

Federalismo mexicano entre ideología y facticidad

Mexican federalism between ideology and facticity



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

JORGE CHAIRES ZARAGOZA¹

 *Ius Comitiālis* / Año 4, Número 7 / enero - junio 2021 / pp. 242-264 / ISSN: 2594-1356
Recepción: 3 de noviembre del 2020 / Aceptación: 13 de marzo de 2021

Resumen: Desde una revisión del estado de la cuestión histórica y jurídica, el presente trabajo analiza la forma en que el constitucionalismo mexicano ha abordado el tema del federalismo. Se constata que, a pesar de que la mayoría de los estudios sobre el federalismo están impregnados de elementos ideológicos que piden una mayor descentralización, algunos autores, desde una visión más bien fáctica, consideran que en algunos temas concretos es necesaria la unificación y homologación de leyes, e instituciones. Sin embargo, estas posturas se estancaron en una visión positivista del Estado-nación, que no corresponde con la realidad actual del Estado mexicano, en donde estamos siendo testigos del surgimiento de sentimientos regionalistas que exigen reivindicaciones históricas que posibiliten una nueva relación con el gobierno federal a partir de pactos regionales.

Palabras clave: Federalismo, centralismo, ideología, soberanía, descentralización.

Abstract: From a review of the historical and legal state of the art, this paper analyzes the way in which Mexican constitutionalism has approached the issue of federalism. It is found that despite the fact that most studies on federalism are impregnated with ideological elements that call for greater decentralization, some authors, from a rather factual viewpoint, consider that in some specific issues the unification and homologation of laws and institutions is necessary. However, these positions are stuck in a positivist vision of the nation-state, which does not correspond to the current reality of the Mexican State, where we are witnessing the emergence of regionalist sentiments that are demanding historical vindications that make possible a new relationship with the federal government based on regional pacts.

Key words: Federalism, centralism, ideology, sovereignty, decentralization.

 <https://orcid.org/0000-0002-5678-361X>. / Correo electrónico: jchairesz@hotmail.com

¹ Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, División de Estudios Jurídicos, Departamento de Derecho Social, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México.

I. INTRODUCCIÓN

El federalismo es uno de los temas más estudiados dentro del constitucionalismo mexicano, pero, paradójicamente, no genera mayor debate entre los juristas debido a la fuerte carga ideológica que lo envuelve. Prácticamente todas las propuestas de solución van encaminadas al fortalecimiento de las competencias de los estados y municipios, con muy pocos matices. Se coincide en que el fortalecimiento debe partir de una coordinación y cooperación que procure, a la vez, la unidad del Estado mexicano.

Con una visión más pragmática, los legisladores han tratado de encontrar una cuadratura al diseño competencial, que respete, por un lado, los principios constitucionales del sistema federal, y, por otro, las debilidades y asimetrías de los gobiernos locales, por lo que en los últimos años se han creado distintas instituciones, sistemas y leyes de carácter nacional con incidencia en los tres órdenes de gobierno, lo que podemos denominar como federalismo simétrico o nacional (Sistema Nacional Electoral, Sistema Penal Acusatorio, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Código Nacional de Procedimientos Penales, Guardia Nacional, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Ley Nacional de Extinción de Dominio, etc.). Con todo, la actuación de estos sistemas se ha visto limitada por las barreras ideológicas del federalismo, que impone a los estados ser libres y soberanos y a los municipios ser autónomos, pero también por una realidad en donde los estados históricamente han demostrado su incapacidad para autogobernarse.

Dentro de los análisis de causalidad existe prácticamente un consenso en atribuir el fracaso del federalismo al centralismo, al que se le responsabiliza de haber tratado a los estados y municipios de manera paternalista, interfiriendo tanto en el ámbito político-electoral como presupuestal. Por ello, la solución evidente y lógica pasa por el fortalecimiento de las competencias de los estados y municipios, cuando en realidad su problemática es mucho más compleja, ya que se afecta una gran cantidad de intereses nacionales y locales.

Mientras que en la academia se debate sobre el grado de descentralización que se requiere para hacer efectivo el sistema federal, la realidad lo supera, pues el federalismo siempre ha dependido del devenir político, moldeándose a capricho de la clase política no solo a nivel nacional, sino también local. Su fragilidad no solo se relaciona con las pretensiones centralistas del presidente de la República en turno o con un mal diseño de distribución de competencias, sino también, en gran medida, con la ausencia de gobiernos locales autogobernables, que no les permite hacer frente a las inevitables amenazas del poder central.

Ante las afirmaciones de que el problema del federalismo en México es el centralismo, llama la atención que algunos autores lo han visto desde una realidad

fáctica como un mal justificado. Algunos se han pronunciado por la unificación u homologación del sistema de competencias, otros, como medida de unidad nacional, otros más como necesidad para la pacificación del país y así lograr el desarrollo económico y social. Incluso hay quien se ha atrevido a preguntar: ¿por qué no ser un país centralista? Sin embargo, estos posicionamientos se han estacionado en una visión positivista del Estado-nación que pregona la unidad del Estado. No existen estudios que aborden el federalismo desde la óptica de la crisis de los Estado-nación, en donde los sentimientos regionalistas están exigiendo reivindicaciones históricas, en una nueva relación con los gobiernos centrales.

Las propuestas de solución a los problemas del federalismo históricamente han partido de una dicotomía: o el federalismo se toma en serio, sin considerar lo suficiente sus consecuencias fácticas o, por el contrario, se toma en serio la realidad del país sin parámetros teóricos que lo orienten. Por un lado, solo considerar los principios teóricos del artículo 40 constitucional en el sentido de que los estados deben ser libres y soberanos y los municipios autónomos, y, por otro lado, valorar la realidad en la que viven los estados y municipios, que ha llevado a que un sector de la doctrina constitucional mexicana justifique un cierto grado de centralización o unificación, con los riesgos que ello representa. No se plantea ninguna otra forma de distribución de competencias que blinde al federalismo de las formas personales de entenderlo o abrir las perspectivas a, por ejemplo, el surgimiento de regionalismos y pactos diferenciados. Es dentro de este contexto que el presente trabajo cobra relevancia, toda vez que no existe una verdad única ni una única solución correcta, sino que todas ellas tendrán inconvenientes que se deben ponderar.

Desde una análisis metodológico tanto histórico como jurídico-analítico y deductivo, el objetivo general del presente trabajo es hacer un repaso al estado de la cuestión sobre la forma en la que el constitucionalismo mexicano ha abordado la relación centralismo-federalismo a partir de la Constitución de 1917, que nos permitirá conocer las razones por las cuales algunos especialistas han justificado algún tipo de centralización de competencias y refutar la idea de que dentro del constitucionalismo mexicano existe un consenso hacia un nuevo federalismo dual, caracterizado por una mayor descentralización y el fortalecimiento de la soberanía y autonomía de los estados y municipios. A partir de esta revisión del estado del arte, se maneja como objetivo particular el determinar si los estudios teóricos como fácticos sobre el federalismo parten de una lógica del positivismo del Estado-nación o, por el contrario, desde la perspectiva de la crisis del Estado-nación. El análisis parte de los siguientes planteamientos metodológicos: ¿El histórico centralismo del sistema político mexicano es el único culpable del fracaso del federalismo? ¿Qué responsabilidad tienen los estados? ¿La descentralización es la solución? ¿Existe otra solución, diferente al federalismo dual o de coordinación, para mejorar el sistema de distribución de competencias en México? Se maneja como hipótesis el que la gran mayoría de los estudios sobre el federalismo están impregnados de elementos ideológicos, lo que ha condicionado el debate sobre nuevas formas de distribución de competencias. Si bien existe un sector de la doctrina que, desde una visión más bien pragmática, estima que es necesaria la unificación y homologación de leyes, instituciones, criterios o procedimientos, también parte de una visión positivista del Estado-nación que dominó en los

siglos XIX y XX, pero que no corresponde con la realidad de los Estados modernos.

Con el presente trabajo se pretende aportar la reflexión de un mejor esquema competencial no con el velo ideológico que lo envuelve, sino a través de una nueva realidad del Estado mexicano que no corresponde con el concepto decimonónico de Estado-nación. Pues como bien lo advierte Luis Aguilar Villanueva (1995): “No hay nada más peligroso para la estabilidad y buena marcha de la República que dar sin más por buenas y verdaderas las corrientes de opinión y los estados de ánimo colectivo que en determinado momento social afloran, arraigan y sean dominantes” (p. 99). El trabajo se divide en cuatro apartados que siguen una línea metodológica histórica-analítica. En el primer apartado se expone cómo el federalismo, elevado a un principio ideológico inmutable e irreformable dentro de la Constitución de 1917, cedió ante la realidad del sistema político posrevolucionario. En el segundo, se analiza la ascendencia que tuvo la propuesta descentralizadora proveniente de la doctrina internacional en el constitucionalismo mexicano, concebida desde una teoría general como la solución a los graves problemas dictatoriales de los gobiernos latinoamericanos. En el tercer apartado, se analizan y confrontan las posturas tanto de autores clásicos como de autores más recientes que han abordado la problemática del federalismo, unos que siguen defendiendo una descentralización ideologizada y otros que justifican medidas centralistas o unificadoras en algún momento histórico y en determinadas competencias, a pesar de que existe un consenso en el constitucionalismo mexicano que reconoce que el problema del federalismo en el país, históricamente, ha sido la excesiva centralización de la política mexicana. En la última parte del trabajo, se reflexiona sobre la fragilidad de la democracia y el federalismo en México, lo que nos recuerda que están diseñados en un molde fácilmente maleable por la clase política.

II. LOS PRINCIPIOS FEDERALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 FRENTE A LA REALIDAD POSREVOLUCIONARIA

El federalismo mexicano está cimentado en el principio de que los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Un principio que el constitucionalismo mexicano lo ha llevado al extremo siguiendo el ejemplo no del federalismo norteamericano, sino de los Artículos de la Confederación (Hamilton, 1994), en cuyo artículo segundo se dispuso que cada estado conservaría su “soberanía, libertad e independencia”, pero en su Constitución en ningún lado se habla de que los estados deben ser libres y soberanos y, mucho menos, independientes.² Los padres del federalismo norteamericano entendieron perfectamente que declarar la soberanía de los estados miembros amenazaba los propósitos de una unión a través de la federación.

² En la Constitución mexicana de 1824 tampoco se señala expresamente que los estados de la República deban ser libres y soberanos, aunque en algunos artículos se hace alusión a su independencia de conformidad a la Acta Constitutiva, que en su artículo 6º dispone que “Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla esta acta y en la Constitución general”.

La idealización de que los estados de la República deben ser libres y soberanos la adoptó el constitucionalismo mexicano como un principio fundamental (Carpizo, 2011; Canudas, 1994) que ha limitado la flexibilidad del federalismo para caer en posturas radicales a partir de interpretaciones literales y cerradas: o se es completamente libre y soberano o se es centralista.

En la Constitución de 1917 se retomaron los mismos principios federales de las constituciones de 1824 y 1857, al proclamar que los estados serían libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. De nueva cuenta, el federalismo representaba la reivindicación de lo local frente a un gobierno centralista y despótico. La descentralización se anunciaba como elemento indispensable para la democratización del país y acabar así con el régimen despótico de Porfirio Díaz, que evocaba la colonia y la dictadura de Santa Anna. En tal sentido, el federalismo vino a constituirse, más que en un simple pacto competencial, en una ideología liberal materializada en el texto constitucional como un principio. José Isidro Saucedo (2018), en su trabajo “El federalismo y el centralismo como ideologías constructoras del Estado mexicano”, ha evidenciado la carga ideológica del constituyente mexicano, a tal grado que sugiere que los bandos ideológicos han sido los motores tanto del avance como del retroceso y estancamiento del sistema político de nuestro país.

Cabe señalar que frente a las proclamas federalistas y descentralizadoras de los revolucionarios no se desconocía la situación que se vivía en los estados. Una de las primeras acciones de Venustiano Carranza como primer jefe del ejército constitucionalista fue promulgar la Ley del Municipio Libre el 25 de diciembre de 1914, en donde, además de suprimir las jefaturas políticas y decretar la libertad municipal, también limitó a seis años el periodo de los gobernadores con la imposibilidad de reelegirse. Es decir, Carranza estaba consciente de la anarquía que se vivía al interior de los estados con la venia y complicidad de Porfirio Díaz. En algunos estados la inestabilidad de los gobiernos era más que alarmante, en tanto que en otros se habían creado minidictaduras. En Jalisco, por ejemplo, cinco gobernadores se alternaron el cargo hasta por 72 ocasiones de 1883 a 1911, poco menos de 30 años (Juan R. Zavala, 22 veces; Luis C. Curiel, 20; Miguel Ahumada, 13; Francisco Tolentino, 10, y Maximiliano Valdovinos, 7). En Tabasco, Abraham Bandala Patiño ocupó el cargo de gobernador en 16 ocasiones entre 1887 a 1910. En Veracruz, Teodoro A. Dehesa Méndez duró en el cargo 19 años (1892 a 1911), durante cinco periodos consecutivos. En Nuevo León, Bernardo Reyes, afín al régimen porfirista, ocupó el cargo en cinco ocasiones entre los años de 1885 a 1909, por cerca de 20 años.

El federalismo en el siglo XX fue utilizado por el partido de Estado como una de las banderas ideológicas revolucionarias, autoproclamándose como sus herederos, en tanto que desde la academia se vio como uno de los principios fundamentales irreformables de la Constitución (Carpizo, 2011; Canudas, 1994): “son la idea rectora y las bases del orden jurídico, son los que lo marcan y circunscriben, son su propio cimiento y esencia, son las columnas jurídico-políticas que lo singularizan y sustentan todas las otras normas constitucionales y legales” (Carpizo, 2011, p. 13). La autonomía municipal se ofreció como la alternativa al centralismo del porfiriato, sin embargo, las expectativas del constituyente de 1917 fueron muy altas. El diputado

Heriberto Jara (1917), en su intervención en los debates constituyentes, destacó las supuestas bondades del municipio libre, que parecía más un anhelo meramente surrealista, sin ninguna evidencia previa que le diera sustento:

Cuando sepa un Municipio convecino de otro que en éste se está desarrollado una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro Municipio procure hacer lo mismo, para que procuren los habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados, para que la acción escolar sea efectiva y eficaz. (Jara, 1917)

El federalismo muy pronto fue moldeado para ejercer un control prácticamente omnipresente en todo el país, dentro de un peculiar sistema que Sartori (2001, p. 221) describió como una desviación de los sistemas presidencialistas, “un presidencialismo autoritario sostenido por un sistema de partido hegemónico”. Como bien se sabe, el sistema presidencialista del siglo XX implementó un sistema de control y subordinación en todo el país, sostenido por un engranaje institucional y corporativo al margen de la Constitución. A través de las llamadas facultades metaconstitucionales del ejecutivo federal se inició un proceso de desfederalización (Fernández, p. 8). Aunque la literatura constitucional generalmente le imputa al sistema presidencialista los males del federalismo mexicano, existe una fuente causal que es poco explorada por los juristas: el caciquismo regional y la ausencia de ámbitos locales verdaderamente autogobernables, que hacían imposible pensar en verdaderos estados democráticos de derecho que sirvieran de contrapeso al poder del ejecutivo federal. Las reflexiones vinieron desde una perspectiva historiográfica y sociológica, entre las que destaca la clásica obra de Pablo González Casanova (1998, p. 46), *La democracia en México*:

“Los caudillos, con sus huestes armadas más o menos obedientes y leales al jefe revolucionario, y los caciques de los pueblos y regiones, supervivientes de la colonia y de la época prehispánica, que en persona eran los mismos del porfirismo, o habían sido sustituidos en las mismas funciones por los nuevos hombres de la revolución, dominaban todo el panorama nacional”.

Si bien es cierto que una de las peculiaridades del régimen de partido de Estado fue la de sumar a sus filas a los caciques y líderes locales, la realidad es que, como lo hizo ver González Casanova, los gobiernos locales gozaban con una muy importante autarquía, pues todo dependía de ellos: “la riqueza, los puestos, el honor de las familias, el futuro político [...]. Dueño y señor de todo el territorio y el destino de sus habitantes” (p. 47). De acuerdo con el filólogo mexicano, el gobierno central utilizó al ejército para someter a aquellos caudillos que no quisieron aceptar las nuevas reglas políticas e implementar normas nacionales que sustituyeran a las normas personales de los caciques locales (p. 49). En consonancia, Rogelio Hernández Rodríguez (2009, p. 195) sostiene que, a pesar del férreo centralismo que ejerció el régimen priista, los mandatorios locales estuvieron muy lejos de ser simples representantes o administradores de los estados, ya que gozaron de una amplia autonomía, lo que se traduciría en un control prácticamente absoluto de las instituciones locales. Refiere que el poder de

los gobernadores fue considerable, ya que cometían todo tipo de arbitrariedades y tropelías y que el ejecutivo federal solo intervenía cuando se ponía en riesgo la estabilidad del estado, debido a la evidente anarquía que amenazaba a las instituciones.

La federalización prevista en la Constitución de 1917 no resultó de acuerdo con los anhelos del constituyente, sino que terminó siendo una simple entelequia. La simbiosis entre el gobierno central y los gobiernos locales dio como resultado el peculiar sistema federal de arreglos y comparsas gubernamentales, mientras que para el gobierno central el federalismo representaba un obstáculo para imponer su hegemonía en todo el país, los estados y municipios utilizaron los principios federales de estados libres y soberanos, al igual que la autonomía municipal, como subterfugio jurídico-político para encubrir la corrupción e impunidad (Chaires, 2018). Los debates dentro de los círculos académicos de derecho constitucional se orientaron a hacer efectivos los principios federales de la soberanía de los estados y la libertad municipal, convirtiendo al federalismo en un fin y no en un medio, por lo que el régimen de distribución de competencias dejó de ser un tema de reflexión a partir de su facticidad. Se argumentaba que los problemas del federalismo respondían a un descarrío de los principios constitucionales por parte de la clase política y no a la Constitución misma. La concentración del poder por parte del ejecutivo federal no era un problema deóntico, sino una degradación de la política mexicana. Finalmente, la Constitución de 1917 contemplaba diversos mecanismos de contrapeso del poder, así como la proclama de que México estaba compuesto por estados libres y soberanos; que no se respetaran no era imputable a la Constitución.

Para Jorge Carpizo (1972), el problema residía en las llamadas facultades meta-constitucionales del ejecutivo federal y, dentro de ellas, una de las más importantes era la subordinación presupuestal que ejercía el gobierno central sobre los estados. Burgoa Orihuela (1996, p. 464) aseveraba que la forma de Estado federal, descrita según los postulados doctrinales consagrados en la Constitución, no correspondía con la realidad del federalismo de nuestro país, debido a que existía un predominio del ejecutivo federal sobre los estados y municipios, quien terminaba por designar a los gobernadores. Sostenía que los gobernadores fungían como simples auxiliares o colaboradores del presidente, “por no decir como servidores del mismo”. González Oropeza (1993), en su trabajo “Sistemas federal y presidencial en México”, atribuye la concentración del poder político a la relación del presidente de la República con los partidos políticos. Sostiene que todo el sistema federal peligró en el momento en que fue capaz de controlar al partido nacional mayoritario, y que a pesar de que el congreso y el poder judicial tenían asignadas importantes funciones de contrapeso (políticas, económicas y jurisdiccionales), el Ejecutivo Federal supo adecuar sus funciones para ejercerlas de manera discrecional.

La hegemonía del partido de Estado llevó a que el principal partido opositor, identificado como conservador, se proclamara defensor del federalismo y del municipio libre, haciendo suyos paradójicamente algunos de los principios liberales del constitucionalismo mexicano. Finalmente, el federalismo se ha convertido en el proyecto de todos los partidos políticos, por lo que no existen voces discrepantes en la clase política bajo el riesgo de ser señalados como conservadores o traidores.

III. LA IDEALIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El debilitamiento del partido de Estado o el fortalecimiento de los partidos de oposición a partir de las décadas de los 80's y 90's alentó la esperanza de avanzar hacia un "verdadero" o "nuevo" federalismo, inspirada en las directrices descentralizadoras de estudios provenientes de organismos internacionales, como las Naciones Unidas o el Banco Mundial, con la finalidad de fortalecer la democracia en el mundo. La descentralización política y administrativa se tomó como solución a los problemas dictatoriales de los países latinoamericanos, sin tomar en cuenta las peculiaridades y distintas realidades locales, particularmente la situación de México que, si bien estaba muy lejos de ser un sistema democrático, tampoco se podía equiparar a las dictaduras militares de América Latina. Esta ola descentralizadora fue acogida por el constitucionalismo mexicano para reivindicar la soberanía y autonomía de lo local y, de esa manera, pensar en la construcción de ese verdadero o nuevo federalismo. Sin embargo, nunca se habló de las capacidades institucionales de los gobiernos locales para asumir esas responsabilidades. De nueva cuenta, como sucedió con el constituyente de 1917, se pensó que los gobiernos locales podían hacerse cargo de su régimen interior, solo se requería dejarlos ejercer sus atribuciones con plena autonomía para que ellos desplegaran todas sus capacidades. Ortega Lomelín (1988), en su obra *El nuevo federalismo y la descentralización*, concluye que la única solución posible a la tendencia centralizadora del sistema político mexicano es que los estados gocen de una plena autonomía. En el mismo año sale a la luz la obra de Jacinto Faya (2014), *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, quien menciona que la expansión de atribuciones y el desequilibrio a favor del gobierno federal se estaba revirtiendo, que había una corriente dentro del gobierno que deseaba hacer una profunda descentralización basada en nuevas competencias en beneficio de los estados y municipios (pp. 9-11).

En el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional celebrado en 2002, se establecieron los lineamientos generales para un nuevo federalismo basados en la descentralización de facultades, pero a través de mecanismos de coordinación y colaboración. En la misma postura se pronunciaron los miembros de la *Comisión de Estudio para la Reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, coordinada por Porfirio Muñoz Ledo en 2004. Dentro de los acuerdos y propuestas se habló de la necesidad de una redistribución de facultades a los gobiernos locales, por medio de la construcción de un auténtico federalismo que reivindicara el carácter libre y soberano de las entidades federativas. Más recientemente, autores como Enrique Rabell, Gabriela Nieto y Juan R. Jiménez (2013) en su trabajo *Federalismo en México*, se sumaron a las propuestas de un nuevo federalismo que implicara una efectiva devolución de competencias hacia los estados. Concluyen en su estudio que las entidades y municipios se habían limitado a ser ejecutores de las decisiones nacionales, ya que la federación centraba ciertas prerrogativas como el monopolio de la legislación en algunas materias, el establecimiento de los planes y objetivos nacionales, así como la supervisión y auditoría de muchos servicios.

Es necesario detenerse a analizar brevemente la descentralización desde dos vertientes: como instrumento de gobernanza y como límite al poder. En cuanto a su primera vertiente, ya bien se sabe, el ámbito local se ha visto como el espacio natural para la solución de los problemas de la población por ser el órgano de gobierno más cercano que, en teoría, es el que conoce y entiende de mejor manera cuáles son las necesidades de la población, a diferencia de la toma de decisiones realizada desde la metrópoli. Surgieron los municipalistas, quienes apostaron sin más al fortalecimiento del municipio como antídoto al histórico centralismo (Covarrubias 2004). Se creyó que a través de la transferencia de atribuciones se erigirían gobiernos locales democráticos y autogobernables, similares a los condados, cabildos, cantones, provincias, comarcas, departamentos o *länder* de otros países. Sin embargo, no se consideró que la simple transferencia de atribuciones no generaba en automático gobiernos responsables y eficaces, ya que muchos de ellos vieron la gran oportunidad de no rendir cuentas, en una mal entendida autonomía. “Autonomía sin responsabilidad”, lo llama Alejandro Nieto (2008), para quien la autonomía irresponsable es la primera causa del desastre municipal, “dado que autonomía sin responsabilidad ni control es puro desgobierno” (p. 291).

La posibilidad de contar con gobiernos locales democráticos y autogobernables no es un acto taumatúrgico, sino que supone un largo proceso de asimilación cultural de respeto a la legalidad. Para la doctrina internacional no se pudo entender el federalismo sin un conjunto de valores cívicos y políticos fuertemente arraigados. Así lo entendió Tocqueville (1995), para quien el éxito del sistema federal norteamericano radicaba en que los pueblos estaban habituados a dirigir por sí mismos sus asuntos, porque el conocimiento de la política había descendido hasta los estratos más bajos de la sociedad. De igual manera, Michael Burgess (2006) considera que la única forma de entender el federalismo norteamericano es a través de su experiencia política, una práctica real del autogobierno colonial local de muchos años, que ayudó a moldear una cultura política federal distinta. Estados Unidos, según Burgess, se construyó sobre la base de la soberanía del pueblo, pero desde abajo y en espiral hacia arriba, desde el individuo en las comunidades locales y municipales para construir el gobierno federal. En México sucedió exactamente lo contrario al federalismo norteamericano. Aquí se pretendió construir desde arriba, desde el centro, ya que los habitantes de las provincias no estaban preparados para asumir la gran responsabilidad de tomar las riendas de su gobierno. Al ser relegados de los altos cargos durante la colonia, nunca participaron en la toma de decisiones de los asuntos de gobierno; en cualquier caso, los pocos americanos criollos dentro de la administración del virreinato se limitaban a ser simples ejecutores de las decisiones que se tomaban desde la Metrópoli. José Carlos Chiaramonte (2016), atribuye el fracaso del federalismo en los países latinoamericanos a la debilidad de las provincias que, según el historiador argentino, si las comparamos con los estados norteamericanos en el momento de la independencia, la mayoría poseía menor solidez institucional y menor poderío económico.

No por nada Lucas Alamán estaba convencido de que la causa fundamental de los problemas de la recién nacida República residía en la gran autonomía de la que gozaban los funcionarios de los estados desde la Constitución de 1824, la cual conside-

raba que era incompatible con la estabilidad política y el desarrollo del país (Samponaro, 1981, p. 359). Como se sabe, Fray Servando Teresa de Mier (2013) era de la misma opinión, por lo que abogó porque se transitara de manera progresiva hacia el federalismo, en virtud de la ignorancia en que se hallaba la gran mayoría de la población que, de acuerdo con él, no tenía ni la más mínima idea de lo que era el federalismo. Incluso, Simón Bolívar (1815) era muy escéptico respecto a la adopción del sistema federal en los países recién emancipados de la corona española. Para el Libertador, las excesivas facultades de los gobiernos provinciales en la Nueva Granada y la falta de centralización habían conducido a la situación catastrófica en la que se encontraba el país recién independizado. Consideraba que el modelo norteamericano democrático y federal no se adecuaba “a nuestro carácter, costumbres y luces actuales” (p. 22), ya que allá había sido el resultado de “virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros” (p. 25).

Cabe destacar que la gran mayoría de los especialistas, a pesar de reconocer las grandes diferencias que median entre Estados Unidos y México respecto a la formación del federalismo, no atribuyen responsabilidad alguna a los gobiernos locales sobre su fracaso. Luis Medina (2016) reconoce que el federalismo en Estados Unidos y México transitó por senderos muy distintos: mientras que allá fue en esencia un acuerdo de las trece colonias, que habían llegado a la mayoría de edad con sistemas económicos propios y desarrollados, en México operó un sistema imperial con delegados que centralizaron la toma de decisión en la Metrópoli. No obstante, no asume como fuente de causalidad del fracaso del federalismo mexicano la debilidad de los gobiernos locales. No admite que la soberanía y autonomía de los estados y municipios sean generadores de los problemas de abuso de poder y corrupción en el ámbito local. Luis Medina (2016) se niega a correlacionar que el federalismo produce gobernadores ladrones y caciques, “Es una mentira del tamaño de una catedral porque hay Estados unitarios en donde la corrupción es rampante, véase España y aunque usted no lo crea, también el Reino Unido” (s/n). En la misma postura se pronuncian Enrique Rabell, Gabriela Nieto y Juan R. Jiménez (2013, p. 117), quienes afirman que el temor de otorgarle mayor libertad a las entidades federativas (bajo el pretexto de que ello conduciría a una situación similar a lo sucedido con los organismos autónomos o descentralizados a los que se les reprochó su falta de transparencia o pericia en la administración de sus recursos) no es argumento suficiente para seguir bajo el mismo esquema centralizador. Para los autores, la solución pasa por tener las precauciones en el diseño de las nuevas políticas públicas para disminuir dichos caos. Surge la pregunta de quién diseñará e implementará dichas políticas públicas, porque el problema estriba en que han pasado doscientos años y se sigue esperando que los gobiernos locales lo hagan.

No se puede perder de vista que el federalismo, en tanto sistema de distribución de competencias, nos debe conducir a determinar cuál es la instancia idónea y capaz para conocer determinadas atribuciones. Se puede hacer la analogía con dos personas que se dividen el trabajo para repartir productos en vehículos, solo que uno de ellos es menor de edad, no sabe conducir y, lo que es peor, creció y nunca quiso aprender a conducir. Esto nos ha llevado a que no se tenga claro quién debe hacerse cargo de ciertas competencias, ya que su determinación está influenciada más por

cuestiones de índole ideológico y principios y reglas dogmáticas que por cuestiones fácticas. Raúl Mejía Garza y Laura Patricia Rojas (2018), en su libro *Federalismos(s). El rompecabezas actual*, además de evidenciar la complejidad del sistema federal, sugieren que el aumento de la normatividad, particularmente, de leyes llamadas generales y que buscan tanto la rectoría de la federación como incidir en el ámbito local, se debe a la necesidad de coordinación, pero también a una evidente falta de eficiencia.

En cuanto a la segunda vertiente de la descentralización, el federalismo, además de ser un sistema de distribución de competencias, sirve para establecer límites al poder, sin embargo, no solo debe dirigirse a limitar la intromisión del poder central en las atribuciones de los gobiernos locales, sino a los tres órdenes de gobierno; es decir, no únicamente opera de manera ascendente sino también descendiente. Una de las mayores preocupaciones de los federalistas norteamericanos era, precisamente, que los gobiernos locales no estuvieran sujetos a controles. Para Hamilton (1994), era el primero y más visible defecto de la confederación: “Los Estados Unidos, tal como están organizados, no tienen el poder de exigir la obediencia o castigar la desobediencia de sus mandatos, no por medio de multas, no de la suspensión o privación de privilegios, ni mediante ningún otro procedimiento constitucional” (p. 82). La intervención del poder central en la jurisdicción local no ha sido solo por las ambiciones absolutistas de algunos de los presidentes de la República, sino que, contrario a la opinión de la gran mayoría de los juristas, muchas de las invasiones al régimen interior de los estados han sido motivadas por la cooptación del poder por parte de grupos de interés locales, que históricamente han impuesto su voluntad, como lo han evidenciado importantes historiadores y alguno que otro jurista.³ Autores como Pablo González Casanova (1998), Josefina Zoraida Vázquez (1993), Guy P.C. Thomson (1995), Jaime Olveda (2014), Tena Ramírez (2001), Mauricio Merino (1997), Chiaramonte (2016), entre otros, han hecho ver que, a pesar de la centralización del sistema federal, persistieron fuerzas centrífugas vinculadas a lealtades caciquiles locales y regionales, que a través de rebeliones armadas reafirmaban su soberanía, obligando en no pocas ocasiones a los gobiernos estatales y federales a ceder a sus pretensiones para conseguir sus intereses, muchas veces, ilegítimos, en una permanente lucha entre caudillos nacionales y los caciques regionales y locales (Thomson, 1995). De igual manera, José Carlos Chiaramonte (2016) considera que las fallas del federalismo latinoamericano no proceden solamente de la intromisión del gobierno central, sino también, y principalmente, de la debilidad de las provincias, que no han podido sentar las bases institucionales para hacer frente al caciquismo local.

Si se reconoce que en el ámbito local también se cometen actos de impunidad y corrupción y que no se cuenta con la solidez institucional y la cultura política necesarias para edificar gobiernos democráticos, ello nos conduce a las siguientes preguntas: ¿cómo se puede limitar el abuso del poder en los estados y municipios? y ¿cómo se puede contar con gobiernos locales democráticos y autogobernables? Se nos ha dicho

³ Al respecto, véase los trabajos de Josefina Zoraida Vázquez quien ha coordinado dos excelentes obras: *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)* y *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano 1824-1835*, en donde diversos autores coinciden en que los diversos intereses regionales salieron a relucir por todo el territorio y que los reacomodos ideológicos y territoriales surgidos después de la emancipación, evidenciaron la falta de unidad y cohesión social para la consolidación del Estado mexicano.

que cada estado de la República, en el ámbito de su libertad y soberanía, debe ser responsable de establecer y hacer efectivos los mecanismos de control, en una idea utópica del positivismo jurídico basada en la autolimitación del poder (Jellinek, 2000); o que la ciudadanía debe asumir un rol proactivo como vigilantes de la actividad gubernamental, sin embargo, las expectativas no son muy alentadoras desde el momento en que los canales de participación son cooptados por los mismos grupos de poder locales o nacionales, así como la poca o nula cultura de participación política: la que existe no ha representado un impacto efectivo. Particularmente preocupantes, de acuerdo con Luis F. Aguilar y María Bustelo (2010, p. 45 y 46), son los procesos de inclusión o exclusión ciudadana, que facilitan las vías de comunicación y participación a los socios y partidarios del gobierno; aún más, si se toma en cuenta que la sociedad mexicana se involucra en los asuntos políticos en menor medida en comparación con otros países, como lo han evidenciado recientemente Fernando Nieto y Fernando Somuano (2020). Incluso, aseguran que la poca participación política de protesta está supeditada a los partidos políticos “hasta el punto que puede afirmarse que la política disruptiva la impulsan los propios partidos cuando les conviene” (p. 53). Pero es más desalentador si se considera, según lo han demostrado autores como José Santos Zavala y Francisco Porras (2012), que la participación ciudadana y las políticas de descentralización no han implicado necesariamente gobiernos locales eficaces, ya que no han logrado transformar la capacidad institucional en espacios organizacionales más eficientes, con mejor calidad en su gasto público.

En tal sentido, se puede concluir que, si la libertad y soberanía que prescribe nuestro texto constitucional como características del federalismo no propicia el que haya gobernadores ladrones y caciques, tampoco lo ha impedido.

IV. EL CENTRALISMO COMO UN MAL JUSTIFICADO

No obstante que el constitucionalismo mexicano ha señalado el centralismo como el gran culpable de los males del sistema político mexicano, algunos de ellos lo han visto como un mal que encuentra su justificación en ciertas competencias y de acuerdo con circunstancias históricas. En algunos casos como una medida de unificación y homologación (Raúl Carrancá y Trujillo, 1944; Alcalá-Zamora y Castillo, 1960; Carpizo, 1972), en otros, como instrumento de unidad nacional que implicase la pacificación del país y su desarrollo económico y social (Burgoa, 1996; Gamas, 1975; Zorrilla, 1994; Armenta, 2010 y Serna de la Garza, 2003; Aguirre, 1997). La idea de unificar la legislación penal ha sido un tema recurrente en la academia penal desde hace ya muchos años. Algunos de los más importantes juristas de nuestro país, como Raúl Carrancá y Trujillo, Alcalá-Zamora y Castillo o Jorge Carpizo, apoyaron su unificación, siendo que desde una visión ortodoxa es evidente que va en contra de los principios del federalismo, como lo deja ver Sergio García Ramírez al señalar que no se trata de federalización, sino en rigor de centralización (2020, p. 173). Raúl Carrancá y Trujillo escribió en 1941 un trabajo titulado “La unificación de la legislación penal mexicana” y en 1960 Alcalá-Zamora y Castillo publicó “Unificación de códigos procesales mexicanos, tanto

civiles como penales”. Llama la atención la postura de Jorge Carpizo (1972), quien a pesar de ser un afanoso crítico del centralismo del sistema político mexicano se manifestó abiertamente por la unificación de los códigos penales. Consideraba Carpizo que el tema por desgracia se había vuelto tabú y que cualquier argumento en contra estaba impregnado de contenido emocional, por lo que iba resultar muy difícil convencer que la unificación de los códigos no hacía a nuestro país ni más ni menos federal. De acuerdo con García Ramírez, importantes juristas como Fernando Román Lugo, Luis Porte Petit Moreno, Celestino Porte Petit, Luis Fernández Doblado y Olga Islas de González Mariscal, apoyaron la propuesta de unificación o armonización de los códigos penales que llegó al extremo de una propuesta de código penal modelo para Iberoamérica (García, 2020, p. 174). Más recientemente, juristas como Ricardo Franco Guzmán, Irma Griselda Amuchategui, Miguel Carbonell y Arturo Villarreal Palos se han sumado al bando de los prouniformistas. Villarreal Palos (2019) esgrime como razones para la unificación: primero, los problemas que genera que cada estado adopte las nuevas tendencias y avances del derecho, así como la interpretación de la Corte a diferentes ritmos; y, segundo, por los compromisos internacionales que obligan a legislar de conformidad con ciertos parámetros no solo al gobierno federal, sino también a las legislaturas locales, lo que tampoco se hace de manera uniforme por las diferentes cadencias de las entidades federativas.

Ignacio Burgoa (1996), por su parte, aceptó que el federalismo en México no es obra de una evolución natural, sino una construcción artificiosa; que la unidad política ha sido la característica del país y que el federalismo se manifiesta en una simple descentralización: de alguna manera justifica que el poder del gobierno central se consolide y ensanche en aras de mantener esa unidad, como una consecuencia natural del progreso tanto económico como social del país. Incluso, para el constitucionalista, en realidad México no es un Estado federal en estricto sentido del término, sino un Estado descentralizado: “si conservamos la forma federal de Estado es solo por un trasunto histórico y por una mera reminiscencia ideológica, que en la esfera puramente teórico-jurídico y teórico-político conserva su intangibilidad como mera estructura sin correspondencia fáctica” (p. 464). Advierte, no obstante, que ese ensanchamiento de las competencias federales en detrimento de las competencias de los estados no debe alcanzar a la autonomía de sus órganos ejecutivo, legislativo y judicial: “La subsistencia de dicha facultad y la participación de los Estados en la expresión de la voluntad nacional serán el último reducto del régimen federal mexicano, es decir, la única barrera que a la postre deba evitar que la evolución económica y social de México transforme a nuestra patria en un verdadero Estado nacional” (p. 416).

José Gamas Torruco (1975), a pesar de que en su obra *Federalismo mexicano*, señala que el predominio del gobierno central sobre los estados fue una constante que se explica por razones históricas, en su trabajo *Federalismo fiscal* (2001) sugiere que ese proceso centralizador fue indiscutiblemente funcional, ya que pacificó al país y condujo al desarrollo económico. Estima que la relación presidente-partido-gobierno se creó como “respuesta práctica a las necesidades de mantener el orden, lograr el arraigo de las instituciones, cumplir un programa social, crear la infraestructura necesaria, acelerar el desarrollo económico y llenar las necesidades de una sociedad

endémicamente desigual y en crecimiento acelerado” (p. 158). Sin embargo, aclara que con el paso del tiempo la centralización se convirtió en impedimento para avanzar a nuevas etapas desde el punto de vista económico, político y social. Un cambio en la argumentación crítica sobre el federalismo se advierte en la obra de Manuel González Oropeza, que después de señalar en sus diversos trabajos al centralismo como uno de los problemas del régimen competencial, en el 2014 escribe un artículo titulado “Federalismo electoral”, en donde hace una defensa a la reforma político-electoral de 2014, la cual había sido duramente criticada porque se decía que representaba un retroceso al federalismo, ya que, entre otras cosas, lesionaba la libertad de las entidades federativas para nombrar a sus propias autoridades y expedir sus propias leyes. En su opinión, si bien acepta que la reforma acotó las facultades que tenían los estados de la República en materia electoral, estima que lo que en realidad se buscó fue: “el fortalecimiento de las instituciones responsables de la organización electoral en el país, de brindar legitimidad y certeza al sistema que permite la renovación de los representantes políticos de la sociedad, dentro de un marco de tranquilidad” (p. 16).

Una de las pocas imputaciones que se han hecho abiertamente a los estados y municipios por su responsabilidad en el fracaso del sistema federal mexicano la encontramos en la obra de Leonel Alejandro Armenta López (2010). A pesar de que en sus diversos trabajos es muy enfático al denunciar la proliferación de mecanismos centralizadores, no les resta responsabilidad a los estados y señala que si el federalismo mexicano no ha funcionado es porque los estados han permitido que el Poder Ejecutivo sea el único protagonista del sistema federal. Es de la opinión que el problema se agrava debido a que los estados no han sido capaces de crear sus elementos originales, ni de rediseñar la estructura de su sociedad y, mucho menos, de conformar un proyecto político. Incluso, asevera “que es válido pensar que la debilidad de las entidades federativas no se debe a la fortaleza del poder central, sino que la fortaleza del poder central se debe a la debilidad de las entidades federativas” (p. 11). Enrique Aguirre Saldívar (1997), por su parte, se llegó a cuestionar por qué no somos un país centralista si histórica y culturalmente México ha sido proclive al centralismo, o por qué no se pensaba en un modelo intermedio como el regional, similar al de España, Italia, Francia o Inglaterra, adecuado a la realidad mexicana. Se refiere a un centralismo no gratuito, que en su momento y circunstancias había encontrado justificación, por lo que sugiere que no se debería de permanecer en el atavismo de la crítica estéril a ese centralismo (p. 104). No obstante, Aguirre no es consistente en sus argumentos ni propuestas, ya que considera que las razones para justificar ese centralismo ya no existían, por lo que propone avanzar en el fortalecimiento del federalismo a través de una distribución del poder político, pero con la advertencia de que no sería fácil lograr esa transición debido a la fuerte tradición centralista del país. Por otro lado, no es partidario de descentralizar por descentralizar, que impulsar el federalismo no debería significar el fortalecer a las entidades federativas en detrimento del Estado nacional y llevarnos “al extremo de soltar responsabilidades en forma desmedida y sin asegurar los mecanismos que permitan mantener el control de recursos, funciones y servicios, so pena de perder vacíos de poder, anarquía y, aún más grave, la disolución de la unidad nacional” (p. 105), ya que primero se debería valorar la aptitud y capacidad de los estados y municipios. Precisa que tanto las cualidades como el desarrollo de los estados y municipios deberían ser los parámetros que marquen la

medida en que se debe dar esa descentralización, en tanto implique el mejoramiento y asegure beneficios.

Una postura más bien moderada es la de José Ma. Serna de la Garza quien, a pesar de que en sus diversos trabajos ha denunciado el alto grado de centralización que ha vivido nuestro país, en particular por el otrora sistema político acusadamente presidencialista y de partido hegemónico, no es partidario de una descentralización plena y tajante, sino más bien de una gradual y progresiva. Ante las propuestas de una mayor descentralización en el marco de un nuevo federalismo se manifiesta escéptico: “Por nuestra parte, creemos que, dadas las condiciones del México actual, no es muy realista trazar un horizonte de reformas del sistema federal mexicano que nos lleve a un esquema altamente descentralizador” (2015, p. 326). De hecho, subraya que no lo cree conveniente para el país. Para Serna de la Garza, la gran debilidad de los estados y municipios, así como la desigualdad en cuanto al nivel de desarrollo, las capacidades institucionales y los recursos financieros, hacen inviable la vuelta hacia un modelo rígido de distribución de competencias de carácter dual. Se inclina más bien por un gobierno federal con la suficiente competencia y recursos para hacer frente a una sociedad cada vez más compleja y heterogénea. Considera que existen problemas estructurales que demandan la atención y conducción del gobierno federal, por lo que sería más adecuado avanzar hacia una descentralización progresiva, que permita el fortalecimiento de las entidades, sin restarles capacidad a los poderes federales.

Cabe señalar que todas estas posturas responden a una forma particular de entender el federalismo, que es a partir de la concepción decimonónica del Estado-nación y que tradicionalmente se ha asociado a la unidad del Estado. Se concibió al federalismo como la unión de pueblos o naciones que viabilizaban la existencia del Estado-nación. Si bien se reconoce la existencia de dos soberanías, también se busca la unidad para hacer frente a las amenazas externas e internas, así como la prosperidad de todas las partes constitutivas (Hamilton, 1994). No obstante, esta concepción no ha sido estática, pues la teoría modernista-constructivista ha permitido imaginar diversas nacionalidades dentro de un Estado (Smith, 2000). El Estado-nación en muchos casos no logró borrar la diversidad existente y conseguir la unidad esperada, lo que ha dado pie al resurgimiento de reivindicaciones regionales. Para Hastings (2000, pp. 14-17), esa supuesta unidad cultural y política era un simple sueño más que una realidad. Se ha reconocido que al interior de un Estado no siempre existe un único pueblo o una única nación, sino una pluralidad de pueblos y naciones, conformados por distintas culturas, tradiciones y costumbres, incluso con distintos idiomas, religiones y razas (Heller, 1995). La historia mexicana nos ha enseñado que la unidad del pueblo mexicano históricamente ha estado amenazada, por lo que la forma personal de entender el federalismo que apuesta por su división y polarización ha despertado sentimientos regionalistas que comienzan a exigir la revisión del pacto federal. Es dentro de esta nueva realidad que los estudios sobre el federalismo tendrán que ser lo suficientemente flexibles para dar respuesta a demandas existentes.

V. DE UN FEDERALISMO PERSONAL A PACTOS REGIONALES

Ante lo que parecía el fin del presidencialismo mexicano y el inicio de la institucionalización democrática de los mecanismos de contrapeso, parece que hoy en día estamos resucitando un modelo que se pensaba iba a ser parte de la historia política mexicana. En plena decadencia del régimen presidencialista, Alonso Lujambio escribe *Federalismo y congresos, en el cambio político de México* (1995), en donde resalta la importancia del federalismo para sepultar el régimen presidencialista del siglo XX y transitar a la democracia: “En el arreglo institucional federal se concentran las oportunidades y los retos centrales del cambio político de México” (51).

Se confió en que los cimientos sobre los que se había edificado el sistema presidencialista se habían derrumbado, por lo que difícilmente se podía reproducir; que las condiciones históricas y políticas que le dieron origen y lo alimentaron se habían superado. Se aseguraba que el presidencialismo ya no correspondía con la realidad del siglo XXI, pues estaba ceñida a la evolución democrática del entorno internacional y a una sociedad que había acentuado su pluralidad, por lo que no podía ya uniformarse por una fuerza hegemónica, aunque fuese una fuerza mayoritaria (Paredes, 2012). Sin embargo, es imposible soslayar que la historia ha enseñado que es cíclica y que la democracia está diseñada en un molde maleable, por lo que no se puede apostar a no volver a ver prácticas antidemocráticas similares o, incluso, más acentuadas.

Los observadores políticos comenzaron a advertir sobre los riesgos de una vuelta a los regímenes dictatoriales al percibir que la ciudadanía se estaba desilusionando de la democracia, pues no estaba cumpliendo con las expectativas esperadas. Alain Rouquié (2011), al analizar la caída de los regímenes dictatoriales y la implementación de las democracias en América Latina, descubre que los comportamientos antidemocráticos seguían estando presentes: “¿Cómo desaparecerían las prácticas autoritarias cuando los principales actores de los regímenes dictatoriales siguen presentes, y disponen de poderes institucionales para pasar sobre las decisiones que comprometen tanto el pasado como el porvenir?” (p. 157). *Democracy without democrats* se volvió el epitafio que describía la realidad de las transiciones en América Latina, incluida, la mexicana. En 2011, la entonces diputada Beatriz Paredes (2012) preveía un escenario catastrófico que difícilmente se podía imaginar: “Pero lo que es más dramático, donde yo creo que hay esencialmente una incomprensión de el ánimo, la búsqueda de la sociedad mexicana, es que se ha pretendido reproducir el modelo presidencialista del siglo XX” (p. 127). Por su parte, Aguilar (2014) dice que “Grandes expectativas pueden tener efectos perversos” y advierte sobre la idealización de la democracia, ya que puede estar asentada en equívocos ideológicos que alimentan expectativas no razonables; la democracia no conduce indefectiblemente a acabar con la desigualdad social y económica, o con la corrupción y la impunidad: “Sería ideal eliminar estos defectos por completo, pero no es realista esperar que desaparezcan completamente en un espacio corto de tiempo” (p. 24).

Con la llegada de la alternancia al poder, la academia se desbordó en propuestas para fortalecer los mecanismos de control y limitar las facultades discrecionales del presidente de la República. A pesar de que se comenzaron a diseñar y aplicar diversas estrategias y políticas públicas de contrapeso, no fue tiempo suficiente para su consolidación y, mucho menos, para que se erigiera una cultura política democrática y federal. Quizá tuvo que ver con que los esfuerzos se enfocaron al ámbito federal, prestando poca atención al fenómeno local, pues se entendió que la democratización del sistema político nacional llevaba aparejada la de los estados y municipios y, con ello, la aparición de gobiernos eficaces y autogobernables. Se coincide con Sergio Campos (2012) en el sentido de que, si bien el proceso de democratización se gestó desde el ámbito local, sus alcances se proyectaron en el ámbito nacional, pero que ello no se reflejó de igual manera en los gobiernos subnacionales, ya que ahí la transición llegó de manera marginal, por lo que se convirtió en tierra fértil para que brotaran enclaves autoritarios. Se asumió que, si el gobierno federal se democratizaba, en automático sus efectos bajarían al ámbito local, como una espiral descendente. Desafortunadamente, ni una cosa ni otra: no se logró que se asentaran las bases democráticas a nivel federal y, por lo consiguiente, sus efectos no llegaron al ámbito local. Los actos de corrupción y los abusos de poder siguieron siendo un tema recurrente con la novedad de que la alternancia en el poder sacó a la luz la realidad que se vivía no solo a nivel federal sino, particularmente, en los estados y municipios. El ámbito local dejó de ser el espacio de virtudes y benignidades que llevarían a la democratización de país si tan solo se respetaran los principios en los que se asienta el federalismo en México de estados libres y soberanos.

Sin la sujeción y alineación que ejercía el presidente de la República y el partido en el poder a los gobiernos locales, estos últimos encontraron el camino allanado para ejercer el poder sin rendirle cuentas a nadie. Al relajarse la disciplina partidista del otrora partido hegemónico (más el proceso de descentralización sin considerar las capacidades gubernamentales locales, así como a una frágil estructura institucional sometida a las redes de relaciones caciquiles locales y a una sociedad poco involucrada en los asuntos políticos), se auguraba un coctel que más temprano que tarde traería sus efectos. La exigencia de una mayor descentralización sin los controles necesarios trajo un efecto perverso, pues en lugar de fomentar y fortalecer gobiernos e instituciones democráticas en los espacios locales, se fomentaron y fortalecieron los cacicazgos y, con ello, los actos de corrupción e impunidad a gran escala. Después de vivir en un régimen presidencialista que redujo el federalismo a un simple remedo y percatarse de que la descentralización, sin gobiernos locales fuertes y eficaces, pero, sobre todo, sin controles, estaba llevando a ese desgobierno al que se refería Alejandro Nieto (1997), se buscó la alternativa de un esquema de reparto competencial simétrico o nacional con el fin de unificar y homologar leyes, instituciones, procedimientos y criterios de operación en todo el país, procurando ajustarlo al esquema del federalismo mexicano que respetase, dentro de lo posible, la libertad y soberanía de los estados y la autonomía municipal.

A través de distintas leyes de carácter general e instituciones nacionales⁴ se

⁴ Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema Nacional de Transparencia, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Sistema Penal Acusatorio, Código Nacional de Procedimientos Penales, etc.

procuraba unificar lo que se necesitaba unificar y descentralizar lo que se debía descentralizar. Se buscaba que fuera el Congreso el que dictara las pautas para su operación y control y, con ello, evitar, por un lado, que el ejecutivo tuviese, de nueva cuenta, el control discrecional de las instituciones y reviviera el presidencialismo de sus cenizas y, por el otro lado, el contar con una mejor y más eficiente gestión pública local a partir de las mejores prácticas y experiencias nacionales e internacionales. No obstante, al nuevo diseño institucional a través de un federalismo simétrico o nacional no se le permitió demostrar su efectividad. Por desgracia las premoniciones se hicieron realidad y se revivió el sistema presidencialista que creímos superado. La cultura e instituciones democráticas no llegaron a solidificarse y ahora parecen estar amenazadas por el resurgimiento de un añorado sistema presidencialista. Ello tiene mucho que ver con las debilidades de los estados, que han abierto las puertas para que el gobierno federal intente entrar a llenar las ausencias de gobernanza que se viven en el ámbito local, invadiendo facultades que les son propias y exclusivas de los estados y municipios, ya sea que se viva en un sistema federal o unitario. Ante el resurgimiento del presidencialismo algunos estados han iniciado una contraofensiva, a efecto de reivindicar su soberanía y el respeto al pacto federal. Dentro de sus demandas está la revisión del pacto fiscal, pues consideran que no es equitativa su aportación al producto interno bruto con la cantidad que reciben de la federación. La forma personal de entender el federalismo y el manejo discrecional de los recursos presupuestales para beneficiar a algunos estados en perjuicio de otros, sin considerar el pacto fiscal federal, puede llegar a romper el sistema federal como lo hemos conocido para dar pie a un sistema caracterizado por pactos regionales, determinados por la capacidad de autogobierno o dependencia de cada estado de la República al gobierno federal.

VI. REFLEXIONES FINALES

Dentro de la literatura constitucional existe un consenso en atribuir el problema del federalismo mexicano a la excesiva intervención del gobierno federal en la vida interna de los estados y municipios. Aunque dentro de la academia existen algunos matices en cuanto a la forma de abordar el problema, la gran mayoría apuesta por un “nuevo” federalismo, que implicaría el fortalecimiento de las facultades de los estados y municipios y los mecanismos de coordinación o colaboración. Entre los legisladores existe una visión que se aleja de la academicista: desde una postura más bien pragmática se han decantado por un federalismo que se puede llamar nacional, el cual a través de instituciones, sistemas y leyes de carácter nacional incide en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, las resistencias ideológicas no han permitido demostrar su efectividad.

Como vimos, son muy pocos los autores que, a pesar de ser férreos críticos de la histórica concentración del poder por parte del ejecutivo federal, en ciertas circunstancias han visto el centralismo como un mal necesario (Jorge Carpizo, Ignacio Burgoa, Leonel Alejandro Armenta López, Manuel González Oropeza, José Gamas Torruco, José Ma. Serna de la Garza), sin que ello signifique que sean considerados

partidarios del centralismo y enemigos del federalismo. El debate se reduce a grados, no a un cambio de régimen competencial distinto al federalismo; ello se debe a que los estudios sobre el federalismo están dominados por cuestiones ideológicas, cargadas de elementos emocionales que han impedido la reflexión dialéctica. A partir de que se asumió el federalismo como una de las banderas de la Revolución mexicana y se materializó como principio fundamental del constitucionalismo y, por lo tanto, irreformable, se nos vedó la posibilidad de abrir el debate a otras alternativas distintas al federalismo bajo una perspectiva más bien fáctica.

Se asume que debemos ser un país federal, básicamente por dos razones: la primera, porque el federalismo es propio de los países liberales y democráticos y, la segunda, porque la pluriculturalidad nos obliga a un sistema en donde los estados y municipios deben ser libres, soberanos y autónomos. Sin embargo, la doctrina internacional ha refutado dichas aseveraciones y ha considerado que un elemento importante para el éxito de los sistemas federales es la existencia de una cultura política federal que posibilite los arreglos federales entre gobiernos subnacionales autogobernables. No olvidemos, como dicen los teóricos, que el federalismo no es la panacea (Loveman, 1996), además de que no es el único sistema que procura la democracia y la división de poderes. Debe quedar claro, como lo expresa Juan Linz (1997), que existen democracias tanto en países unitarios como en países federales y que “la elección entre un Estado unitario o uno federal, por lo tanto, no es una decisión entre democracia o no democracia” (p. 9). Los países unitarios también pueden ser altamente descentralizados en gobiernos regionales, provinciales o locales, incluso con un mayor grado de autonomía que algunos países que se dicen federales, piénsese en España e Italia, cuya división territorial no es federal, pero sus regiones gozan de una mayor autonomía que las entidades federativas mexicanas.

El federalismo ha fracasado en México no solo por la incapacidad institucional de imponer controles a la ambición de los gobernantes mexicanos de concentrar el poder, sino también porque los estados y municipios no han logrado cimentar esa cultura política federal necesaria para contar con gobiernos e instituciones democráticas autogobernables, que no los hagan depender del gobierno central. ¿Cómo puede alegar un estado de la República que es libre y soberano, cuando no es autosustentable ni económica ni institucionalmente y depende enteramente de la federación? Esta dicotomía nos ha llevado a que las propuestas de solución a los problemas del federalismo giren en torno a determinar el grado de descentralización que necesita el país para que, por un lado, se pueda evitar la ambición de concentrar el poder y, por otro, apoyar a los gobiernos locales en sus necesidades y debilidades.

Sin embargo, estas propuestas parten de una lógica positivista que procura la unidad del Estado, por lo que no abordan la nueva realidad del Estado mexicano, en donde aparecen formas personales de entender el federalismo, pero también regiones del país que empiezan a demandar una revisión del pacto federal en función de la capacidad de autogobierno o dependencia de cada estado de la República, lo que puede derivar en pactos regionales. Una reconfiguración del federalismo puede empezar por eliminar del artículo 40 constitucional, la aberración jurídica de que los estados son libres y soberanos, idealización que fue adoptada no del sistema federal de

los Estados Unidos y, mucho menos, de la Constitución de Cádiz, sino de los Artículos de la Confederación. Los debates sobre el federalismo no pueden partir de una premisa que es falsa, porque sus conclusiones siempre serán erróneas. El problema de los estudios del federalismo es que parten de la lógica de intentar subsumir la realidad a los principios ideológicos, cuando dichos principios no se adecuan a las características de nuestro país.

A partir de este replanteamiento conceptual se necesita un cambio de paradigma, una reingeniería federal que tome en cuenta tanto las similitudes como las asimetrías del país, unificando y homologando lo necesario y fortaleciendo la autonomía de lo local en donde se pueda y requiera, y no obsesionarse con principios constitucionales que no corresponden a la realidad del país. En consecuencia, es necesario comenzar por hacer un estudio sobre qué estados pueden proclamarse como autogobernables y cuáles no, qué estados no dependen de la federación y, en su caso, en qué materias y cuáles dependen enteramente de la federación, para, a partir de ahí, pensar una reconfiguración de las competencias en función de esas asimetrías y, quizá, en pactos regionales.

REFERENCIAS

1. Aguilar, J. A. (2014). "Grandes expectativas: la democracia mexicana y sus descontentos". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Nueva época, Año LIX, núm. 222. Septiembre-diciembre, pp. 19-50.
2. Aguilar, L. (1996). "Hacia un nuevo federalismo en México", *Temas actuales sobre organización y funcionamiento de regímenes federales*, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Números 54-55, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. pp. 99-105.
3. Aguilar F, Luis y Bustelo, M. (2010). "Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera". GAPP, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, N° 4. Madrid, julio – diciembre, pp. 23-51.
4. Aguirre E. (1997). *Los retos del derecho público en materia de federalismo*. México: UNAM.
5. Armenta, L. A. (2010). *Federalismo*. México: Porrúa-UNAM.
6. Bolívar, S. (2015), *Carta de Jamaica 1815 – 2015*. Venezuela: Comisión presidencial para la conmemoración del bicentenario de la Carta de Jamaica. Recuperado de <https://al-baciudad.org/wp-content/uploads/2015/09/08072015-Carta-de-Jamaica-WEB.pdf>
7. Burgess, M. (2006). *Comparative federalism, theory and practice*, Nueva York: Taylor & Francis e-Library.

8. Burgoa, I. (1996). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
9. Campos, S. (2012). “Paradojas de la transición democrática: autoritarismo en México”, *Estudios Políticos*, No. 27, enero-dic., pp. 21- 45.
10. Canudas, L. F. (1994). “Irreformabilidad de las decisiones fundamentales de la Constitución”, *Revista de la Escuela de Jurisprudencia*. Núm. 18, 19 y 20, pp. 107 y 108.
11. Carpizo, J. (1972). “Sistema federal mexicano”, en: *Los sistemas federales del continente americano*. México: UNAM-FCE, pp. 463-548.
12. Carpizo, J. (2011), “Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución mexicana”, *Revista Derecho del Estado*, No. 27, julio-diciembre, pp. 7-21. Recuperado de: <https://ssrn.com/abstract=1967500>
13. Chaires, J. (2018). “El federalismo como técnica constitucional”. *Ciencia jurídica*, Universidad de Guanajuato, año 8, núm. 16, pp. 109 – 129.
14. Carrancá y Trujillo, R. (1941). “La unificación de la legislación penal mexicana”, *Criminalia*. Academia Mexicana de Ciencias Penales, México.
15. Chiaramonte, J. (2016). *Raíces históricas del federalismo latinoamericano*, Buenos Aires: Sudamericana.
16. Covarrubias, J. J. (2004). *La autonomía municipal en México*. México: Porrúa.
17. Faya, J. (2014). *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*. México: Porrúa.
18. Fernández, F. (2003). *El federalismo en América Latina*. México: Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica: UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala.
19. García, S. (2020). “Un tema persistente: unificación de la Ley Penal”. *Revista Criminalia Nueva Época*, Vol. 86, No. 1, pp. 171-180. Recovered from <https://www.criminalia.com.mx/index.php/nueva-epoca/article/view/25>
20. González, P. (1998). *La democracia en México*. México: Ediciones Era.
21. González, M. (2014). “Federalismo electoral”, *Sufragio*. Época, No. 13, pp. 9-17.
22. González, M. (1993), “Sistema federal y presidencial en México”. *ARSIURIS*, No. 10, Facultad de Derecho, Universidad Panamericana – UNAM, pp. 128-148.
23. Hamilton (1994). *El federalista*. México: FCE.
24. Hastings, Adrian (2000). *La construcción de las nacionalidades*. Madrid: Cambridge.

25. Heller, Hermman (1995). *La soberanía. Contribuciones a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*. México, D.F.: FCE.
26. Hernández, R. (2009). "Los gobernadores y el federalismo. La descentralización del poder". from *Una historia contemporánea de México*, Vol. 3, Las Instituciones, Bizberg I. and Meyer L. (eds). México: OCEANO – El Colegio de México.
27. Jara, H. (1917). "Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, Debates Notables", *Centenario Constitución de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Recovered from: <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/021.pdf>
28. Jellinek, G. (2000). *Teoría General del Estado*. México: FCE.
29. Linz, J. (1997). "Democracia, multinacionalismo y federalismo". *Revista española de Ciencia Política*, Vol. 1, No. 1, pp. 7-40. Recovered from <https://federalistesdesquerres.org/wp-content/uploads/2014/04/312-547-1-SMLinz.pdf>
30. Loveman, B. (1996). "Federalism and democratization in Latin America: A Comparative Analysis and Partial Reform Agenda", San Diego State University. Recovered from: http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1308/Federalism_and_democratization_in_Latin_America.pdf?sequence=1
31. Medina, L. (2016). "El federalismo mexicano y la opinión desinformada". *Suplemento Campus Milenio*, november 3th. Recovered from: http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=5140:el-federalismo-mexicano-y-la-opinion-desinformada&Itemid=140
32. Mejía, R. y Rojas, L. P. (2018). *Federalismos(s). El rompecabezas actual*. México: FCE.
33. Nieto, A. (1997). *La nueva organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
34. Olveda, J. (2014). *Autonomía, soberanía y federalismo. Nueva Galicia y Jalisco*, Zapopán, Jalisco: El Colegio de Jalisco.
35. Ortega, R. (1988). *El nuevo federalismo. La descentralización*. México: Porrúa.
36. Paredes, B. (2012), *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, a la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Recovered from: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/03_ref_pol.pdf
37. Rabell, E; Nieto, G.; Jiménez J. R. (2013). *Federalismo en México*. México: Universidad Autónoma de Querétaro-Miguel Ángel Porrúa.

38. Samponaro, F. (1981). "La alianza de Santa Anna y los federalistas 1832-1834: Su formación y desintegración". *Historia Mexicana*. Vol. 30, No. 3, pp. 358-390. Recovered from: www.jstor.org/stable/25135743
39. Santos, J. y Porras, F. (2012) "Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México", *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, Zaremborg (Coord.), Vol. I, México: FLACSO-IDRC, pp. 138-158.
40. Sartori, G. (2001). *Ingeniería constitucional comparada. Un incentivo de estructura, incentivos y resultados*. México: FCE.
41. Saucedo, J. I. (2018). "El federalismo y el centralismo como ideologías constructoras del Estado mexicano", *1916 rumbo a la Constitución de 1917*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
42. Serna de la Garza, J. M. (2003). "Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas", *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, Homenaje a Pedro J. Frías. Antonio María Hernández y Diego Valadés, coordinadores. México: UNAM.
43. Serna de la Garza, J. M. (2015). *Percepción sobre el federalismo en México*. México: UNAM.
44. Servando T. M. (2013). "Profecía del doctor Mier sobre la federación mexicana. Sesión del Congreso constituyente del 13 de diciembre de 1823". *La revolución y la fe. Fray Servando Teresa de Mier, una antología genera*. México: FCE-FLM-UNAM.
45. Smith, D. Anthony (2000), *Nacionalismo y modernidad. Un estudio crítico de las teorías recientes sobre naciones y nacionalismo*. Madrid: Istmo.
46. Tena, F. (2001). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
47. Tocqueville, A. (1998). *La democracia en América*. México: FCE.
48. Thomson, Guy P. C. (1995), "Federalismo y cantonalismo en México, 1824-1892: soberanía y territorialidad", *Anuario IEHS*, Instituto de Estudios Histórico-Sociales, No. 10, Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional del Centro.
49. Villarreal, A. (2019): Federalismo y legislación penal, un análisis sobre su evolución en México. *Ciencia Jurídica*. Vol. 8, No. 16, pp. 69-80. Recovered from: <https://doi.org/10.15174/cj.v8i16.313>
50. Vázquez, J. Z. (1993). "Un viejo tema: el federalismo y el centralismo". *Historia de México*, XLII, 3. El Colegio de México, pp. 621 – 631.
51. Zorrilla, P. (1994). "Descentralización política". *Problemas actuales del derecho constitucional, estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. México: UNAM.