

La metamorfosis del federalismo mexicano. ¿Hacia un federalismo asimétrico?

The Metamorphosis of Mexican Federalism. Towards Asymmetric Federalism?

*Jorge Chaires Zaragoza**

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
GUADALAJARA, MÉXICO

jorge.chaires@academicos.udg.mx

<https://orcid.org/0000-0002-5678-361X>

RESUMEN

La doctrina internacional ha coincidido en que el federalismo no puede ser inmutable, sin embargo, en México se contempla como un principio constitucional irreformable, lo que ha llevado a que sea muy difícil su adaptabilidad a las necesidades del país. Si bien el federalismo ha mutado de un federalismo dual a un federalismo nacional, siempre se ha considerado que ello constituye un atentado a los principios federales de estados libres y soberanos y la autonomía municipal. La polarización del país obliga a repensar el sistema de distribución de competencias, quizá hacia un modelo asimétrico, en donde se fijen reglas diferenciadoras en función de las distintas realidades del país.

PALABRAS CLAVE: *federalismo, descentralización, soberanía, autonomía, México.*

ABSTRACT

The international doctrine has agreed that federalism cannot be immutable, however, in Mexico, it is conceived as an irreformable constitutional principle, which has made it very difficult to adapt it to the needs of the country. Although federalism has mutated from dual federalism to national federalism, this has always been considered an attack on the federal principles of free and sovereign states and municipal autonomy. The polarization of the country makes it necessary to rethink the system of distribution of competencies, perhaps towards an asymmetrical model, where differentiated rules are established according to the different realities of the country.

KEYWORDS: *federalism, decentralization, sovereignty, autonomy, Mexico.*

* Profesor-investigador titular A del Departamento de Derecho Social y Disciplinas Auxiliares, de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

Introducción

La doctrina internacional coincide en que la fórmula federal no puede ser inmutable, sino que tiene que adecuarse a las necesidades históricas de cada país (Burdeau, 1985; Häberle, 2007; Gagnon & Lacovino, 2008; Keating, 2019). En México, por el contrario, el federalismo se ha entendido como un principio constitucional fundamental irreformable. Autores como Canudas (1994) o Carpizo (2013) consideran al federalismo como uno de los cimientos y columnas de la estructura jurídico-política del Estado mexicano y, por lo tanto, irreformable. Ante esto, se insiste en que se deben respetar los principios de libertad y soberanía de los estados en todo lo concerniente a su régimen interior, como se consagró en el Acta Constitutiva de la Federación en 1823.

México es un país federal que compagina el modelo dual y simétrico. El artículo 40 de la Constitución federal establece, por un lado, que los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y, por otro lado, precisa que estarán unidos en una federación según los principios de la misma ley fundamental. Esta dualidad del federalismo, si bien ha permitido su adaptabilidad en función de las necesidades del país e impuesto la agenda de gobierno, siempre se ha considerado que ello constituye un ataque a los principios básicos del federalismo dual, caracterizado por estados libres y soberanos y municipios autónomos.

El poder compaginar la soberanía de los estados con la necesidad de alcanzar la unidad y el desarrollo nacional ha sido el gran reto del constitucionalismo mexicano. ¿Hasta dónde llega la soberanía de los estados? ¿Hasta dónde debe intervenir el gobierno central en los asuntos internos de los estados?

Para algunos la respuesta es sencilla, pues tan solo implicaría que se respetaran los principios constitucionales de soberanía de los estados y la autonomía municipal. Pero la respuesta ya no es tan sencilla cuando los gobiernos locales no son autosuficientes y autogobernables. Algunos otros son de la opinión de que la solución debe venir de la mano de la coordinación y colaboración, a fin de superar la rigidez del modelo dual. Hay también quienes estiman que se deben diseñar modelos de homologación y unificación.

Ahora bien, se debe considerar que para que el federalismo sea exitoso, debe cumplir con varias condiciones. Una de ellas es la existencia de gobiernos locales autogobernables apoyados en una cultura política federal, pues de lo contrario se convierten en espacios de dependencia y sumisión o, bien, de autocracia y autarquía. De acuerdo con Elazar (1987), los sistemas federales exitosos necesitan de una base cultural que entrelace el autogobierno y gobierno compartido.

Como bien se sabe, la gran mayoría de los estados y municipios en México no son autogobernables ni autosuficientes, lo que ha llevado a que el ideal del federalismo dual, compuesto por estados libres y soberanos y el municipio libre, sea una quimera. El federalismo mexicano ha mutado en un ejercicio de ensayo y error, a fin de encontrar la fórmula que posibilite el equilibrio entre la soberanía

nía de los estados y la necesaria unidad y desarrollo nacional. Primero, se transitó de un federalismo con una fuerte inclinación hacia un modelo dual a uno de coordinación y colaboración. Posteriormente se experimentó con las reglas de un federalismo simétrico para, finalmente, mutar a un modelo que se puede considerar como nacional. No obstante, esta transformación del federalismo ha servido de poco para contar con gobiernos locales autogobernables y autosuficientes y, mucho menos, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

En tal sentido, el objetivo del presente trabajo es exponer y analizar la transformación que ha sufrido el sistema federal mexicano a partir de la Constitución de 1917, que permita, por un lado, entender las razones de su mutación y, por otro lado, contar con elementos metodológicos inductivos que ayuden a elaborar un ejercicio prospectivo sobre el federalismo en México, que conduzcan a armonizar, de una mejor manera, la actuación del gobierno federal en los asuntos internos de los estados.

La difícil situación por la que atraviesa México y la polarización fomentada por el gobierno federal está despertando sentimientos diferenciadores, que bien pueden llevar a nuevas fórmulas de reparto de competencias. Una opción puede ser un federalismo asimétrico, en donde se establezcan distintas reglas en función de las distintas realidades del país; ya sea territorial determinado por pactos individuales o regionales, o uno competencial, en donde las legislaturas estatales no estén obligadas a implementar las iniciativas de reformas constitucionales que no aprueben, en función de las propias necesidades e intereses de sus habitantes.

Federalismo dual

El sistema federal dual de cosoberanía parte de la idea de que el reparto y separación de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales están perfectamente definidos. Salvo en algunas atribuciones muy específicas, no existe una relación de dependencia, supra-subordinación o jerarquía, de modo que cualquier invasión de competencias a la esfera estatal o federal se considera que rompe con el pacto federal (Gamas, 2001).

Cabe aclarar que ningún país sigue el modelo federal dual de cosoberanías de manera rigurosa, debido a que el federalismo se rige bajo las reglas del Estado-nación decimonónico, que procura la unidad frente a la diversidad. Incluso, el federalismo norteamericano es el resultado de una combinación de un sistema dual y simétrico (Dávila, 2017), aunque generalmente se asocia con el arquetipo del federalismo dual. México no es la excepción, y desde el Acta Constitutiva de la Federación de 1823 se buscó compaginar las reglas del federalismo dual, en donde los estados considerados libres y soberanos debían apegarse a los principios establecidos en la misma Carta Magna.

El federalismo dual ideado por el constitucionalismo norteamericano respondió a las características, trayectoria y necesidades de la nueva nación, muy

distintas a las características, trayectoria y necesidades de otros países, incluido México. La composición multiétnica y multicultural de las trece colonias les permitió crear identidades propias, lo que, sumado a la permisividad de la corona inglesa para autorregularse y autogobernarse, terminó por darle sentido al federalismo de los Estados Unidos (Friedlander, 1979).

En México, como se sabe, la colonización transitó por senderos completamente diferentes. La conquista fue exclusivamente española, imponiendo la religión católica, el idioma y el sistema jurídico y político que impidió la autorregulación y el autogobierno de las distintas provincias. El constituyente de 1917, y como respuesta a la dictadura porfiriana, buscó hacer efectivos los preceptos constitucionales de estados libres y soberanos. Se les otorgaron una gran cantidad de competencias a los estados y municipios, como fórmula de contrapeso a las invasiones del gobierno central. No obstante, muy pronto se enfrentaron a la realidad de que los estados y, mucho menos, los municipios, no eran capaces de autorregularse y autogobernarse. Para Pérez y Torres (2021), las primeras iniciativas centralizadoras postrevolución podrían justificarse en cumplimiento del programa social revolucionario, “pero lejos de ser un fenómeno pasajero, con el tiempo se multiplicaron las iniciativas federalizadoras” (p. 123).

Se entendió que el federalismo podía hacer mucho menos de lo que se esperaba, ya que como principio constitucional que expresa un ideal o un deber ser, como bien lo expone Jellinek (1991), su materialización nunca se consigue plenamente: “la vida real produce siempre hechos que no corresponden a la imagen racional que dibuja el legislador” (p. 6)

Las primeras elecciones locales estuvieron marcadas por la imposición de candidatos por parte de los caudillos y caciques locales, en contubernio con el poder ejecutivo federal. Los estados nunca pudieron emitir sus propias leyes en materia laboral o mercantil, por lo que se decidió que en los estados terminaran por aplicar las leyes federales. Los municipios fueron incapaces de hacerse cargo del sistema educativo, así como tampoco de los servicios de salud y seguridad, como lo pretendió el constituyente de 1917.

A pesar de esta realidad, una parte de la doctrina constitucional sigue apostando por un auténtico sistema dual de competencias, con el propósito de hacer efectivos los postulados del Acta Constitutiva de la Federación de 1823. Se habla de la necesidad de transitar hacia un verdadero federalismo, lo cual se puede entender más bien como un ideal al que se aspira llegar algún día (Elazar, 1987), pero sin contar con elementos claros de su factibilidad.

Faya (1988) reduce el problema del federalismo a la necesidad de que las partes constitutivas gocen de plena autonomía. Destaca la necesidad de retomar los principios del federalismo dual, con dos órdenes de gobierno perfectamente diferenciados entre sí, ya que, según Faya, es el sistema que le dio origen al federalismo en México. Autores como Rabell, Nieto y Jiménez (2013) en su trabajo *Federalismo en México*, se pronuncian a favor de un nuevo federalismo, lo cual implicaría la efectiva devolución de competencias hacia los estados.

Federalismo de coordinación y colaboración

La metamorfosis del federalismo mexicano. ¿Hacia un federalismo asimétrico?

Jorge Chaires Zaragoza

Ante los problemas que representó el querer llevar al extremo el federalismo dual, se comenzó a incursionar en un sistema de facultades concurrentes. En 1925 se celebró la primera Convención Nacional Fiscal, cuyo objeto era el conciliar los intereses fiscales de los gobiernos federal y estatales. En 1934 se expidió la Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios en la República, con el propósito de coordinar los servicios sanitarios federales y locales. De manera gradual se ampliaron las facultades concurrentes a otras materias, lo que terminó por evidenciar la utopía del constituyente de 1917.

En la Constitución se utiliza la expresión concurrencia para referirse a las facultades que involucran a la federación, estados, municipios y la ciudad de México. En las leyes generales se definen las competencias de cada uno de los órdenes de gobierno y para su adecuada ejecución se dispone la celebración de convenios de colaboración y coordinación, a fin de no invadir la esfera de competencias de cada orden de gobierno.

Las facultades concurrentes, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general” (Pleno de la Suprema Corte de Justicia, 2002, p. 1042). Los defensores de la concurrencia de facultades parten de la premisa de que, si bien es necesario trabajar de manera conjunta para atender ciertos problemas que rebasan la capacidad de los gobiernos locales, se deben de respetar los principios constitucionales de estados libres y soberanos y de autonomía municipal.

Faya (1998), a pesar de ser un férreo defensor de la soberanía de los estados, en su obra *El federalismo mexicano, régimen constitucional del sistema federal* se pronuncia a favor de que el nuevo federalismo deba partir de la creación de nuevos mecanismos de coordinación y de interdependencia entre los diferentes órdenes de gobierno. Incluso propone un cambio en la redacción del artículo 40 de la Constitución, para que se exprese de manera clara y tajante: “El federalismo mexicano ha pasado ya de una separación expresa entre la Federación y Estados, a un sistema de cooperación, de interdependencia y de colaboración entre la Federación y los Estados” (p. 212).

Leonel Armenta (2010) se ha pronunciado por un federalismo más dinámico y flexible, que tienda a la redistribución y cooperación “para desterrar la supraposición de lo federal con respecto a lo local y situarse en un plano de igualdad” (pp. 13 y 14). En su libro *Federalismo cooperativo*, si bien reconoce la importancia de que las entidades federativas operen con sus propias instituciones políticas dentro de su margen de autonomía, considera esencial la unidad nacional plasmada en la Constitución a través de los mecanismos de coordinación y colaboración (p. 96).

Mejía y Rojas, en su trabajo *Federalismos(s). El rompecabezas actual* (2018), evidencian la complejidad del sistema federal de coordinación y colaboración. Refieren que, ante la necesidad de coordinación y la evidente falta de eficacia de estas, se ha aumentado de manera considerable la regulación de las leyes generales, en aquellas materias en las que se busca una rectoría normativa de la federación y su incidencia en el ámbito local.

No obstante, este mecanismo se enfrenta a grandes dificultades conceptuales debido a que choca con la eterna aspiración de contar con un federalismo dual compuesto con estados libres y soberanos, en donde no deben existir niveles o jerarquías entre los órdenes de gobiernos y, por lo consiguiente, ninguna autoridad por encima de ellos; por ello se dice que el término jurídicamente correcto es órdenes de gobierno, y no niveles de gobierno.

Federalismo simétrico

Las limitaciones de la coordinación y colaboración llevaron a buscar nuevas fórmulas de distribución de competencias. Se pasó a un modelo que tiende a la unificación y homologación de leyes y procedimientos entre los distintos órdenes de gobierno del país.

El federalismo simétrico se entiende como lo opuesto a los modelos asimétricos, el cual “se basa en el reconocimiento de ciertas identidades nacionales que por su relevancia histórica o cultural merecen un estatuto jurídico diferente del resto de las nacionalidades” (Cárdenas, 2004, p. 488). En el federalismo simétrico, por el contrario, los estados miembros tienen la misma relación con el gobierno central y están sujetos a las mismas autoridades (Dávila, 2017, p. 196). Desde la Constitución se emiten lineamientos generales para los tres órdenes de gobierno a fin de homologar y unificar competencias, pero cada uno de ellos dentro de su ámbito jurisdiccional y competencial definen su operación¹.

Este modelo va en contra del federalismo dual, ya que despoja a los congresos locales de su potestad de legislar en determinadas materias, que tradicionalmente se consideraban como parte de su régimen interior. Incluso, se dice que el federalismo simétrico es una clase de contradicción (Gaudreault-DesBiens, 2006).

El propósito de la homologación y unificación en México fue regular aquellas atribuciones que las autoridades locales no habían hecho, ya sea porque no tuvieron la capacidad o porque sencillamente no quisieron o no les interesó. Fue la respuesta a la pasividad desde lo local, en donde no se fue capaz de instituir mecanismos efectivos de contrapeso para evitar los abusos de las mismas autoridades locales, al grado que se dejó que se erigiera una

¹ Como se sabe, ello no se aplica a los pueblos y comunidades indígenas, cuyos usos y costumbres se reconocen constitucionalmente.

especie de miniseñores feudales o minivirreyes, cobijada por una aristocracia impune.

Ahora bien, cuando se habla de homologar y unificar, inmediatamente se asocia con centralización, por lo que se sataniza (González, 2007). Casar (2013) mostró su preocupación no solo por el regreso al centralismo como doctrina y como práctica, sino también como normativa. Sin embargo, la crítica cae en el análisis reduccionista de percibir todo tipo de unificación y homologación como centralismo. No se puede ignorar que países como Inglaterra y Francia son países unitarios, así como también Chile y Uruguay, que son los países con mejor índice de desarrollo de América Latina.

Alemania es claro ejemplo de un federalismo de unidad que, de acuerdo con Häberle (2007), cumplió esencialmente una función de integración al posibilitar la unidad a partir de la pluralidad, al grado que llegó a hablarse en lo que podría ser un contrasentido: de un “Estado federal unitario” (p. 176), como lo definió Konrad Hesse en 1961.

Importantes juristas en México han justificado la unificación y homologación por las circunstancias especiales del país, ya sea por la necesaria unificación de los códigos (Carrancá, 1944; Alcalá-Zamora, 1960; Carpizo, 1972) o como un instrumento de unidad nacional, a fin de pacificar el país y mejorar las condiciones de desarrollo económico y social del país (Burgoa, 1996; Gamas, 1975; Zorrilla, 1994; Armenta, 2010; Serna, 2015; Aguirre, 1997).

Burgoa (1996) justifica la consolidación y ensanchamiento del gobierno central, en aras de mantener la unidad del país y como una consecuencia natural del progreso tanto económico como social, aunque, aclara, ello no debe ir en detrimento de las competencias de los estados.

Serna (2015) no es partidario de una descentralización plena y tajante, ya que, para él, ante las condiciones socioeconómicas que vive el país podría ser contraproducente. Por lo que se inclina más bien por una descentralización gradual y progresiva: “no es muy realista trazar un horizonte de reformas del sistema federal mexicano que nos lleve a un esquema altamente descentralizador” (p. 326). Afirma que 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.

Federalismo nacional

La unidad y homologación conseguida con el federalismo simétrico presentó ciertas dificultades en México, debido a que se dejó a las autoridades locales la ejecución e implementación de las leyes e instituciones, que terminaron siendo rehenes de los caciques locales, por lo que se buscó dar un paso más adelante con un federalismo que se puede considerar nacional.

En el federalismo nacional no solo se busca la homologación y unificación de leyes, normas y políticas para todo el país, sino también la creación de instituciones nacionales responsables de la operación del sistema en el ámbito local, sustrayéndoles a los estados y municipio su competencia e injerencia en aspectos que históricamente se habían considerado como parte de su régimen interior. Con la creación de instancias de carácter nacional se propicia la unidad del Estado, frente a la diversidad de las partes constitutivas y por encima de sus competencias. Este tipo de federalismo se ha instituido en materias como fiscal, con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; seguridad pública, con el Sistema Nacional de Seguridad pública; electoral, con la transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral; educativa, con la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y después con el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación; en materia de transparencia, con el Sistema Nacional de Transparencia o en materia de corrupción, con el Sistema Nacional Anticorrupción, entre otras materias.

En estos casos es el constituyente permanente quien determina su estructura y atribuciones, además de que sus titulares son nombrados por el congreso, ya sea por la cámara de diputados o senadores. Ya no solo es a través de leyes generales que se homologan y unifican las competencias de los tres órdenes de gobierno, sino que implica reformas a la Constitución.

Cabe aclarar que no existe un consenso respecto a la existencia de dichos sistemas nacionales. Para algunos legisladores la creación de instancias de carácter nacional con incidencia en la vida interna de los estados constituye una clara violación al pacto federal (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2015). Pero, para otros legisladores, su creación se justifica debido a la incapacidad o falta de voluntad de los estados y municipios para cumplir con sus responsabilidades.

El federalismo nacional, al igual que el federalismo simétrico, suele asociarse con centralización. Si bien es cierto que es una medida que proviene del congreso federal, se procura que el ejecutivo no tenga injerencia en su creación, así como en el nombramiento, sanciones o remoción de sus integrantes. Sino que es a través de la pluralidad del congreso, en donde todos los estados están representados, que se regula su creación, sus facultades y control.

Como bien se sabe, ello no constituye una garantía, ya que siempre estará latente el querer incidir en su actuación. Al ser el congreso federal quien crea los sistemas nacionales, bastaría con que el partido afín al ejecutivo federal tenga la mayoría calificada para controlar los institutos y sistemas nacionales, incluso con la posibilidad de reformar la Constitución para su modificación o desaparición si tienen también los votos de las legislaturas estatales, como sucedió recientemente con la desaparición del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

De un federalismo dual a un federalismo nacional

Instituto Nacional Electoral

La metamorfosis del federalismo mexicano. ¿Hacia un federalismo asimétrico?

Jorge Chaires Zaragoza

La Constitución de 1917, conforme a lo previsto en el artículo 40 constitucional, configuró un sistema de distribución de competencias que combinaba características de un federalismo dual con las de uno simétrico. Por un lado, y conforme a la idea de un federalismo dual, se previó la existencia de dos sistemas electorales paralelos: uno para elegir al presidente de la República, así como a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y otro local, para elegir a los diputados y gobernadores de cada uno de los estados. Para ello, la federación y cada uno de los estados debían expedir las correspondientes leyes electorales, con la particularidad de que los municipios serían los responsables de organizar las elecciones tanto federales como locales (manejo del padrón, instalación de casillas y establecimiento de los colegios municipales sufragáneos).

Por otro lado, en el artículo 115 se establecieron algunos lineamientos a los que debían sujetarse las entidades federativas, como el que los gobernadores no podían ser reelectos ni durar más de cuatro años en su encargo; que solo podían ser gobernadores los ciudadanos mexicanos por nacimiento, nativos del estado o con vecindad no menor de cinco años, y que el número de representantes debía ser proporcional a los habitantes del estado, sin ser menor a 15.

Como era de esperarse, los municipios fueron incapaces de organizar las elecciones y los gobiernos estatales de garantizar elecciones equitativas. De acuerdo con Mac Gregor (2010), en las primeras elecciones en México fue una constante el fraude electoral, el padrón amañado, la manipulación de cifras, el acarreo y el robo de urnas. La pretendida descentralización no favoreció al sistema democrático mexicano, sino que vino a reanimar el espíritu cacical. Las autoridades locales, en componenda con el presidente de la República en turno, terminaron por imponer prácticas antidemocráticas en todos los rincones del país.

En 1977 se inició una escalada de reformas en materia electoral que llevaron al fortalecimiento del federalismo simétrico. La reforma de 1996 fue muy importante, ya que, entre otras cosas, obligó a los estados a crear órganos autónomos responsables de la organización de las elecciones y las impugnaciones jurisdiccionales. En tanto que con la reforma constitucional de 2014 se dio un paso hacia un federalismo nacional al transformar el Instituto Federal Electoral en una instancia de carácter nacional.

Aunque prácticamente hubo un consenso sobre la indebida intromisión de los gobernadores de los estados en las elecciones, algunos legisladores no compartieron la idea de crear una instancia de carácter nacional. Con argumentos vagos y contradictorios, algunos legisladores advirtieron sobre el peligro de centralizar los comicios (Senado de la República, 2013).

Las atribuciones del nuevo Instituto Nacional Electoral, en estricto sentido, constituyen una clara afrenta a la soberanía de las legislaturas de los es-

tados. Es una de las transgresiones más claras y evidentes al sistema federal mexicano, sobre todo si consideramos que fue una de las principales demandas de los constitucionalistas revolucionarios para acabar con el centralismo de la era porfiriana.

Ahora bien, se debe reconocer que el privar a los estados de organizar sus propias elecciones es atribuible única y exclusivamente a los mismos estados, ya que, a decir de los mismos legisladores, fueron incapaces de oponerse a las presiones del presidente en turno y, con ello, de garantizar la celebración de elecciones equitativas y transparentes.

A pesar de las advertencias sobre el riesgo de centralizar la organización de las elecciones con la creación de una instancia de carácter nacional, no existen voces serias dentro de la academia que pidan que se les devuelva a los estados la competencia de organizar sus propias elecciones. Hay mucho que hacer todavía para que el Instituto Nacional Electoral pueda funcionar adecuadamente (Cisneros-Tirado, Cisneros & Silva, 2020), pero se presenta como una mejor opción que devolverles a los estados la organización de sus propias elecciones.

Sistema Nacional de Seguridad Pública

La Constitución de 1917 había diseñado un modelo dual, con una policía federal, responsable de los delitos federales, y otra estatal, competente de los delitos del fuero común o local. Uno de los principales señalamientos del fracaso del gobierno mexicano en la lucha contra la inseguridad fue, precisamente, la falta de apoyo entre las distintas corporaciones policiacas del país. Se había convertido en una constante el que la autoridad, ya sea federal, estatal o municipal, argumentara que ciertos delitos no eran de su competencia.

En 1994 se abandonó el sistema federal dual para incursionar en un modelo de la coordinación y colaboración. Se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la esperanza de que los tres órdenes de gobierno trabajaran de manera armónica y articulada en el combate a la inseguridad. La reforma fue muy bien recibida por los especialistas en la materia porque, además de incursionar en un modelo de coordinación y colaboración, se decía que respetaba la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios.

Para Carpizo (1995), era indispensable que existiera una coordinación más adecuada entre las diversas partes que integran el Estado federal mexicano, específicamente entre los cuerpos de seguridad de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Para el jurista y exprocurador, era obvio que una buena coordinación en materia de seguridad pública daría buenos resultados.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública no tuvo los resultados esperados debido, entre otras razones, a que no se establecieron mecanismos claros y eficientes para sancionar la falta de colaboración y coordinación, sino que se

dejó a la voluntad de los congresos locales la determinación de las sanciones correspondientes.

Su fracaso condujo a reformar de nueva cuenta la ley para, ahora sí, establecer mecanismos de sanción cuando alguna autoridad no colaborase. En la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009 se detallaron los criterios y políticas a las que debían sujetarse todos los cuerpos de seguridad, sean federales, estatales o municipales. A diferencia de la anterior ley, se estableció un régimen disciplinario común para todos integrantes de las instituciones de seguridad pública, aunque de manera muy tímida, ya que se intentó no violar en lo posible el pacto federal.

Ante los altos índices de inseguridad, se llegó a proponer la creación de un mando único policial, lo cual implicaba la unificación de todas las corporaciones policíacas (federales, estatales y municipales), bajo una sola autoridad (Moreno & Tenorio, 2016). La propuesta no llegó a contar con el apoyo necesario, por la violación al sistema federal que ello significaba. Otra propuesta iba encaminada a que las policías estatales tuvieran el control de las policías municipales, la cual tampoco prosperó (Senado de la República, 2015).

El presidente López Obrador se inclinó por la creación de la Guardia Nacional con competencia federal. Si bien constitucionalmente no implica la violación al pacto federal, ya que la Constitución prevé que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, sí se cuestionó su militarización, ya que se conformó, principalmente, con miembros de las fuerzas armadas (Moloeznik, 2020).

Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación

Las expectativas del constituyente de 1917 sobre la educación que debían impartir los municipios fue muy alta. El diputado Heriberto Jara (2017), uno de los redactores de texto constitucional, defendió la propuesta y destacó las supuestas bondades del municipio libre, que parecía más un anhelo meramente surrealista, sin ninguna experiencia previa que le diera sustento. Creía que se daría una competencia entre los municipios, lo cual, según el diputado, serviría de aguijón o estímulo para que otros municipios procurasen hacer lo mismo (Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México [INEHRM], 2015).

Es evidente que los anhelos del diputado constituyente no se cumplieron. Por el contrario, en un discurso verdaderamente elocuente, con un claro conocimiento de la realidad del municipio y hasta profético, el diputado Rodríguez González pidió que se eliminara la palabra libertad del proyecto, con el argumento de que los municipios no estaban en condiciones de hacerse responsables de la enseñanza (INEHRM, 2017, p.11).

Las consecuencias de dejarles a los municipios la responsabilidad de la educación en el país muy pronto se evidenciaron, ya que la gran mayoría no

pudo asegurar su operación regular por falta de recursos. A tan solo cuatro años de haberse promulgado la Constitución de 1917, se realizó la primera reforma al texto constitucional a fin de facultar al Congreso de la Unión para regular en toda la República las escuelas rurales, tanto elementales, secundarias, de educación superior y profesionales, para lo cual la federación tendría la jurisdicción sobre los planteles, de tal forma que en un mismo municipio podía haber escuelas de educación primaria o secundaria, tanto federales como locales.

En 1992, y en lo que se dijo que era el espíritu federalista, se reformó el texto de la Constitución para descentralizar el sistema educativo del país. Todas las escuelas de la federación pasaron a manos de los estados con terribles consecuencias (Pérez & Torres, 2021). La reforma se presentó como la solución al centralismo del régimen presidencialista del siglo pasado, sin embargo, a decir de Ornelas (1998), los estados no estaban preparados para asumir dicha responsabilidad, particularmente, frente a un sindicato con presencia a nivel nacional.

El 26 de febrero de 2013 se volvió a reformar el texto constitucional con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República. Se dispuso la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, concebido como la instancia responsable de coordinar y garantizar la prestación de servicios educativos en todo el país, así como de evaluar su calidad, el desempeño y resultados.

El tema despertó una acalorada discusión entre los legisladores, en donde se escucharon pronunciamientos como el que la reforma fue una imposición de los organismos internacionales que abrieron la puerta a la privatización de la educación; o que era el regreso del viejo sistema autoritario y dictatorial del Partido Revolucionario Institucional, que buscaría centralizar y controlar la educación (Senado de la República, 2012).

No es casual que uno de los principales opositores de un sistema nacional sea la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CENTE), organismo que tiene fuerte presencia en los estados con mayor índice de pobreza y analfabetismo, además de contar con menor cobertura y calidad educativa, como son Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Michoacán. Estos grupos se opusieron a la asignación de las plazas por concurso o evaluación, y exigieron que se respetara la tradición de asignar las plazas por herencia o venta.

Al poco tiempo de tomar su cargo, el presidente López Obrador envió una iniciativa de reforma constitucional a efecto de eliminar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa para crear, en su lugar, el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación. Para algunos especialistas, la desaparición del Sistema Nacional de Evaluación Educativa respondió más a cuestiones políticas para pacificar el país, que por cuestiones de eficacia. Incluso, así lo reconocieron los mismos legisladores del partido político en el poder (Ortega & Ibarra, 28 de enero 2019). De acuerdo con el estudio realizado por Flamand, Arriaga y Santizo (2020), si bien el Sistema Nacional de Evaluación Educativa presen-

taba ciertos problemas y deficiencias, el poco tiempo de vida no permitió que, por ejemplo, se emitieran directrices de evaluación basada en evidencias, de tal forma que se tomaran las acciones pertinentes para mejorar la calidad de la educación en el país.

Conclusiones

De acuerdo con Häberle (2007), no existe una única teoría federal adecuada para todos los supuestos. Precisa que a lo largo del tiempo emergen parcialmente elementos referidos a la concurrencia y la separación, pero también a la cooperación y solidaridad. El jurista alemán está a favor de una teoría federal mestiza, que denomina también como “metamorfosis del federalismo” (p. 177), en donde las características de los distintos modelos y teorías cambian y se mezclan de manera dinámica.

México es un país federal basado en un modelo dual y simétrico. El artículo 40 constitucional señala que los estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero se precisa que están unidos en una federación según los principios de la misma ley fundamental.

Sin embargo, el federalismo en México no ha sido estático, sino que se ha ido mutando o transformando no solo en función de las necesidades del país, sino también a voluntad de los presidentes en turno (Tortolero, 2018). Su transformación pasó primero de un modelo mayoritariamente dual a un modelo de coordinación y colaboración, con la expectativa de superar su rigidez. Ante los problemas que implicó la falta de coordinación y colaboración, se transitó hacia un modelo simétrico, con la finalidad de homologar y unificar criterios en todo el país. Finalmente, se avanzó hacia un federalismo que se puede denominar nacional, con la creación de sistemas e instituciones nacionales con injerencia en los tres órdenes de gobierno. La transformación no implicó el abandono de los anteriores modelos federales, sino que se han ido fusionando para crear un federalismo mixto o, en palabras de Häberle (2007), mestizo.

Cabe decir que esta transformación no solo ha respondido a las pretensiones centralistas de los presidentes de la República en turno como se ha insistido, sino que tiene que ver también con la incapacidad de los estados y municipios de hacerse cargo de la gran mayoría de las atribuciones que tienen conferidas constitucionalmente (Pérez & Torres, 2021). Para hacer frente a ese escenario, diversos autores se han pronunciado por un sistema que procure la homologación y unificación.

No obstante, una nueva realidad del país ha puesto en la mesa de los debates la posibilidad de transitar hacia otros modelos federales de carácter asimétrico, ya sea competitivo o multinivel, en donde se establezcan reglas diferenciadoras en función de las distintas realidades del país. Estas alternativas se han presentado como catalizadoras de las fortalezas de cada región, que obligan a cada una de las regiones a competir y adoptar las medidas necesarias para fomentar

el desarrollo de su región, en función de su geografía, economía y producción. Se procura que desde lo local se fomente la innovación y creatividad para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos (Suelt-Cock, 2010).

Sin embargo, no se pueden desconocer las distintas realidades del país, en las que, por múltiples razones, la gran mayoría de los estados y municipios no están en la posibilidad de competir y asumir competencias asimétricas. Hoy en día la gran mayoría de los estados y, en mucho mayor grado, los municipios siguen sin ser autogobernables y autosuficientes, lo que ha llevado a que la efectividad de los principios federales de estados libres y soberanos y el municipio libre sean una simple utopía a la que, no obstante, se aspira llegar algún día.

El endeudamiento de los gobiernos locales es un claro ejemplo de los riesgos de las asimetrías, en donde se puede apreciar, de acuerdo con Cedeño y Ávila (2020), un efecto *flypaper*, ya que el endeudamiento de los gobiernos locales no ha sido igual al incremento del ingreso de sus habitantes. Incluso, Hernández (2018) se pregunta: ¿cómo se podría disciplinar a los estados y municipios?

La dependencia de los gobiernos locales hacia el gobierno federal los ha obligado a aceptar un rol de subordinación, cediendo a las políticas y directrices dictadas por el presidente de la República en turno o desde el congreso federal, por lo que no han asumido su rol de contrapeso (Olmeda & Armesto, 2017). Para Fernando Pérez y Eduardo Torres (2021), la alternativa es muy clara: “tendremos una república federal y democrática cuando las fuerzas y oportunidades de las entidades federativas, de la república y de la democracia, sean capaces de resistir a los intereses y proyectos ilustrados del centro” (p. 143).

Llama la atención que, a pesar de su incapacidad de autogobernarse y procurar la autosuficiencia económica, desde el ámbito local se insiste en que se respeten los principios del federalismo dual de estados libres y soberanos y autonomía municipal, lo cual se puede entender más bien como subterfugios político-jurídicos para defender sus intereses y encubrir la impunidad (Schneider, 2014).

En contrapartida, aquellos gobiernos estatales que han logrado la autosuficiencia económica no solo han exigido el respeto a su soberanía que les permite hacerle frente al gobierno central, sino que han despertados sentimientos diferenciadores. Se alega que existe una desproporción en la aportación a la economía nacional y los recursos que reciben, además de que se han impuesto programas y políticas públicas desde el centro sin los consensos necesarios (Aristegui Noticias, 2013), lo que está alimentando aún más esos sentimientos diferenciadores (Ibarra, 2019)².

Ello podría conducir a pensar en un federalismo asimétrico, ya sea caracterizado por pactos individuales o regionales, o uno en donde las legislaturas estatales no estén obligadas a implementar las iniciativas de reformas consti-

² De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística cuatro estados aportan más del 40 % del Producto Interno Bruto nacional: Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León y Jalisco. Poco más del 50 % lo aportan las otras 27 entidades (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020).

tucionales que no aprueben, en función de las necesidades e intereses de sus habitantes. Lo cual implicaría, en primer término, despojarse de las ortodoxias decimonónicas del Estado-nación, para reconocer las diferencias de los estados plurinacionales o pluriculturales y, en segundo término, reformar el artículo 133 constitucional, que constituye el paradigma del Estado-nación.

La metamorfosis del federalismo mexicano. ¿Hacia un federalismo asimétrico?

Jorge Chaires Zaragoza

Referencias

- Aristegui Noticias. (2013). Gobernadores federalistas rechazan Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. *Aristegui Noticias*, 13 de noviembre. Recuperado de <https://aristeguionoticias.com/1311/mexico/gobernadores-federalistas-rechazan-presupuesto-de-egresos-de-la-federacion-2021/>
- Armenta, A. (2010). *El federalismo mexicano: una ficción política*. Serie Estudios Jurídicos, no. 68. México: UNAM.
- Burdeau, G. (1985). *Tratado de ciencia política*. t. II. México: UNAM.
- Burgoa, I. (1996). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (26 de febrero de 2015). Versión estenográfica de la sesión ordinaria del jueves 26 de febrero de 2015. Dirección General de Crónica Parlamentaria. Recuperado de <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/LXII/2015/feb/20150226.html>
- Canudas, L. F. (1994). Irreformabilidad de las decisiones fundamentales de la Constitución. *Revista de la Escuela de Jurisprudencia*. México. UNAM, no. 18, 19 y 20.
- Cárdenas, J. (2004). México a la luz de los modelos federales. *Boletín de Derecho Comparado*. Nueva Serie, Año XXXVII, no. 110. mayo-agosto, pp. 479–510. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2004.110.3793>
- Carpizo, J. (1995). Reformas constitucionales al ministerio público y la creación de un sistema nacional de seguridad pública. *Boletín de derecho comparado*. XXVIII (82).
- Carpizo, J. (2013). Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución mexicana. En *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. México: UNAM.
- Casar, A. (2013). Federalismo de utilería. *Excelsior*, recuperado el 27 de junio de 2017. <http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparocasar/2013/10/09/922546>
- Cedeño del Olmo, M. & Ávila Cabrera, L. (2020). El reflejo de las asimetrías en el pacto federal en México: las tendencias al endeudamiento estatal. En J. Gasca Zamora & H. E. Hoffmann Esteves (Coord.), *Factores críticos y estratégicos en la interacción territorial. Desafíos actuales y escenarios futuros*. Ciudad de México, UNAM. Recuperado de <http://ru.iiec.unam.mx/5067/1/2-073-Cedeno-Avila.pdf>
- Cisneros-Tirado, J. A.; Cisneros, J. & Silva, A. (2020). El interminable proceso de democratización en México. Un breve análisis histórico del árbitro electoral. *Pangea. Revista de Red Académica Iberoamericana de Comunicación*, vol. 11(1), pp. 1–17. Recuperado de <https://doi.org/10.52203/pangea.v11i1.31>
- Dávila, J. (2017). El reparto de competencias entre el Gobierno federal de Estados Unidos de América y sus estados: reflexiones para una reforma constitucional en España. *Ars Iuris Salmanticensis Estudios*, vol. 5, junio, pp. 189–239.

Artículos y ensayos

- Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.
- Faya, J. (1988). *El federalismo mexicano, régimen constitucional del sistema federal*. México: Porrúa.
- Flamand, L; Arriaga, R. & Santizo, C. (2020). Reforma educativa y políticas de evaluación en México ¿instrumentos para abatir el rezago escolar y promover la igualdad de oportunidades? *Foro Internacional*, vol. LX, no. 2 (240), abril-junio, pp. 717–753.
- Friedlander, R. (1979). Autonomy and the Thirteen Colonies: Was the American Revolution Really Necessary, *Duq. L. Rev.* 18, no. 3, pp. 507–520.
- Gagnon, Alain-G. & Lacovino, R. (2008). *Ciudadanía, federalismo y multinacionalismo. Debate sobre la aportación de Quebec*. México: Universidad de Guadalajara.
- Gamas, J. (1975). *Federalismo mexicano*. México: SEP.
- Gamas, J. (2001). Federalismo fiscal. En *Economía y Constitución*. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV. México: UNAM.
- Gaudreault-DesBiens, J. (2006). Federalismo y democracia. *Boletín de Derecho Comprado*, no. 117, pp. 671–691.
- Häberle, P. (2007). Comparación constitucional y cultura de los modelos federales. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, no. 8, julio-diciembre, pp. 171–188.
- Hernández, F. (2018). ¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del federalismo fiscal en México. En A. Mendoza Velázquez (Coord.), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ibarra, I. (2019). ¿Es posible reducir la desigualdad de ingresos en México con la fórmula fiscal de asignación de participaciones actual? *Contaduría y Administración*, vol. 65, no. 3, pp. 1–27. Recuperado de <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/2314>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (9 de diciembre de 2020). Comunicado de Prensa. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/PIBEntFed2019.pdf>
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México [INEHRM]. (2015). Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, Debates Notables: Artículo 115 constitucional en materia municipal. Constitución 1917. Recuperado de <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/021.pdf>
- Jara, H. (2017). Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, Debates Notables. *Centenario Constitución de los Estados Unidos Mexicanos 1917–2017*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Recuperado de <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/021.pdf>
- Keating, M. (2001). *Plurinational democracy. Stateless Nations in Post-Sovereignty*. Era: Oxford.
- Mac Gregor, J. (2010). Elecciones federales y transición a un nuevo régimen: México, 1920 y 1922. Estudios de caso. *Historia Mexicana*, vol. 60(2), pp. 1119–1174. Recuperado de <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1783>
- Mejía Garza, R. M. & Rojas Zamudio, L. P. (2018). *Federalismo(s). El rompecabezas actual*. México: FCE.
- Moloeznik, P. (2020). The Choice for Intermediate Forces in Mexico. The Process of Creation of the Mexican Gendarmerie. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas*

y *Relaciones Internacionales*, vol. 10, pp. 169–186.

Moreno, S. & Tenorio, K. N. (2016). Mando único en la policía federal. *Reporte CESOP*, no. 93, marzo de 2016. Cámara de Diputados. pp. 3–16.

Olmeda, J. C. & Armesto A. (2017). La recentralización y los gobernadores: ¿Por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México. *Foro Internacional*, 227. LVII, 2017 (1), pp. 109–148.

Ornelas, C. (1998). El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil. En E. Cabrero Mendoza (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983 – 1993). Logros y desencantos*. México: CIDE – Miguel Ángel Porrúa.

Ortega, A. & Ibarra, M. (28 de enero 2019). El Instituto de Evaluación desaparece para “pacificar” al país: Morena. *Expansión Política*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/01/28/el-instituto-de-evaluacion-desaparece-para-pacificar-al-pais-morena>

Pérez, F. & Torres, E. (2021). Una crónica del poder: Federalismo, reforma y gobierno dividido en México. *Espiral Estudios Sobre Estado y Sociedad*, vol. 28(81), pp. 113–147. Recuperado de <http://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/7240>

Pleno de la Suprema Corte de Justicia. (enero de 2002). Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. Sus características generales. *Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XV, Enero de 2002. Tesis: P/J. 142/2001.

Rabell García, E.; Nieto Castillo, G. & Jiménez Gómez, J. R. (2013). *Federalismo en México*. México: Porrúa.

Rodríguez J. (2017). 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. Recuperado de <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/021.pdf>

Schneider, H. C. (2014). El nuevo estado federal alemán. La reforma del federalismo y su implementación. *Teoría y Realidad Constitucional*. UNED, no. 34, pp. 99–128.

Senado de la República. (3 de diciembre de 2013). Intervención del Senador Manuel Bartlett Díaz. Recuperado de <https://www.senado.gob.mx/64/intervenciones/634/3357>

Senado de la República. (20 de diciembre de 2012). Sesión ordinaria vespertina de la H. Cámara de Senadores, celebrada el jueves 20 de diciembre de 2012. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2012_12_20/1328

Senado de la República. (20 enero 2015). Rechazan presidentes municipales creación del mando único policial. Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. Recuperado de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/18164-rechazan-presidentes-municipales-creacion-del-mando-unico-policial.html>

Serna de la Garza, M. (2015). Evolución y caracterización del sistema federal mexicano. En D. A. Barceló Rojas, J. Ma. Serna de la Garza, D. Valadés (coord.), *Percepciones sobre el federalismo en México*. México. UNAM.

Suelt-Cock, V. (2010). La influencia del federalismo competitivo en el nuevo régimen local español. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, no. 12 (1), pp. 199–232.

Tena, F. (2001). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.

Tortolero, F. (2018). El primer eje del poder presidencial en México. Un federalismo

La metamorfosis del federalismo mexicano. ¿Hacia un federalismo asimétrico?

Jorge Chaires Zaragoza

Artículos y ensayos

centralizador. *IANUS. Diritto e Finanza. Rivista di studi giuridici*. no. 17, pp. 111–136. Recuperado de https://www.rivistaianus.it/numero_17_2018/07_Cervantes_111-136.pdf

Zorrilla, P. (1994). Descentralización política. En *Problemas actuales del derecho constitucional, estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. México: UNAM.

Zúñiga, N. G. & Peña, E. (2017). La deuda subnacional e implicaciones en el gasto público en México. *Revista CIMEXUS*, vol. XII, no. 2, pp. 179–199.