

Un pacto de igualdad. Reflexiones sobre el federalismo mexicano a la luz de las tensiones y las reformas*

An equality pact. Reflections about the Mexican federalism in light of tensions and reforms

Eduardo Torres Alonso**

Andrea Samaniego Sánchez***

RESUMEN

El federalismo mexicano forma parte del accidentado proceso de construcción y definición del Estado nacional que, también, fue objeto de dificultades en su proceso de edificación. Es, en efecto, un arreglo político e institucional, como también una forma de convivencia fundada en la igualdad entre las partes que lo integran. Además, es un elemento constitutivo de la cultura política ciudadana. La organización federal en México tuvo su origen en 1824, pero su mantenimiento no fue constante. En este trabajo se ofrece una aproximación teórica, a partir de la discusión de argumentos jurídicos, políticos y de naturaleza histórica sobre el federalismo, en torno a la definición, sentido y pertinencia el modelo federal, en particular, del mexicano, y se brinda una reflexión sobre sus retos contemporáneos. Se destaca que el federalismo es un modelo vigente y oportuno, en el contexto de la coyuntura mexicana contemporánea, aunque no es un modelo acabado, como dan cuenta las reformas constitucionales.

PALABRAS CLAVE

Federalismo, Democracia, Gobierno, Instituciones, México.

ABSTRACT

Mexican federalism is part of the troubled process of construction and definition of the national State, which was also the object of difficulties in its construction process. It is, in effect, a political and institutional arrangement, as well as a form of coexistence founded on equality between the parties that comprise it. In addition, it is a constitutive element of the citizen political culture. The federal organization in Mexico had its origin in 1824, but its maintenance was not constant. This paper offers a theoretical approach, based on the discussion of legal, political and historical arguments about federalism, around the definition, meaning and relevance of the federal model, particularly the Mexican one, and provides a reflection on their contemporary challenges. It is highlighted that federalism is a current and timely model, in the context of the contemporary Mexican situation, although it is not a finished model, as the constitutional reforms show.

KEYWORDS

Federalism, Democracy, Government, Institutions, Mexico,

*Artículo de Investigación

**Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). (etorres@unam.mx). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0868-2240>

***Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). (andrea.samaniego@politicas.unam.mx). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4172-0309>

SUMARIO

1. Introducción
2. El federalismo como organización del poder y del Estado
3. Los arreglos federales en México
4. ¿Recentralizaciones en el siglo XXI?
5. Conclusiones
6. Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

El federalismo es un elemento característico del Estado mexicano. Entre la fluctuación entre centralismo y federalismo, y conservadurismo y liberalismo, fue la expresión liberal-federal la que en las atribuladas aguas de la historia se materializó en la Carta Fundamental del país. Este, el federalismo, encuentra su origen en la expresión escrita de la voluntad popular; es decir, en la Constitución Política de 1917, en particular, en el artículo 40, que señala que “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.” De lo anterior, se colige que son las entidades quienes suscriben el pacto federal al ceder una parte de su soberanía para constituir una unidad política de alcance nacional. El federalismo, entonces, es origen y consecuencia de cesión y reconoce que otra parte les es inexpugnable. En suma, ocurre una distribución de competencias y facultades, que no significa perder, en el futuro, derechos.¹

Esta forma de organización estatal reconoce y acepta las diferencias regionales y locales. Integra sin homogeneizar. Une sin anexar. Esto es muy importante en la medida en que el federalismo tiene que considerar las diferencias existentes en la sociedad porque, junto con los aspectos similares entre las regiones,² hacen que las instituciones funcionen o no. Más que una técnica, el federalismo es un arreglo político de las diversidades que, vinculadas geográficamente,

¹ Morales y Gómez, Juan Miguel y Salazar Medina, Julián, “La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Autónoma del Estado de México, núm. 49, enero-abril, 2009, pp. 230-231.

² Pérez Correa, Fernando, “Territorios, reinos, regiones y estudios regionales”, en Pérez Correa, Fernando (coord.), *Sociedad y recursos naturales. La cuenca Lerma-Chapala*, México, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 39-40.

desean compartir los riesgos y venturas, teniendo en cuenta, además, que cada parte integrante de la Federación tenga una dosis de autogobierno.³ Más aún, el federalismo supera la técnica jurídica y se convierte en un elemento de la cultura política y, con ello, en parte de la cotidianidad de las personas.

El soporte actitudinal del federalismo es el propio de una democracia basada en la voluntad de acuerdo, desde la idea de *poder compartido* y *confianza recíproca*. El federalismo, desde Althusio a Madison pasando por Montesquieu (recordemos aquella “république fédérative” como “société de sociétés” del libro IX de *L'Esprit des Lois*) retiene como su fundamentación psicosocial y a la vez ético-política la convivencia no solo de varios Estados en el seno del mismo Estado (la Unión), sino de varias comunidades en el seno de una comunidad política más amplia. Esto es, el federalismo considera psicológica y ético-políticamente superior el modelo pluralista de la *mutualidad*, la reciprocidad, la cooperación, la empatía y la confianza, frente al modelo unitarista, coercitivo y jerárquico (excluyente hacia el interior y competitivo, cuando no eventualmente bélico, hacia el exterior) del Estado nación.⁴

El federalismo mexicano sigue dicho principio con sus partes integrantes. Los estados que integran la federación se organizan con libertad hacia su interior sin contravenir el mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque, paradójicamente, el centro haya ido, en diversos momentos del devenir de la nación, en contra de los postulados federales concentrando facultades en detrimento de los gobiernos locales.

Por supuesto, esta forma de organización no está exenta de dificultades y conflictos: las competencias que se le otorgan a los entes que integran la Federación, tienen que ser distintas a las que le corresponde al gobierno nacional.

2. EL FEDERALISMO COMO ORGANIZACIÓN DEL PODER Y DEL ESTADO

El vocablo *federal* proviene del latín *foedus-oris*, que significa pacto, alianza, y se refiere a la distribución funcional y territorial del poder. La práctica del federalismo se remonta a la antigüedad grecolatina. Las ligas entre las ciudades en los *foedus*, para formar las *koina* o las *sympolities*, son su antecedente más

³ Chaires Zaragoza, Jorge, “El federalismo como técnica constitucional”, *Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato, vol. 8, núm. 15, enero-junio, 2019, p. 115.

⁴ Máiz, Ramón, “La cultura política federal. El federalismo más allá de las instituciones”, *Claves de razón práctica*, Prisa, núm. 209, 2009, p. 33.

remoto. Se considera que Johannes Althusius (1562-1638) fue el primer teórico del federalismo quien buscó modificar la jerarquía feudal en una forma moderna de federalismo constitucional.⁵

[...] holandés de formación calvinista, quien en su estudio sobre la evolución de las asociaciones humanas elaboró las primeras ideas sobre el federalismo y la soberanía popular. Sus reflexiones fueron influidas tanto por la experiencia de los aliancistas de los cantones suizos, como por la propia evolución de su país, que una vez conseguida la independencia del reino español en 1579 constituyó las Provincias Unidas de Holanda (*United Provinces of the Netherlands*). Las aportaciones de Althaus fueron complementadas por Hugo Grotius (1583-1645), quien desde una perspectiva del derecho internacional exploró los cimientos legales para las relaciones entre los Estados, tanto en periodos de guerra como de paz, explorando entre éstas al federalismo como modelo de acuerdo o pacto entre naciones.⁶

El federalismo puede ser categorizado de las formas siguientes:

Tabla 1. Categorizaciones del federalismo

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

Fuente: Téllez-Cuevas, Rodolfo, "La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el federalismo a más de 10 años de su creación", *Buen Gobierno*, núm. 17, julio-diciembre, 2014, p. 40.

⁵ Soto Reyes Garmendia, Ernesto, "Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir", *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, núm. 25, 2006, p. 38; Soberanes Fernández, José Luis, *Sobre el origen de las declaraciones de derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009, pp. 81-96.

⁶ Guillén López, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, 2020, p. 28.

Junto con el Estado unitario, el Estado federal es una forma de organización del territorio y de los ámbitos políticos, administrativos y económicos, en fin, institucionales. Ambos tipos de Estado, en perspectiva democrática, comparten la división de poderes postulada por Montesquieu en donde “[...] los poderes que se atemperan los unos a los otros, que se contraponen los unos a los otros, con sus respectivos contrapesos”⁷, adoptada en las constituciones modernas. Junto con la división horizontal del poder (en Legislativo, Ejecutivo y Judicial), en los Estados de naturaleza federal hay una división vertical, entre los gobiernos federal, estatales y municipales o locales. En ambos casos, la división de poderes, frena los apetitos absolutistas y despóticos, asegurando la libertad de la ciudadanía.⁸

En el Estado federal hay un Presidente, un Congreso o Parlamento y un Tribunal Supremo, todos de alcance nacional; y estas figuras se replican en el ámbito subnacional; hay un gobernador, un Congreso y un Poder Judicial local. Es decir, el federalismo corre de forma paralela con la división tripartita del poder público, distinguiéndose con claridad, en los niveles de gobierno federal y local, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.⁹

Si bien estos son algunos de los elementos institucionales compartidos por los Estados federales, lo cierto es que no hay una definición unívoca de lo que esto significa; es decir, hay una ausencia de una definición única de federalismo. No obstante, sirve la definición propuesta por Anton: “[...] sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas [...]”¹⁰, “[...] que se implementa a través de una repartición funcional y competencial que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno [...]”.¹¹

Con la independencia estadounidense inicia la historia moderna del federalismo. La Constitución, resultado de la Convención de Filadelfia de 1787, estableció que las colonias recién independizadas se organizaran a partir de un sistema federal contando, cada una de ellas, con un gobierno, un congreso y un tribunal, quedando sobre ellos los poderes de la Unión.¹²

⁷ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1906, p. 264.

⁸ Soto Reyes Garmendia, Ernesto, "Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir", *op. cit.*, p. 28.

⁹ Medina, Luis, *Federalismo mexicano para principiantes*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2009, p. 2.

¹⁰ Soto Reyes Garmendia, Ernesto, "Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir", *op. cit.*, p. 34.

¹¹ Carbonell, Miguel, "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 381.

¹² Soto Reyes Garmendia, Ernesto, "Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir", *op. cit.*, p. 39.

Los nuevos arreglos institucionales producto, en buena medida, de las relaciones comerciales internacionales han hecho que el federalismo contemporáneo sea de naturaleza política y pragmática:

Este nuevo federalismo ha realizado cambios importantes respecto al antiguo en todos los países occidentales: las competencias exclusivas han pasado a segundo plano y las más importantes son ahora las compartidas; se han multiplicado los órganos mixtos de la Federación y de los Estados; las grandes inversiones se realizan a partir de la planificación conjunta, etcétera. Mientras que en el pasado la actuación separada de la Federación y de los Estados era suficiente para gobernar, en la actualidad se precisa la concertación entre ambas instancias para hacer frente a las complejas tareas de las instituciones públicas. Está fuera de toda duda que el federalismo más eficaz que hoy existe en el mundo occidental es de tipo cooperativo e intergubernamental.¹³

Este federalismo moderno ha sido conceptualizado por Faya como federalismo cooperativo:

El moderno federalismo, llamado principalmente cooperativo ha dejado de entenderse como la organización que separa tajantemente las diversas esferas de gobierno, sino que ahora es concebido como un único mecanismo de gobierno en que participan la federación y los estados de manera conjunta. Es decir, que el centro de gravedad ha pasado de los poderes separados a los poderes coordinados, constituyéndose en este nuevo mecanismo, un nuevo equilibrio federal en un proceso permanente de reformulación de acuerdo a las necesidades de coyuntura. La expresión “federalismo cooperativo” fue emprendida por vez primera en los Estados Unidos de Norteamérica en 1937 para calificar una nueva forma de federalismo norteamericano, contrario al federalismo clásico de la división tajante de competencias entre el orden federal y el orden de los Estados.¹⁴

¹³ *Ibidem*, p. 41.

¹⁴ Morales y Gómez, Juan Miguel y Salazar Medina, Julián, “La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo”, *op. cit.*, pp. 231-232.

[e]n la actualidad, el federalismo ha cobrado una nueva significación: se ha constituido en un instrumento clave para la unión de diversidades, ya sea mediante la articulación perdurable de grandes intereses regionales o bloques comerciales, o bien mediante la conformación de un régimen político idóneo para la articulación de componentes pluriétnicos, multiculturales, plurinacionales y multirregionales diversos.¹⁵

3. LOS ARREGLOS FEDERALES EN MÉXICO

Durante la segunda década del siglo XIX se puede ubicar, inicialmente, al federalismo mexicano. La Constitución de 1824 estableció uno de tipo dual; es decir, la Carta Magna definió competencias claras para las entidades federativas y para el gobierno nacional, siendo las facultades residuales para las primeras. Esta división competencial, como no podría ser de otra manera, ha evolucionado hacia una cooperación entre entidades y gobierno federal, como se explica más abajo. Este esquema cooperativo de Estado federal tiene su fundamento en la coordinación, cooperación y lógicas funcionales de colaboración.¹⁶ La inestabilidad de la época exigía más que la sola escritura de un modelo de organización estatal. Superar las dificultades, adversidades y vicisitudes del ambivalente y fluctuante, para utilizar la expresión de Jesús Reyes Heróles, siglo XIX y del nuevo Estado posrevolucionario del siglo XX requirió no sólo de un dictado legislativo sino de un sentido de país.

La división competencial del trabajo para estados y Federación no fue suficiente, parafraseando a Lucas Verdú, se requería de la concurrencia de voluntades de las diferentes comunidades para avanzar en un sendero compartido.¹⁷

Se ha dicho que el federalismo mexicano es una copia del estadounidense; sin embargo, el trabajo *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, de Nettie Lee Benson brinda el certificado de autenticidad del modelo federal de este país.

¹⁵ Pérez Correa, Fernando, "El federalismo mexicano del siglo XXI", en Conferencia Nacional de Gobernadores, *Federalismo y descentralización*, México, 2008, pp. 27-28.

¹⁶ Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique, "El federalismo cooperativo como factor catalizador de un Gobierno Abierto", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. LVIII, núm. 219, septiembre-diciembre, 2013, pp. 19-44.

¹⁷ Verdú, Pablo Lucas, *Curso de derecho político II*, España, Tecnos, 1983.

Para ella, la descentralización en nuestro país no ocurrió bruscamente con la adopción del sistema federal, sino que se había ido produciendo de modo gradual a lo largo del tiempo y se desarrolló aceleradamente bajo la Constitución española de 1812 por medio de las diputaciones provinciales. Señala que las diputaciones provinciales creadas por la Constitución de Cádiz dieron forma al federalismo mexicano. Que la génesis de federalismo mexicano puede rastarse directamente hasta la Constitución establecida en 1812, la cual hizo provisiones para que cada provincia tuviese un gobierno representativo e independencia política. Incluso afirma que la idea de una distribución territorial de la Nueva España en pequeños reinos o provincias fue el argumento suficiente para pensar en un sistema federal propio.¹⁸

Otros autores, como Josefina Zoraida Vázquez y Luis Medina también señalan que el federalismo en México fue una construcción gradual. Vázquez se refirió a una “federación clandestina”¹⁹, mientras que Medina apunta a que fueron los intercambios económicos entre las regiones lo que derivó en un modelo federal posterior.²⁰

A pesar de que se contaba con una Constitución, el naciente Estado mexicano se caracterizaba por su inestabilidad política. Por ello, la Constitución de 1824 fue sustituida en 1835 por las Bases Constitucionales que dieron paso a las Siete Leyes, las cuales se transformaron en la Constitución Mexicana de 1836. A diferencia de la anterior Carta Magna, ésta se caracterizó por ser centralista. Particularmente, la Sexta Ley estableció el centralismo al realizar la división del país en departamentos, distritos y partidos.²¹ Después, este mandato fue sustituido por las Bases de Organización Política de la República Mexicana, la Constitución de 1843. En esencia, ésta no modificó en nada la situación anterior, ya que el centralismo continuó. Ante el triunfo de los liberales, bajo el liderazgo de Juan Álvarez, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente responsable de promulgar la Constitución de 1857, cuyo contenido estableció, de nuevo, el sistema federal.

Sin embargo, las intervenciones internacionales se encargaron de instaurar un nuevo gobierno centralista, bajo el segundo imperio mexicano (1864-1867) encabezado por Maximiliano de Habsburgo. A pesar de dicha imposición,

¹⁸ Chaires Zaragoza, Jorge, “El federalismo como técnica constitucional”, *op. cit.*, p. 118.

¹⁹ Vázquez, Josefina Zoraida, “El establecimiento del federalismo en México, 1812-1827”, en Vázquez, Josefina Zoraida (coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003, p. 21.

²⁰ Medina Peña, Luis, *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en el siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

²¹ Vázquez, Josefina Zoraida, “Un viejo tema: el federalismo y el centralismo”, *Historia de México*, El Colegio de México, vol. XLII, núm. 3, enero-marzo, 1993, pp. 621-631.

conviene aclarar que el gobierno liberal de Benito Juárez nunca fue reemplazado y la Constitución de 1857 no perdió vigencia. Así, se puede sostener que durante los años del imperio francés en tierras mexicanas existieron dos marcos jurídicos y dos ejecutivos federales: uno, proveniente de Napoleón III y, otro, del pueblo mexicano. Con el triunfo de la República, la muerte de Maximiliano y la retirada de las tropas francesas, en México se instauró, de nueva cuenta, el federalismo como forma de Estado.²²

En síntesis, los conflictos políticos del siglo XIX giraron en torno a la organización del territorio, la población y el gobierno. Dicho conflicto quedó atrapado en la lucha entre centralistas y federalistas, con la que cada bando trató de imponer su forma de Estado. En esos años decimonónicos, “[...] el régimen federal fue comprendido como un pacto al servicio de la democracia, mediante la unión en la nación de diversos autogobiernos locales”.²³ Actualmente, la Constitución vigente consagra al federalismo como forma de Estado en su artículo 40. Que, en sus inicios, significó como una estructura de control político subnacional, ya que los poderes federales mantuvieron un cúmulo de facultades expresas y excluidas, dejando a los estados facultades residuales.²⁴

Esta estructura constitucional centralizante, que casi no considera como parte del gobierno el orden federado, se reforzaría con un proceso de hipercentralización –política, administrativa, fiscal– que arranca a partir de la década de los cuarenta y que termina por endiosar el ya de por sí abrumador predominio del presidente sobre los otros poderes de la Unión. La decisión perdurable del orden federal, de centralizar buena parte de la dirección de los asuntos públicos del país, convierte el pacto federativo en una estructura nacional de control de las regiones, pues las principales competencias, administrativas, legislativas y jurisdiccionales, se concentran en ese orden.²⁵

1983 es considerado como el año en el cual el federalismo en México toma un nuevo impulso.²⁶ El presidente Miguel de la Madrid, atento a los problemas existentes en los órdenes de gobierno estatal y municipal, y preocupado por la crisis económica nacional que dificultaba la atención de las obligaciones del gobierno

²² *Ibid.*

²³ Pérez Correa, Fernando, “El federalismo mexicano del siglo XXI”, *op. cit.*, p. 31.

²⁴ Morales Ramírez, Rafael, “Nuevos campos de juego: mecanismos de acuerdo para el federalismo mexicano”, *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 3, julio, 2005, p. 469.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Merino, Mauricio, “Nuevo federalismo, nuevos conflictos”, en Loaeza, Soledad y Prud’homme, Jean-François (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010, p. 488.

federal, emprendió una reforma profunda al artículo 115 constitucional que provocó que a los gobiernos municipales se les reconociera su autonomía con relación a otros órdenes de gobierno, convirtiéndose en actores de pleno derecho del régimen federal, y se hicieran cargo de la prestación de distintos servicios públicos. Por su parte, las entidades federativas volvieron a tener la independencia perdida de los años finales del porfiriato y, en contrapartida, el gobierno de la República vio disminuida su ascendencia sobre las autoridades estatales.²⁷ La reforma municipal fue un elemento primordial en el proceso de descentralización llevado a cabo en el sexenio 1982-1988.²⁸ Estos cambios incidieron en el proceso de democratización del país, viendo al municipio como la cédula de la democracia.²⁹

Esta reforma hizo que, junto con el proceso de democratización del país, los ayuntamientos dejaran de ser entes administrativos bajo el control del gobierno del estado; la competencia electoral fue, gradualmente, quitando el monopolio que tenía el Partido Revolucionario Institucional sobre este orden de gobierno; las autoridades municipales se volvieron más independientes con relación a la disposición de sus recursos económicos puesto que dejaron de depender de lo que le aprobaba el congreso local, si bien sus ingresos siguen siendo limitados e insuficientes, éstos les permiten actuar con mayor soltura, y las personas titulares de los ayuntamientos dejaron de ser emisarias de las demandas sociales hacia otros poderes y niveles de gobierno, haciéndolas corresponsables de la convivencia pacífica y productiva.³⁰

Ciertamente, la historia de las reformas constitucionales advierte que previo al cambio de 1983 el contenido del artículo 115 había sido objeto de modificaciones en los años 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976 y 1977 (véase Tabla 2), aunque la reforma del año referido, elaborada por la Comisión de Estudios y Proyectos de la Secretaría de Gobernación fue la primera que tuvo el sentido deliberado de fortalecer el municipalismo mexicano y, con ello, al federalismo. Siguiendo a Merino,

El proyecto impulsado por el gobierno federal en aquel año quería responder, a la vez, a tres propósitos diferentes: fue una respuesta a la demanda legítima en

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Rodríguez, Victoria E., *Descentralización en México: de la reforma municipal a la Solidaridad y al Nuevo Federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 93.

²⁹ Valadés, Diego, *El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y del federalismo mexicanos*, Costa Rica, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1986, p. 23.

³⁰ Merino, Mauricio, "Nuevo federalismo, nuevos conflictos", *op. cit.*, pp. 488-489.

contra de la excesiva centralización de las decisiones que escuchó el candidato De la Madrid durante su campaña política y que se incubó al menos desde los años cincuenta. Al principio de la década de los ochenta, el gobierno federal no sólo había acumulado facultades casi ilimitadas para dirigir la administración pública del país, sino que había aumentado el tamaño de su burocracia y el control sobre el gasto público como nunca antes en toda la historia de México. Los “años de la administración de la abundancia”, como calificaría el presidente López Portillo al sexenio que encabezó, fueron también los de mayor centralización política y burocrática que haya vivido el país. [...] De ahí que apenas al comenzar el gobierno de Miguel De la Madrid, éste se haya propuesto reformar la Constitución para auspiciar una mayor intervención de los gobiernos municipales, especialmente en materia de desarrollo urbano.³¹

De esta manera, el viejo primer nivel de gobierno establecido siglos atrás, iniciaba una nueva etapa acorde con el incremento de la competencia política y la lucha por una democracia efectiva que se vivía en el país en las dos últimas décadas del siglo XX.

Tabla 2. Reformas al artículo 115 constitucional previa a la de 1983

Número de reforma	Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Presidente de la República en funciones	Contenido de la reforma
1	20-08-1928	Plutarco Elías Calles	"Se ajustó el mínimo de diputados que debían tener las legislaturas locales en proporción a los habitantes de cada entidad: siete para los de población menor a cuatrocientos mil habitantes, nueve en los que excediesen de ese número y no llegara a ochocientos mil y once en los superiores a dicha cifra. Se fundó la reforma en las consideraciones de que una legislatura local más reducida era menos onerosa, más eficiente y permitía una mejor selección de los representantes populares."

³¹ *Ibidem*, pp. 496-497.

2	29-04-1933	Abelardo L. Rodríguez	<p>“Se agregó un segundo párrafo a la fracción I, que subsiste hasta la fecha, mediante el cual se extiende de manera notable el principio de no reelección en el aparato político, en virtud de que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos no podían ser ahora reelectos para el periodo inmediato; la misma prohibición se formuló para los legisladores, tanto federales como locales. Es oportuno señalar que en la actualidad se discute la conveniencia de eliminar dicha prohibición para legisladores y munícipes, no así para el presidente de la República al cual se le prohíbe la reelección de manera absoluta, principio que ha sido válvula de seguridad para el sistema político mexicano.”</p>
3	08-01-1943	Manuel Ávila Camacho	<p>“El texto de la reforma aprobada, relativa entonces al párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional, quedó en los términos siguientes: «Los Gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años». Es necesario añadir que antes de esta modificación duraban los Gobernadores cuatro años, pero sus mandatos se extendieron porque previamente se había ampliado también el mandato presidencial a seis años.”</p>
4	12-02-1947	Miguel Alemán Valdés	<p>“Se adicionó la fracción I, con un párrafo en los términos siguientes: «En las elecciones municipales participaran las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas». En la iniciativa de esta reforma se expresó que a través de ella «se establecería el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es el de la vida común del municipio».”</p>
5	17-10-1953	Adolfo Ruiz Cortines	<p>“Se suprimió el párrafo que recién acabamos de transcribir, en virtud de que se estableció la ciudadanía plena para las mujeres, que a partir de entonces tuvieron el derecho activo y pasivo en las elecciones federales, estatales y municipales, mediante reforma que se hizo al artículo 34 constitucional, que considera «ciudadanos de la República a los varones y a las mujeres» que tengan 18 años y un modo honesto de vivir.”</p>

6	06-02-1976	Luis Echeverría Álvarez	"Se adicionaron las fracciones IV y V, con el objeto de que el municipio estuviese en posibilidades de efectuar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en las materias de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbación, a través de acciones concertadas con la Federación. Esta iniciativa fue un esfuerzo por dotar de instrumentos a los municipios para enfrentarse al acentuado crecimiento que nuestras ciudades experimentaban ya desde aquel tiempo."
7	06-12-1977	José López Portillo	"Se introdujo el sistema de minoría en la elección de legislaturas locales, así como del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese «cuando menos de trescientos mil habitantes o más». Esta iniciativa formó parte de la llamada reforma política de 1977, que tuvo el efecto de dinamizar los cuerpos legislativos locales y promover un mayor pluralismo en los ayuntamientos."

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados y Valencia Carmona, Salvador, "La defensa constitucional del municipio mexicano", Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 6, 2002, pp.520-522.

En el mismo periodo gubernamental de De la Madrid, ocurrió una reforma al diseño político y administrativo del Distrito Federal. Lo que el Presidente buscó fue incrementar la coordinación del Poder Ejecutivo de la Unión con los gobernadores y fortalecer a la instancia municipal; sin embargo, estos aspectos de primer orden para el funcionamiento idóneo del Estado tuvieron un desenlace lamentable al cancelar la oportunidad para que los partidos de oposición asumieran mayores responsabilidades públicas en las entidades federativas.³²

Durante el sexenio siguiente (1988-1994), encabezado por Carlos Salinas de Gortari, en 1989 se reconoció el triunfo electoral del Partido Acción Nacional (PAN) en Baja California y, en 1991, se acordó con este partido el nombramiento de un gobernador sustituto proveniente de la misma organización partidista en el estado de Guanajuato (proceso conocido como "concertación", que era

³² Villa, Manuel, "La política en el gobierno de Miguel de la Madrid", *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XXX, núm. 4, abril-junio, 1990, pp. 659-676; Krauze, Enrique, "Miguel de la Madrid. Oportunidades perdidas", en *La presidencia imperial. Auge y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets Editores, 2012, pp. 433-451.

cuando no ganaba el Partido Revolucionario Institucional, pero “tampoco perdía”),³³ y en 1992 el PAN ganó la gubernatura de Chihuahua.³⁴ Sin embargo, estas alternancias locales no significaron un mayor fortalecimiento del federalismo, sino que, al contrario, el gobierno federal buscó controlar más a los estados. En el sexenio de Carlos Salinas 19 gobernadores salieron de sus encargos anticipadamente.³⁵ Además, con el Programa Nacional de Solidaridad, el gobierno de la República destinaría cuantiosos recursos para atender las demandas de la población sin la intermediación de otras autoridades, lo que generó cuestionamientos no sólo de los miembros de la oposición sino de su propio partido.

[...] se demostró que Salinas utilizaba el Pronasol para desafiar a su propio partido y reafirmar la autoridad presidencial sobre su maquinaria y los gobiernos estatales y municipales. [...] Es decir, el Pronasol daba al presidente libertad para llevar adelante su propia agenda política, por encima del partido gobernante, otros partidos políticos, los legisladores, los gobernadores y los alcaldes.³⁶

En 1997 se modificó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en ese mismo año ocurrieron dos importantes cambios en la estructura política del país: la ciudadanía del Distrito Federal votó por vez primera para elegir a quien sería el Jefe de Gobierno –por los delegados votaría tres años después– y la composición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión reflejó una pluralidad sin precedentes: el PRI perdió, por primera vez, la mayoría absoluta en dicho órgano legislativo. Antes de estos sucesos, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, quien resultó electo en las elecciones de 1994, envió iniciativas que reformaron al Poder Judicial de la Federación, convirtiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional. Sin pensarlo, esta reforma vino a garantizar los mecanismos de acceso a la justicia por parte de los municipios para

³³ Martínez Assad, Carlos R., “El pasado y el presente político de Guanajuato”, *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, vol. 15, núm. 44, mayo-agosto, 1997, p. 352.

³⁴ Prud’Homme, Jean-François, *Coyunturas y cambio político*, México, El Colegio de México, 2014, pp. 137-158; Eisenstadt, Tood A., *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Nueva York, Cambridge University Press, 2004; Cortés Padilla, Ricardo, “La agudización de las contradicciones del presidencialismo mexicano”, *Espacios Públicos*, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 11, núm. 22, agosto, 2008, pp. 36-58.

³⁵ Hernández Rodríguez, Rogelio, “Inestabilidad política y presidencialismo en México”, *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, Universidad de California, vol. 10, núm. 1, invierno, 1994, pp. 187-216.

³⁶ DeLeón, Peter y Hernández Quezada, José Mario, “El caso del Programa Nacional de Solidaridad en México: estudio comparado de terminación de políticas”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. 4, núm. 3, julio-septiembre, 2001, p. 462.

hacer efectivas sus nuevas atribuciones.³⁷ Además, en 1996 el gobierno federal continuó con la descentralización de los servicios públicos, en especial los de salud, iniciada en el sexenio de De la Madrid, pero mantuvo el control de la política social ya no con el Programa Nacional de Solidaridad sino con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa).

En esta legislatura, con mayoría opositora, se modificaron las reglas de la Ley de Coordinación Fiscal para establecer fondos de aportaciones con regulaciones más precisas.³⁸ En este sexenio, se volvió a modificar el artículo 115 para otorgar a los ayuntamientos el carácter de gobierno de pleno derecho –un tercer orden de gobierno–, creando

[...] una órbita jurídica municipal exclusiva que, junto con el sistema de controversias constitucionales establecidas ya desde 1994, convirtió a los municipios en actores directos del federalismo. Si bien sus atribuciones propias tendrían que estar reguladas por las leyes expedidas por los congresos de los estados, éstos ya no tendrían facultades para disminuirlas o enajenarlas. De modo que al comenzar el siglo XXI, el federalismo mexicano dejó de ser un entramado institucional compuesto por tres niveles de gobierno y dos órbitas jurídicas, para volverse un federalismo de tres pistas.³⁹

Sin embargo, para Morales Ramírez, el impulso y fortalecimiento al federalismo con esta reforma municipal no fue tal ya que se circunscribió a una descentralización vía convenios, manteniendo un desequilibrio en el pacto federal.⁴⁰

En 1999 se creó la Asociación Nacional de Gobernadores, antecedente de la Conferencia Nacional de Gobernadores. Esta Conferencia se integró con el propósito de convertirse en un espacio permanente de deliberación, diálogo y vinculación entre los gobiernos estatales y el gobierno federal.

El modelo de organización política de corte federal tiene un elemento importante para la democracia representativa, ya que como señala Alonso Lujambio, en el federalismo partidos políticos perdedores a nivel nacional pueden gobernar estados y municipios, integrándose al sistema y reduciendo su insatisfacción con los mecanismos formales de la política, entrando a un círculo de toma de decisiones, ampliando, de ser el caso, su apoyo, y teniendo posibilidades de

³⁷ Merino, Mauricio, "Nuevo federalismo, nuevos conflictos", *op. cit.*, p. 513.

³⁸ *Ibidem*, p. 516.

³⁹ *Ibidem*, pp. 518 y 520.

⁴⁰ Morales Ramírez, Rafael, "Nuevos campos de juego: mecanismos de acuerdo para el federalismo mexicano", *op. cit.*, p. 477.

ganar elecciones. De esta forma, se atempera, a su juicio, el carácter excluyente del régimen presidencial.⁴¹

El federalismo ofrece instancias institucionales de discusión, de negociación, de acuerdo, y ello permite que las élites políticas se conozcan, hagan explícitas sus diferencias, argumenten racionalmente y practiquen el arte de la tolerancia. En un proceso de transición a la democracia, este proceso puede facilitar a la larga que a nivel federal se dé lo que Michael Burton, Richard Gunther y John Higley han descrito como un asentimiento o conciliación entre las élites (*elites settlement*), condición casi siempre necesaria para el establecimiento y la estabilidad de un sistema democrático.⁴²

Los arreglos del federalismo mexicano, como las olas, avanzan y retroceden según las coyunturas, han ido actualizándose, yendo hacia un federalismo moderno por medio de las relaciones intergubernamentales, que son “[...] un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”.⁴³

4. ¿RECENTRALIZACIONES EN EL SIGLO XXI?

Estas olas del federalismo que van y vienen pueden constatare en los procesos de recentralización, en tanto cambios para revertir procesos de autonomía subnacional,⁴⁴ en favor del gobierno federal y en detrimento de los gobernadores, teniendo en cuenta las decisiones estratégicas de los actores. Ejemplo de ello es lo vivido durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018). El gobierno emanado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), después de haber recuperado el poder presidencial después de dos sexenios, buscó regresar a un estadio anterior a los procesos de descentralización impulsados por gobiernos también del PRI durante la década de los noventa del siglo XX. Olmeda y Armesto recuperan la teorización de Dickovick e Eaton quienes señalan que existen dos vías para la recentralización, una explícita en la que ocurren modificaciones a la Constitución y a la legislación secundaria haciendo claras las nuevas relaciones

⁴¹ Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, pp. 23-24.

⁴² *Ibidem*, p. 24.

⁴³ Grimaldo Lorente, Jaime y Rangel Guerrero, Christi, "Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de Gobierno Federal", *Provincia*, Universidad de los Andes, núm. 10, enero-diciembre, 2003, p. 40.

⁴⁴ Olmeda, Juan C., "La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México", *Foro Internacional*, vol. LVII, núm. 1, 2017, p. 112.

entre los niveles de gobierno; por su parte, la recentralización sutil consiste en el reposicionamiento del centro en las relaciones de poder, sin hacer cambios sustantivos a leyes e instituciones, evitando confrontaciones abiertas y la limitación de la autonomía de los estados no es legal, pero sí de facto.⁴⁵ Este segundo tipo bien podría formar parte de la tradición política mexicana en la medida en que las facultades metaconstitucionales del Presidente lo hacían actuar al margen de lo dispuesto legalmente. Como ha mencionado Loaeza, las facultades informales del Presidente fortalecía su personalización del poder –y se puede agregar que la centralización–.⁴⁶

La recentralización del gobierno de Peña Nieto fue explícita en tanto que modificó tanto la Carta Magna como diversos ordenamientos legales en materia de educación y político-electoral. En cuanto al tema educativo, el gobierno federal determinó dar por concluida la descentralización educativa iniciada a finales del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y continuada y profundizada por su sucesor, Ernesto Zedillo.⁴⁷ Con la reforma propuesta por Peña Nieto la educación básica, en particular, el pago del personal educativo y la relación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación pasó a ser un asunto de la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, se creó, en el contexto del Pacto por México,⁴⁸ un ente público: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. De esta manera, la contratación, evaluación y promoción del profesorado, y la nómina correspondiente

⁴⁵ Olmeda, Juan C., "La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México", *op. cit.*, pp. 113-114.

⁴⁶ Loaeza, Soledad, "La presidencia acorralada de Enrique Peña Nieto", *Foro Internacional*, vol. LX, núm. 3, julio-septiembre, 2020, p. 955. "En el orden político, el gobierno federal ha hecho uso de poderosos instrumentos, tanto jurídicos como de hecho, para someter a los estados, aunque en la época reciente dichos instrumentos han venido sujetándose a un mayor control. Entre los instrumentos que utilizó el gobierno federal para intervenir en los estados durante los primeros años después de 1917, se deben mencionar el desafuero o el juicio político, previstos en el artículo 108 constitucional y siguientes. Caídos en desuso dichos medios, se acudió entonces a la desaparición de poderes, prevista en la fracción VI del artículo 76 constitucional, por el abuso que llegó a hacerse de esta facultad se le reglamentó para otorgarle mayores garantías a los gobiernos estatales. Más recientemente, el gobierno federal, valido de su ascendiente político y económico, acudía a distintas presiones para doblegar la voluntad de los gobiernos de los estados o provocar la licencia o la renuncia de autoridades estatales incómodas." Valencia Carmona, Salvador, "En torno al federalismo mexicano", en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 370.

⁴⁷ Flores Ortiz, Enrique, "La descentralización educativa. 20 años en curso", *Pluralidad y Consenso*, núm. 20, agosto, 2012, pp. 14-17.

⁴⁸ Torres Alonso, Eduardo, "Pacto por México. Una nueva vuelta de tuerca al reformismo mexicano", *Raiga. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, núm. 2, abril-septiembre, 2016, pp. 10-14.

dejaron de estar en la órbita de los gobiernos estatales. Se trataba de recuperar la política educativa, en palabras del titular de la SEP, Emilio Chuayffet.⁴⁹

Esta recentralización fue bien vista por los gobernadores ya que la confrontación con el gremio docente cambió de dirección, y se dirigió hacia el centro. Se “ahorrarían” los problemas económicos y políticos. Así,

[...] cuando el presidente Peña Nieto propuso la recentralización administrativa de la educación básica, el gobierno federal estaba apuntando a recuperar el control sobre la política de educación, que en el régimen descentralizado había sido debilitado por la fuerte influencia del poderoso sindicato de maestros. Aunque la reforma propuso sacar la administración de los recursos económicos y el poder de contratar y despedir de las atribuciones de los gobiernos estatales, los gobernadores no sólo no se resistieron a la reforma, sino que incluso expresaron explícitamente su apoyo. El *statu quo* descentralizado implicaba costos económicos y políticos significativos para ellos; y sin restricciones partidistas fueron capaces de declarar públicamente sus preferencias sinceras en favor de recentralización.⁵⁰

Si esta recentralización no suscitó oposición, la otra, de naturaleza política sí fue objeto de expresiones de rechazo por parte de los gobernadores. Una reforma electoral que desapareció al Instituto Federal Electoral y creó el Instituto Nacional Electoral (INE) impactó también en la composición de los órganos administrativos electorales locales. La integración de los ahora denominados organismo público local electoral dejó de ser una facultad del Congreso del estado y se volvió una prerrogativa del Consejo General del INE, lo que hizo que los gobernadores perdieran influencia en la nominación y designación de los consejeros electorales de las entidades federativas. Estos cambios ocurrieron, como pasó con la recentralización educativa, en el marco del Pacto por México.⁵¹ Sin embargo, a propuesta inicial consistía en abolir los institutos estatales. La movilización de los gobernadores no significó que esta reforma fuera cancelada, sólo matizó sus términos.

Una de las reformas más recientes al rostro del federalismo mexicano es la realizada a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* el 30 de

⁴⁹ Olmeda, Juan C., “La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México”, *op. cit.*, p. 132.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 135-136.

⁵¹ Torres Alonso, Eduardo, “Pacto por México. Una nueva vuelta de tuerca al reformismo mexicano”, *op. cit.*, pp. 15-17.

noviembre de 2018, que se refiere a las Delegaciones de Programas para el Desarrollo del gobierno de la República en cada entidad federativa. Reforma aprobada durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, ganador de la elección con un partido de reciente creación: Morena.⁵²

Ciertamente, la creación de esta figura hizo pensar en el envío de emisarios presidenciales o de “vicegobernadores” con la intención de supervisar las actividades políticas y administrativas de los titulares del poder Ejecutivo de cada estado, en detrimento del pacto federal y en el fortalecimiento, en contrapartida, del centro y del Presidente. De una lectura literal del artículo 17 ter de la ley mencionada (“El Poder Ejecutivo Federal contará en las entidades federativas con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo que tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo”), se concluye que los delegados tienen un ámbito de actuación restringido; no obstante, lo establecido en la ley puede interpretarse como una intromisión del Ejecutivo de la Unión en los gobiernos de las entidades federativas.⁵³

El tema ahora, como lo fue en el siglo XIX, es la política. Sin sobredimensionar a estas delegaciones, lo cierto es que tienen una posición política central. Lo relevante para el federalismo mexicano es evitar que estas delegaciones, cuyas titularidades las define el centro, sean el paso obligado para después convertirse en las personas titulares de los gobiernos estatales. Ya hay iniciativas en ese sentido, como la presentada por Claudia Valeria Yáñez Centeno y Cabrera y otros legisladores para reformar los artículos 55, 69, 74, 78, 89, 108 y 116 de la Constitución Federal con el objeto de “[...] restringir que el coordinador general de Programas para el Desarrollo y los delegados de Programas para el Desarrollo en las 32 entidades federativas puedan contender inmediatamente a posibles

⁵² Torres Alonso, Eduardo y Samaniego Sánchez, Andrea, “¿Un nuevo estilo personal de gobernar o el regreso del presidencialismo mexicano? El ejercicio del poder público de Andrés Manuel López Obrador”, en Ribeiro, Andrea *et al.* (coords.), *América Latina en los bordes: inestabilidad política y cambio institucional*, Brasil, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política-Lemos Mídia, 2022, pp. 259-260.

⁵³ Hernández Ávila, Emmer Antonio y Negrete Cárdenas, Michael Rolla, “Análisis sobre el federalismo mexicano y la figura de los delegados estatales”, *Justicia y Derecho*, Universidad del Cauca, vol. 7, enero-diciembre, 2019, pp. 62-63.

candidaturas a cargos de elección popular, tales como como gubernaturas, presidencias municipales, senadurías, diputaciones locales y federales [...]”.⁵⁴

La preocupación no es menor. La historia del sistema político del país da cuenta de la fuerza del Presidente para restringir, cuando así lo quiere, las facultades de los estados sin necesidad de modificar la Constitución o la legislación secundaria. Este es un tema que habrá de analizarse con mayor detenimiento conforme exista información sobre su desempeño no únicamente administrativo sino político. Este es, pues, uno de los asuntos tratados de antiguo: incrementar las competencias de la Federación en detrimento de las entidades federativas y de los municipios.⁵⁵ Hay que evitar lo que Alexis de Tocqueville señaló: “Se vio cómo se estorbaban sin cesar entre los engranajes de su doble gobierno. La soberanía de los Estados y la de la Unión, al salir del círculo que la constitución había trazado, se invadieron cada día mutuamente”.⁵⁶

Uno de los riesgos con esta figura es “perennizar” la centralización, no mejorar la eficiencia en la provisión de servicios públicos con esta figura, abonar a la irresponsabilidad local.⁵⁷

5. CONCLUSIONES

Los procesos de descentralización, vividos con intensidad diferenciada durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, si bien expusieron el entusiasmo de los actores subnacionales por participar más decididamente en la provisión de servicios para la ciudadanía, también reflejó que no todas las entidades federativas estaban listas para acometer esa tarea.⁵⁸ La insuficiencia de recursos humanos y financieros, como la infraestructura, hizo evidente –otra vez– la existencia de “muchos Méxicos” (cantidad de inversión extranjera, mercados laborales formales, nivel educativo, innovación y conectividad, entre otros),⁵⁹ teniendo que reformular la manera de cumplir con las nuevas facultades y com-

⁵⁴ Gaceta Parlamentaria, “Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Claudia Valeria Yáñez Centeno, de Morena, e integrantes de diversos grupos parlamentarios”, en *Gaceta Parlamentaria*, vol. XXIII, núm. 5455-III, 2020, [Consultada 5 de diciembre de 2022], [Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/feb/20200211-III.html#Iniciativa16>].

⁵⁵ Chaires Zaragoza, Jorge, “El federalismo como técnica constitucional”, *op. cit.*, p. 110.

⁵⁶ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 159.

⁵⁷ Tortolero Cervantes, Francisco, *Los “superdelegados” y la caja de herramientas federales. Una aproximación a la luz de las relaciones intergubernamentales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, pp. 73-96.

⁵⁸ Chaires Zaragoza, Jorge, “El federalismo como técnica constitucional”, *op. cit.*, p. 111.

⁵⁹ Máynez Gil, Guillermo, “Entre la sumisión y la rebeldía: responsabilidades de los gobiernos locales”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 335, marzo, 2019, p. 18.

petencias, y generar mecanismos de cooperación más robustos para no dejar a algunos gobiernos a la zaga del resto del país.

El federalismo y la democracia van de la mano en tanto que, como se dijo en este trabajo, los partidos que pierden elecciones para cargos en los poderes federales, pueden gobernar en las entidades federativas y municipios, evitando que quien gane, gane todo y quien pierda, pierda todo. Con ello, además, se potencia el diálogo y la concertación entre los distintos niveles de gobierno y las élites políticas, nacionales y locales, tienden puentes de entendimiento, aunque, como en el caso mexicano, ocurra una distorsión en la medida en que el Presidente y su partido han logrado mantenerse como el centro de gravedad del sistema político.

En las próximas décadas del siglo XXI, el federalismo deberá hacer frente a los problemas y tensiones que puedan generarse de la fuerza del mercado global y de la necesidad de las autonomías locales, y a las tensiones del centro con la periferia; es decir, a aquellas pulsiones reconcentradoras de facultades en detrimento de las facultades de las regiones y los gobiernos subnacionales.⁶⁰

Haber adoptado el modelo federal fue una decisión política muy relevante para México. Desde la Constitución de 1824, pasando por la de 1857 y llegando a la de 1917 se sortearon vicisitudes que hoy son lecciones para la organización federal, propia del régimen republicano, que fortalece las reglas democráticas de cada estado parte. Así como la federación mantuvo a la Grecia antigua, el federalismo mantendrá unido a México a partir de reconocimiento de las diferencias porque sólo se puede preservar un país en conjunto.⁶¹

Siguiendo a Luis F. Aguilar, en México se requiere un federalismo cooperativo⁶² y dejar atrás el federalismo centralizador,⁶³ algo que no se ha alcanzado a pesar de haber existido programas *ex profeso* como el *Programa especial para un auténtico federalismo, 2002-2006*, que se integró por cuatro ejes: a) descentralización política (redistribución de competencias), b) fortalecimiento de los gobiernos locales, c) relaciones intergubernamentales cooperativas (hechura de políticas públicas) y d) fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas. Hay que ir más allá de espacios de autonomía para dar paso a espacios cooperantes.

⁶⁰ Soto Reyes Garmendía, Ernesto, "Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir", *op. cit.*, p. 45.

⁶¹ Pérez Correa, Fernando, "El federalismo mexicano del siglo XXI", *op. cit.*, pp. 25-26,

⁶² Aguilar Villanueva, Luis F., "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre, 1996, pp. 3-37.

⁶³ Hurtado, Javier, "El federalismo en México: mitos, realidades y posibilidades", *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 335, marzo, 2019, pp. 6-11.

Los problemas que enfrenta el Estado mexicano, cada más interconectados y complejos, requieren una nueva idea de Estado federal acorde a los tiempos y realidades internas y externas, que considere que las entidades federativas son entes que por sí mismos se relacionan entre ellos y con el mundo, sin que eso significa la ruptura del pacto federal, que cada estado de la República posee potencialidades propias y problemas que ha venido arrastrando, lo que su atención debe ser particular, que las políticas son cada vez más diferenciadas, porque atienden realidades concretas, y que la posición predominante del centro ha venido modificándose con el paso del tiempo que, si bien, en tiempos recientes, ha “regresado por sus fueros”, este estado de cosas no es permanente, ya que el equilibrio político está en constante tensión y la lucha por el poder es permanente.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre, 1996, pp. 3-37.
- Carbonell, Miguel, “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Konrad Adenauer Stiftung, 2003, pp. 379-396.
- Cortés Padilla, Ricardo, “La agudización de las contradicciones del presidencialismo mexicano”, *Espacios Públicos*, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 11, núm. 22, agosto, 2008, pp. 36-58.
- Chaires Zaragoza, Jorge, “El federalismo como técnica constitucional”, *Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato, vol. 8, núm. 15, enero-junio, 2019, pp. 109-129.
- DeLeón, Peter y Hernández Quezada, José Mario, “El caso del Programa Nacional de Solidaridad en México: estudio comparado de terminación de políticas”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. 4, núm. 3, julio-septiembre, 2001, pp. 451-473.
- Eisenstadt, Tood A., *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Nueva York, Cambridge University Press, 2004.
- Flores Ortiz, Enrique, “La descentralización educativa. 20 años en curso”, *Pluralidad y Consenso*, núm. 20, agosto, 2012, pp. 14-22.
- Gaceta Parlamentaria, “Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Claudia Valeria Yáñez Centeno, de Morena, e integrantes de diversos grupos parlamentarios”, en *Gaceta Parlamentaria*, vol. XXIII, núm. 5455-III, 2020, [Consultada 5 de diciembre de 2022], [Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/feb/20200211-III.html#Iniciativa16>].

- Grimaldo Lorente, Jaime y Rangel Guerrero, Christi, "Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de Gobierno Federal", *Provincia*, Universidad de los Andes, núm. 10, enero-diciembre, 2003, pp. 38-52.
- Guillén López, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, 2020.
- Hernández Ávila, Emmer Antonio y Negrete Cárdenas, Michael Rolla, "Análisis sobre el federalismo mexicano y la figura de los delegados estatales", *Justicia y Derecho*, Universidad del Cauca, vol. 7, enero-diciembre, 2019, pp. 57-66.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "Inestabilidad política y presidencialismo en México", *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, Universidad de California, vol. 10, núm. 1, invierno, 1994, pp. 187-216.
- Hurtado, Javier, "El federalismo en México: mitos, realidades y posibilidades", *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 335, marzo, 2019, pp. 6-11.
- Krauze, Enrique, "Miguel de la Madrid. Oportunidades perdidas", en *La presidencia imperial. Auge y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets Editores, 2012, pp. 433-451.
- Loaeza, Soledad, "La presidencia acorralada de Enrique Peña Nieto", *Foro Internacional*, vol. LX, núm. 3, julio-septiembre, 2020, pp. 945-983.
- Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- Martínez Assad, Carlos R., "El pasado y el presente político de Guanajuato", *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, vol. 15, núm. 44, mayo-agosto, 1997, pp. 351-369.
- Máiz, Ramón, "La cultura política federal. El federalismo más allá de las instituciones", *Claves de razón práctica*, Prisa, núm. 209, 2009, pp. 30-39.
- Máynez Gil, Guillermo, "Entre la sumisión y la rebeldía: responsabilidades de los gobiernos locales", *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 335, marzo, 2019, pp. 14-21.
- Medina, Luis, *Federalismo mexicano para principiantes*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2009.
- Medina Peña, Luis, *Inventación del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en el siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Merino, Mauricio, "Nuevo federalismo, nuevos conflictos", en Loaeza, Soledad y Prud'homme, Jean-François (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 487-529.
- Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1906.
- Morales Ramírez, Rafael, "Nuevos campos de juego: mecanismos de acuerdo para el federalismo mexicano", *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 3, julio, 2005, pp. 466-488.
- Morales y Gómez, Juan Miguel y Salazar Medina, Julián, "La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Autónoma del Estado de México, núm. 49, enero-abril, 2009, pp. 229-250.

- Olmeda, Juan C. y Armesto, Alejandra, “La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México”, *Foro Internacional*, vol. LVII, núm. 1, 2017, pp. 109-148.
- Pérez Correa, Fernando, “Territorios, reinos, regiones y estudios regionales”, en Pérez Correa, Fernando (coord.), *Sociedad y recursos naturales. La cuenca Lerma-Chapala*, México, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 7-41.
- Pérez Correa, Fernando, “El federalismo mexicano del siglo XXI”, en Conferencia Nacional de Gobernadores, *Federalismo y descentralización*, México, 2008, pp. 25-89.
- Prud’ Homme, Jean-François, *Coyunturas y cambio político*, México, El Colegio de México, 2014.
- Rodríguez, Victoria E., *Descentralización en México: de la reforma municipal a la Solidaridad y al Nuevo Federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Soberanes Fernández, José Luis, *Sobre el origen de las declaraciones de derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009.
- Soto Reyes Garmendia, Ernesto, “Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir”, *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, núm. 25, 2006, pp. 27-45.
- Téllez-Cuevas, Rodolfo, “La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el federalismo a más de 10 años de su creación”, *Buen Gobierno*, núm. 17, julio-diciembre, 2014, pp. 36-59.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- Torres Alonso, Eduardo, “Pacto por México. Una nueva vuelta de tuerca al reformismo mexicano”, *Raigal. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, núm. 2, abril-septiembre, 2016, pp. 8-22.
- Torres Alonso, Eduardo y Samaniego Sánchez, Andrea, “¿Un nuevo estilo personal de gobernar o el regreso del presidencialismo mexicano? El ejercicio del poder público de Andrés Manuel López Obrador”, en Ribeiro, Andrea *et al.* (coords.), *América Latina en los bordes: inestabilidad política y cambio institucional*, Brasil, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política-Lemos Mídia, 2022, pp. 255-277.
- Tortolero Cervantes, Francisco, *Los “superdelegados” y la caja de herramientas federales. Una aproximación a la luz de las relaciones intergubernamentales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2020.
- Valadés, Diego, *El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y del federalismo mexicanos*, Costa Rica, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1986.
- Valencia Carmona, Salvador, “En torno al federalismo mexicano”, en Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México,

- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 359-380.
- Valencia Carmona, Salvador, “La defensa constitucional del municipio mexicano”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 6, 2002, pp. 517-540.
- Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique, “El federalismo cooperativo como factor catalizador de un Gobierno Abierto”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. LVIII, núm. 219, septiembre-diciembre, 2013, pp. 19-44.
- Vázquez, Josefina Zoraida, “El establecimiento del federalismo en México, 1812-1827”, en Vázquez, Josefina Zoraida (coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 19-38.
- Vázquez, Josefina Zoraida, “Un viejo tema: el federalismo y el centralismo”, *Historia de México*, El Colegio de México, vol. XLII, núm. 3, enero-marzo, 1993, pp. 621-631.
- Verdú, Pablo Lucas, *Curso de derecho político II*, España, Tecnos, 1983.
- Villa, Manuel, “La política en el gobierno de Miguel de la Madrid”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XXX, núm. 4, abril-junio, 1990, pp. 659-676.