de participación política que garanticen elecciones federales libres y competitivas, ni autonomía de los procesos electorales de los órdenes subnacionales, elementos que, como ya se indicó, advierten la existencia de un Federalismo político sano.

Ahora bien, en relación con las características propias del Federalismo político mexicano, tal y como quedó evidenciado en el apartado 3.2, sección D del tercer capítulo de este trabajo, el propio texto constitucional da fe de una esfera federal centralizadora que constantemente ha incrementado sus facultades y que, en el mejor de los casos, la descentralización de funciones, orillando a los órdenes subnacional y municipal a ejercer funciones de manera conjunta, coordinada y homologada, pero sin ampliar su ámbito de autonomía financiera.

Ante tales circunstancias, podemos válidamente concluir que *el Estado Federal mexicano cumple formalmente con las características de una organización federal, no obstante, el diseño del Federalismo político, en los hechos, fomenta la centralización de funciones, a través de la excesiva atribución de facultades al orden federal; restringe la autonomía de las unidades constitutivas de la Federación, no sólo en su aspecto político, sino también económico; y, finalmente, carece de mecanismos efectivos de representación de las unidades constitutivas en las decisiones de la esfera federal, pues si bien existen los canales, su efectividad es cuestionable.*

REFERENCIAS

- Anderson, G. (2008). *Una introducción al Federalismo*. Barcelona: Marcial Pons.
- Armenta López, L. A. (2005 (reimp.)). *La forma federal de Estado*. UNAM, IJ.
- Armenta López, L. A. (2010). *El Federalismo mexicano: una ficción política*. UNAM.
- Barceló Rojas, D. A. (2016). *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*. UNAM, IJ.
- Bednar, J. (2011, Vol. 7, núm. 4). "The political science of federalism". *Annual Review of Law and Society*, pp. 269-288.
- Bednar, J. (2008). *The Robust Federation. Principles of design*. Cambridge University Press.
- Bobbio, N., & Matteucci, N. y. (1991). *Diccionario de Política*. Siglo XXI editores.
- Bolívar Meza, R. (jul-dic 2013). "Alternancia política y transición a la democracia en México". *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. 6, núm. 12, pp. 33 a 53.
- Burdeau, G. (1985). *Tratado de Ciencia Política* (Vols. Tomo II, Volúmen II). UNAM, ENEP ACATLÁN.
- Burguess, M. (2006). *Comparative Federalism. Theory and practice*. Routledge.
- Carmagnani, M. (1993). "El federalismo liberal mexicano". En M. Carmagnani, *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (pág. 135 a 179). El Colegio de México, FCE.
- Chaires Zaragoza, J. (2019, Año 8, núm. 15). "El Federalismo como técnica constitucional". *Ciencia Jurídica, Universidad de Guanajuato*, pp. 109 a 129.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press.
- Flamand, L. (2006). "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos

- federales a los estados mexicanos". *Política y Gobierno*, Volumen XIII, número 2, 2do semestre, pp. 316-359.
- Flamand, L. (2010). "Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos". En M. & F. Odorica, *Los grandes problemas de México Volúmen XIII* (pág. 496 a 522). El Colegio de México.
- Flamand, L., & Juan C., O. (2021). *Democracia y Federalismo*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, INE.
- Friedrich, C. J. (1968). *Trends of Federalism in theory and practice*. Preager.
- Gargarella, R. (2014 (3a ed.)). *Crisis de la representación democrática*. Fontamara.
- Gaudreault-DesBiens, J.-F. (2005). "Federalismo y Democracia". *Boletín mexicano de derecho comparado*, pp. 671-191.
- González Madrid, M. (2007). "Federalismo vs. Unitarismo". En G. E. Emmerich, & V. Alarcón Olguín, *Tratado de Ciencia Política* (págs. 153-182). Antrhopos/UAMI.
- Guillén López, T. (2020). *Federalismo, gobiernos locales y democracia* (1a electrónica ed.). México: Insituto Nacional Electoral.
- Hauriou, M. (1929). *Précis de Droit Constitutionnel (2a. ed.)*. Librairie du Recueil Sirey.
- Hernández Chávez, A. (. (1996). *¿Hacia un nuevo Federalismo?* El Colegio de México.
- Hernández Chávez, A. (1993). "Federalismo y gobernabilidad en México". En M. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (pp. 263 a 299). El Colegio de México, FCE.
- Hernández Rodríguez, R. (2009). "Los gobernadores y el Federalismo. La descentralización del poder". En I. & Bizberg, *Una historia contemporánea*

- de México (Tomo 3: Las instituciones) (pp. 195 a 217). El Colegio de México.
- Inman, R. P. (2008). *Federalism's values and the value of federalism Working paper 13735*. National Bureau of Economic Research.
- Kilper, H. y. (1996). *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland* ("Federalismo en la República Federal Alemana"). Leske + Budrich.
- King, P. (1982). *Federalism and Federation*. Croom Helm.
- La Pergola, A. (1994). *Los nuevos senderos del Federalismo*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Lenaerts, K. (1997). "Federalism: essential concepts in evolution - The case of the European Union". *Fordham International Law Journal, Volume 21, Issue 3, Article 7*, pp. 746 a 798.
- Lijphart, A. (1985). Non-Majoritarian Democracy: "A Comparison of Federal and Consociational Theories". *Publius: The Journal of Federalism, Volume 15, Issue 2*, pp. 3 a15.
- Máiz Suárez, R. (2012). "Más allá del diseño institucional: la cultura política del federalismo (una perspectiva normativa)". En A. y. López Basaguen, *Los caminos del Federalismo y los horizontes del estado autonómico* (pp. 105 a 129). Instituto Vasco de Administración Pública, Euskadi.
- Mejía Garza, R. M. (2018). *Federalismo(s). El rompecabezas actual*. FCE.
- Mora Sifuentes, F. M. (Julio-Diciembre de 2019). "Fundamentos y dimensiones del Federalismo". *Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Número 48*, pp. 105-142.
- Mora Sifuentes, F. M. (2020, Año 9, Número 18). "El sistema competencial mexicano en su laberinto". *Ciencia Jurídica, Universidad de Guanajuato*, pp. 167 a 178.

- Mora Sifuentes, F. M. (2020, No, 13). "Interpretaciones del principio federal en México: una aproximación histórico política". *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, pp. 279 a 321.
- Oates, W. E. (2011). *Fiscal Federalism*. Edward Elgar.
- Reynoso, D. (Enero-Marzo 2002, Vol. 64, No. 1). "Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana". *Revista mexicana de sociología*, pp. 3-30.
- Riker, W. H. (1964). *Federalism. Origin and significance*. Little-Brown.
- Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (2011). *La federalización de la política cultural en Mexico: ¿Alemania como modelo?* UNAM, IIJ.
- Schubert, K. (Abril-Junio de 1997). "Federalismo. Entre política y ciencia". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Número 96, pp. 163-174.
- Serna de la Garza, J. M. (2015). "Evolución y caracterización del sistema federal mexicano". En D. Barceló Rojas, et al., *Percepciones sobre el Federalismo en México. Encuesta Nacional de Federalismo* (pp. 29 a 53). UNAM, IIJ.
- Soberanes Fernández, J. L. (2009). *Sobre el origen de las declaraciones de los derechos humanos*. UNAM-CNDH.
- Sommano, M. F. (2010). "De las regiones al centro, La influencia del factor local en las reformas electorales federales (1988-2000)". En L. (. Medina Peña, *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia* (pp. 236 a 289). FCE/Conaculta/Conacyt.
- Tortolero Cervantes, F. (2018). "IV. El Federalismo mexicano actual". En D. e. Barceló Rojas, *Manual de derecho constitucional. Estructura y organización constitucional del Estado mexicano* (pp. 204 a 265). FCE, UNAM, IIJ.
- Watts, R. L. (1998). "Federalism, federal political systems, and federations". *Annual Review of Political Science*, pp. 117-137.

Zoraida Vázquez, J. (1993). "El Federalismo mexicano,1823-1847". En M. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (pp. 15 a 50). El Colegio de México, FCE.