

## **CAPÍTULO 1**

### **LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO FEDERALISMO MEXICANO**

México es una república federal que ha tejido sus estructuras y funciones como gobierno a partir de condiciones históricas, políticas, sociales y económicas específicas. Desde su surgimiento como Estado, México ha vivido episodios que fortalecen el sistema federal, pero también ha recurrido a acciones centralizadoras. Sin embargo, el vaivén entre federalismo y, su contraparte, centralismo, no elimina ni subordina esta premisa jurídico-política en la que se sustenta y caracteriza el país: el federalismo.

El objetivo de este primer capítulo de la investigación es reconocer la importancia del federalismo en la historia del Estado mexicano, desde su surgimiento hasta nuestros días, así como analizar los posibles riesgos que de su ejercicio podrían derivar.

La perspectiva de análisis que aquí se formula, plantea el estudio del federalismo en una escala de complejidad que parte de la concepción hasta la práctica administrativa.

La reforma de Estado impulsada en la década de los ochentas, que parecía más orientada a la reducción del tamaño de su gobierno y no del Estado, retoma la tesis federalista y parte del reconocimiento del predominio del orden federal sobre los gobiernos nacionales y locales. Además, este desequilibrio también evidencia la necesidad de limitar la amplia discrecionalidad y bajo componente público en la gestión gubernamental.

El enfoque metodológico consistió en analizar la génesis y el desarrollo del federalismo y del Estado federal, para después ubicarlos en el entorno nacional, a partir de los conceptos básicos y definiciones doctrinarias fundamentales que coadyuvan a identificarlo como categoría política y forma de organización administrativa del Estado.

Se inicia con la definición de los conceptos federalismo, federación y federalizar, rescatando la idea de unidad-diversidad para asirla como signo característico de la realidad mexicana. Se pretende establecer una distinción entre federalismo como organización del Estado y el fe-

deralismo como estrategia administrativa identificada como sinónimo de la descentralización.

Se continúa con la noción de Estado federal para analizar después los sistemas federales y las prácticas federalistas que han surgido en el siglo XX. Ello con el fin de ubicar el tipo de federalismo que prevalece en el país para, en el capítulo siguiente, analizar la relación que prevalece entre dos gobiernos: el nacional y el subnacional; entre la federación y el gobierno del Distrito Federal.

Después se realiza el análisis histórico de la construcción social mexicana al amparo del federalismo. Se retoman los conceptos de soberanía y autonomía como elementos característicos del federalismo, pero distinguiéndolos entre sí y en su ejercicio en la idea del Estado federal.

Así mismo, se identifican los intentos de revaloración o reformulación del federalismo desde la perspectiva gubernamental, como acciones tendientes a construir estructuras administrativas distintas en la relación del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales.

Por último, se plantean las posibles limitantes de la apuesta al federalismo con intención de sopesar la fuerza real del incipiente federalismo mexicano.

El contenido de este capítulo también pretende ser la base de lanzamiento para integrar los supuestos teórico-metodológicos sobre los que se desarrollará la investigación, ya que en el siguiente capítulo se analizará el surgimiento de diversos actores en torno a un quehacer gubernamental más preciso, oportuno y barato. Estas nuevas circunstancias trascienden el modelo tradicional burocrático y piramidal, en el que los gobiernos nacionales todo lo saben, lo pueden y lo ven. La importancia de las articulaciones entre actores y distintos niveles de gobierno resurge con la puesta en marcha de nuevas facetas del federalismo, nuevos paradigmas de organización gubernamental y nuevas formas de interacción social, política y administrativa. Se trata del federalismo administrativo, de los gobiernos multinivel y de la coordinación administrativa.

## Federalismo

La palabra federación implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino *foedus*. *Federare* equivale, pues, a unir, ligar o componer.

Federalismo significa entonces lo relativo a una alianza, a un pacto de unión. La palabra surge de la raíz latina *foedus*- unión, y del sufijo griego *ismos*- relativo a. La Real Academia de la Lengua Española lo define como una doctrina o sistema que agrupa diferentes comunidades en una sociedad superior en la que sus componentes gozan de cierta autonomía.

Althusius lo define como una comunidad superior formada por la unión de varias inferiores, que no por ello pierden su individualidad y su autonomía... donde la autoridad surge desde abajo.<sup>9</sup>

La doctrina norteamericana en voz de Hamilton, Jay y Madison, señala que es una unidad en la diversidad... que se caracteriza por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación.<sup>10</sup>

Leví lo enmarca dentro de la teoría política como la concepción de la paz, como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los estados en sentido liberal, democrático y socialista.<sup>11</sup>

Tena Ramírez señala que el federalismo es un fenómeno histórico, cuyas notas esenciales son extraídas por la doctrina de las peculiares y variadas realizaciones del sistema.<sup>12</sup>

El brasileño Bastos Tavares identifica este término con república y libertad, como si fueran sinónimos; mientras que centralismo, absolutismo e imperio como antónimos del federalismo.

---

<sup>9</sup> Citado en *Federalismo Mexicano: Elementos para su estudio y análisis*. México, H. Senado de la República, 1995, p. 11.

<sup>10</sup> Hamilton, Jay y Madison. *El Federalista*. México, FCE, 1985, p. 173.

<sup>11</sup> Leví, Lucio. *Federalismo* en Bobbio y Matteucci. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1985, pp. 679-694.

<sup>12</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa, 1978, p. 109.

Carpizo lo define como uno de los factores importantes de nuestro sistema jurídico-político y sus relaciones con las ramas de poder, así como con instituciones como los partidos políticos, grupos de presión, que determinan y precisan el funcionamiento del gobierno.<sup>13</sup>

Roberto Ortega Lomelín apunta al federalismo no sólo como una forma teórica o una alternativa entre la variedad de opciones de organización política... ha sido la solución de equilibrio entre la unidad sin centralismo y el reconocimiento regional sin atomización.<sup>14</sup>

En este conjunto de definiciones se advierte un denominador común entre ellas: la asociación, la relación y la coordinación entre partes que forman una unidad.

El término federalismo puede referirse a la organización de un Estado-nacional que se materializa en un Estado federal mediante la integración de tres elementos fundamentales: Constitución, territorio y población. Pero también a un tipo de ideología o ideal democrático.

La primera acepción se basa en la teoría del Estado centrada en el aspecto institucional, mientras que la segunda se orienta a una doctrina social que entraña una actitud autónoma hacia los valores, la sociedad y el curso de la historia. Este último significado del federalismo está relacionado con la utopía de Proudhon, pero también con la utopía europea de Saint-Simon, así como con el pensamiento de Kant.

Proudhon define el principio federativo a partir de la crítica al modelo de Estado-nacional unitario, refiriéndose al carácter contradictorio existente entre la separación de poderes como garantía fundamental del gobierno libre y el mantenimiento del centralismo territorial del Estado.<sup>15</sup>

En su obra *El Principio Federativo*, Proudhon caracteriza elementos significativos para la teoría federalista. Entre ellos, las nociones de contrato

---

<sup>13</sup> Carpizo Mc., Jorge. *Federalismo en Latinoamérica*. México, UNAM, 1973, p. 3.

<sup>14</sup> Ortega L., Roberto. *Federalismo y Municipio*. México, FCE, 1994, pp. 14-15.

<sup>15</sup> Proudhon, Pierre-Joseph. *El principio federativo*. España, Ariel, 1985, p. 138.

federativo, contrato sinalagmático y contrato conmutativo. Dice Proudhon que para que se cumplan estas condiciones, es indispensable que el ciudadano, al entrar en la asociación:

- Reciba del Estado tanto como le sacrifica.
- Conserve toda su libertad, toda su soberanía y toda su iniciativa.
- Tenga la garantía del Estado.

Es decir que la esencia del contrato federativo está en que “los contratantes, jefes de familia, municipios, cantones, provincias o Estados, no sólo se obligan sinalagmática y conmutativamente, los unos para con los otros, sino que también se reservan individualmente al celebrar el pacto, más derechos, más libertad, más autoridad, más propiedad de los que ceden”.<sup>16</sup>

Para Proudhon se trata no sólo de una relación bilateral –entre el Estado federal y uno de sus miembros– sino de una relación multilateral –entre un Estado miembro y los demás estados miembros–; y además, de una relación de permuta de responsabilidades y obligaciones para cada uno de los firmantes del pacto federal y para el propio Estado que los integra. Es la aspiración de conservar y expandir la libertad y la autonomía; aspiración que si bien restringe en el afán de integración a la unión federal, permite el impulso y desarrollo de lo local.

Aunque en sus inicios la teoría federalista se concebía como un complemento de las teorías liberal, democrática y socialista, durante el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales, el concepto de federalismo fue impulsado por los representantes del movimiento federalista inglés como un fenómeno que daba cuenta de la crisis del Estado nacional y de la versión *cosmopolita* del término.

Lucio Leví considera a Kant como el primer gran pensador federalista. La aportación teórica kantiana consiste en haber fundamentado el federalismo en una visión autónoma de los valores y del curso histórico, al definir la paz como un elemento indispensable para la construcción de un Estado de Derecho que garantiza la libertad y la igualdad política, mediante el establecimiento de un régimen republicano. Esta acepción entraña

---

<sup>16</sup> *Ídem*, p. 144.

limitantes derivadas principalmente de que su autor no llegó a conocer la operación del Estado federal y omite el concepto de justicia social, que luego aparecería enmarcado en la teoría del materialismo histórico y la lucha de clases.

Para otros, Althusius, en su obra *Política*, siembra la idea federal al reconocer la inoperancia y los riesgos de la transferencia absoluta y perpetua de la soberanía del pueblo al monarca. Asimismo, valora la importancia y trascendencia de la asociación como método y práctica para la consolidación de los estados; y es determinante al señalar que la asociación no implica la anulación de la heterogeneidad de las partes en asociación. Por el contrario, se trata de retomar la diferencia e hilvanarla en la unidad. “El objeto de la política es la asociación de carácter simbiótico que se obliga recíprocamente por medio del pacto expreso o tácito en la mutua comunicación de todo aquello que es útil y necesario para el ejercicio y plena realización de la vida social”.<sup>17</sup>

En el aspecto estructural el federalismo se sustenta en el principio constitucional de la pluralidad, de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al Gobierno Federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales competentes, cada uno en su propio territorio, se les asigna los poderes restantes.<sup>18</sup>

Miguel Caminal define el federalismo como el mantenimiento de una pluralidad de instituciones privadas y públicas, corporativas y territoriales, adecuadamente comunicadas e interdependientes, de forma que participen y se beneficien en su conjunto de los intereses comunes.<sup>19</sup>

En Leví y Caminal la idea de comunicación está presente. Ambos destacan la necesaria interacción que caracteriza a los estados federales para su defensa hacia el exterior pero también para su consolidación en lo interno. Es decir, la comunicación constituye la base de la relación entre los

---

<sup>17</sup> Althusius, Johannes. *The Politics*. (translation of *politica methodicae digesta, atque exemplis sacris et profanes illustrata*). USA. Press Boston, 1964, p. 254.

<sup>18</sup> Leví, Lucio. *Op. cit.*, p. 687.

<sup>19</sup> Caminal, Miguel. *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona, Paidós, 2002, pp. 57-58.

gobiernos dentro de la federación para reconocer sus necesidades y valorar sus capacidades en lo particular, sin menoscabo del interés general del Estado.

Esta perspectiva asigna al Gobierno Federal la atribución de la política exterior e interior, a través del monopolio militar y la defensa contra otros Estados. Así los Estados integrantes de la federación pueden establecer relaciones de carácter jurídico entre ellos y eliminar sus fronteras militares. Cualquier conflicto entre los miembros se dirime ante una tercera figura: los tribunales. De ahí, que la Constitución sea un elemento indispensable para mantener el equilibrio sobre todos los poderes y niveles de gobierno. La federación constituye entonces la realización más elevada de los principios del constitucionalismo y del Estado de Derecho.

Las condiciones histórico-sociales que permiten organizar y funcionar a un Estado federal, se orientan a la conformación de una sociedad civil capaz de combinar los valores y costumbres de una sociedad unida, pero con instituciones políticas independientes y limitadas; por otro lado, promueven la autonomía y respeto de las costumbres de las comunidades como motor de la unidad nacional.

Es decir, que el federalismo tiene que ver con la unidad pero también con la diversidad; así como con el reconocimiento de distintos centros de gobierno con diferentes capacidades y potencialidades que se suman a favor de la unidad.

“Por lo tanto, el Gobierno Federal, a diferencia del Estado nacional, que tiende a homogeneizar todas las comunidades naturales que existen en su territorio, tratando de imponerles a todos los ciudadanos la misma lengua y las mismas costumbres, está fuertemente limitado porque los estados federados disponen de poderes suficientes para regirse autónomamente. En esta forma, las instituciones típicas de la concentración estatal no se conocen, o en cierto modo no han echado nunca raíces profundas en los estados con régimen federal o fuertemente descentralizado. Las estructuras federales, en tanto no conllevan la asignación de la competencia escolar al gobierno central, que al mismo tiempo controla el ejército, escapan de la lógica tendencialmente totalitaria del Estado nacional, el cual emplea su poder para hacer de los ciudadanos buenos soldados”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> *Ídem*, p. 687.

Stephen Schechter señala que en las estructuras federales, a distinción de los estados centralistas, las diferencias de poder se expresan no por status altos o bajos, sino por diferencias en lo amplio o limitado del alcance de la jurisdicción.<sup>21</sup>

Lo cierto es que en la práctica no existe un tipo ideal de federalismo. Lo que prevalece es la convivencia de dos sistemas de gobierno: el federal y el central o unitario dentro de un mismo Estado y un mismo tiempo histórico-social. El federalismo visto como organización del Estado puede llevar a cabo prácticas centralistas como estrategia administrativa y viceversa. El centralismo, por otra parte, puede apoyarse en la “federalización” de competencias para mejorar su eficiencia administrativa.

Holanda, Italia, Israel y Reino Unido son Estados unitarios altamente federalizados. Mientras que Argentina, Brasil, México y Venezuela están organizados bajo un sistema federal cuyos procedimientos público-administrativos tienen un grado importantísimo de centralización. Estados como Alemania, Canadá, Estados Unidos o Suiza guardan un mayor equilibrio entre su organización política federal y sus prácticas administrativas federales, pero sin dejar de lado el carácter unitario y central de algunas de ellas.

Es pertinente precisar, por un lado, la diferencia entre federalismo y federalizar o federalización –el primero tiene que ver más con la organización del Estado y lo segundo con el ejercicio de la autonomía de los estados que integran una federación– y, por otro lado, diferenciar entre federalizar y descentralizar; “la descentralización implica la existencia de un gobierno central que puede repartir funciones o áreas según lo considere oportuno”.<sup>22</sup>

La federalización supone la existencia de una estructura federal que respeta y reconoce las capacidades y posibilidades de los distintos miembros que integran el Estado federal; así como la construcción de un andamiaje administrativo, jurídico y político para comunicar las necesidades y características particulares de los miembros del Estado federal, siempre en beneficio de éste.

---

<sup>21</sup>Schechter, Stephen. “*Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos*” en Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro. *El nuevo federalismo en América del Norte*. México, CISAN, 2000, p. 40.

<sup>22</sup>Caminal, Miguel. *Op. cit.*, p. 167.



Federalizar implica que los propios miembros del Estado federal ejerzan funciones y lleven a cabo acciones que les implica responsabilidad ante sus comunidades pero también ante el Estado federal. Es decir, las iniciativas de la periferia no son sólo respetadas y alentadas, sino esperadas y necesitadas por el centro formal de la federación.

Así pues, para esta investigación federalizar y descentralizar no son sinónimos. Federalizar es un proceso más amplio y complejo. Aun cuando descentralizar está enmarcado en el término federalizar, no son lo mismo; ni como proceso, ni como estrategia administrativa. En esta diferencia abundaré en el siguiente capítulo.

Desde la perspectiva de esta investigación, al abordar el tema del federalismo emergen dos conceptos fundamentales: los de unidad y diversidad. Aunque en apariencia estos conceptos se excluyen mutuamente, en realidad son un binomio indisoluble; son, además, elementos de un Estado federal que promueva el federalismo. Unidad y diversidad confluyen en el federalismo como un ejercicio de gobierno, más que una connotación formal o jurídica.

La unidad en la diversidad o la diversidad en la unidad son conceptos que nos remiten a la heterogeneidad. Heterogeneidad que se nutre del pluralismo, del multiculturalismo, de la multietnicidad; es decir, de lo otro. De esa otredad que los mexicanos nos hemos afanado en desconocer a lo largo de nuestra historia, y que hemos ocultado tras lo que algunos llaman, la necesidad de estar *unidos* y formar la *unidad nacional*.

Monsiváis refiere cómo en México se vivió durante las primeras siete décadas del siglo pasado, la ilusión de la homogeneidad. El país, se afirmaba, era el resultado de la *unidad nacional*. Una fe: el catolicismo. Una raza: el mestizaje, llamada pomposamente por José Vasconcelos, la *raza cósmica*. Un género dominante: el masculino. Un partido político: el Revolucionario Institucional. Una pigmentación reconocida como la propia: la morena, la raza de bronce. Un régimen en la casa: el patriarcado. Un feudo que maneja la censura y la vida social: el de la moral y las buenas costumbres, signifiquen lo que signifiquen. Un método para aprender lo que es lo masculino y lo femenino: el machismo.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Monsiváis, Carlos. “*Multiculturalismo y diversidad*” en Diario El Norte, Monterrey, México, junio 4, 2000, p. 8.

La presencia de razas, clases y culturas distantes y distintas en la antigua sociedad mexicana obligó a tejer los lazos de unión con base en una promesa: de la heterogeneidad habría de emanar la homogeneidad.

Sin embargo, racial y culturalmente en México se sabe que la única pureza posible es ser impuros; la única unidad posible es reconocer las diferencias; reconocer lo plural pero también lo singular, lo particular y lo general, lo individual y lo colectivo.

Esta revelación de la *otredad* en lo humano y en lo social es descrita por Octavio Paz al señalar que el hombre es un ser precario, complejo, doble o triple, habitado por fantasmas, espoleado por los apetitos, roído por el deseo: espectáculo prodigioso y lamentable. Cada hombre es un ser singular y cada hombre se parece a todos los otros. Cada hombre es único y cada hombre es muchos hombres que él no conoce: el yo es plural.<sup>24</sup>

Lo plural está presente en la unidad y en la diversidad tanto del individuo como de su sociedad. La pluralidad interior del espíritu humano y la diversidad de la especie no es menos compleja que su unidad. La unidad no se encuentra sólo en los rasgos biológicos de la especie *homo sapiens/sapiens/demens*. La diversidad no se encuentra solamente en los aspectos psicológicos, culturales y sociales del ser humano. Existe también una diversidad propiamente biológica en el seno de la unidad humana porque no sólo hay una unidad cerebral sino mental, psíquica, afectiva e intelectual. Además, las culturas y las sociedades más diversas tienen principios generadores y organizadores comunes. Es la unidad la que lleva en su seno los principios de sus múltiples diversidades. Comprender lo humano de lo humano es comprender su *unitas multiplex*.<sup>25</sup>

Hasta el siglo XVII se consideró que la unidad promovía la concordia; la diversidad, la discordia y por tanto, el aniquilamiento de los Estados. La evolución social y política ha vuelto sospechoso el concepto de unidad y al parecer choca con las sociedades democráticas modernas fundadas en el disenso y en la diversidad.

---

<sup>24</sup> Paz, Octavio. "Nuestra lengua" en Diario El Norte. Monterrey, México, abril 8, 1997, p. 2.

<sup>25</sup> Morín, Edgar y Domingo Motta, Raúl. "El desafío de la educación planetaria" en Diario Reforma, Distrito Federal, México, mayo 23, 2004, p. 13.

Popper afirma que el pluralismo es un síntoma de las sociedades abiertas. Éstas son el código genético del pluralismo. Todas las sociedades abiertas son por definición pluralistas y el pluralismo es el mejor camino para la sociedad libre y democrática.

Lo plural entonces refleja la diversidad; y la diversidad es consustancial a la unidad; así como ésta lo es de la diversidad. Es una relación dialéctica, en la que una no existe sin la otra.

La organización social estructurada en el federalismo debe recuperar precisamente el binomio unidad-diversidad. Reconocer la diversidad es consustancial a construir la unidad, sin menoscabo de ésta. Mitigar o combatir la diversidad a favor de la unidad definitivamente no es el camino.

## **El Estado federal**

Como se señaló anteriormente, el federalismo en su forma de organización política se materializa en el Estado federal. Ahora es pertinente distinguir entre un Estado federal, un Estado unitario y una confederación de estados.

El Estado federal es una forma de organización política intermedia entre el Estado unitario y la confederación de Estados. El Estado unitario se caracteriza por la existencia de un solo centro de decisión, facultado para la expedición de leyes y normas para todos los miembros del Estado. El Estado confederado es una asociación de Estados que conservan su libertad y autonomía y que tienen la posibilidad de adoptar las decisiones centrales en tanto favorezcan a sus intereses o en caso contrario rechazarlas.

Alexander de Lapradelle define el Estado federal como una soberanía, donde cada uno de los Estados miembros integra al Estado federal por la totalidad de su territorio. La autoridad del Estado federal comprende los asuntos exteriores e interiores, no así la Confederación, que se ocupa exclusivamente de los asuntos exteriores. El Estado federal ejerce directamente la autoridad sobre todos; en el Estado federal hay una nacionalidad común, los miembros están unidos no por un tratado,

sino por una Constitución; en el Estado federal ningún Estado miembro puede abandonar el pacto, lo que no sucede en la Confederación.<sup>26</sup>

Por su parte, Hauriou define el Estado federal como una sociedad nacional de estados, en la que un super Estado está superpuesto a los Estados asociados. La forma federal entraña, entre los diversos Estados asociados que la componen, relaciones extremadamente delicadas regidas por el derecho público interno constitucional; son jurisdiccionales, favorables a la libertad democrática, pero permiten un poder federal enérgico cuya fuerza se deja sentir hacia fuera y en el interior.<sup>27</sup>

Giorgio del Vecchio distingue la Confederación del Estado federal por el sustento constitucional de éste último. Mientras en la primera, los Estados que se unen subsisten con soberanía propia, en el seno de una organización más amplia surgida por vía de convenio o tratado –aun cuando dicha soberanía se reduzca tras la unión–, en el Estado federal, los poderes de los Estados miembros quedan por entero subordinados a la entidad federativa, quien únicamente los representa en adelante.<sup>28</sup>

Bajo la visión de estos dos últimos autores, los Estados miembros del Estado federal pierden su condición de estados, ya que éstos no tienen la facultad, potestad o posibilidad de rescindir el contrato que los unió; por la simple razón de que ese contrato no existe. Lo que existe es un documento jurídico suscrito por todos los miembros que es denominado Constitución. En tanto, que en el Estado confederado los estados singulares tienen el derecho de concluir la unión, mediante la renuncia del tratado que firman para integrarse a la confederación.

En el marco de la teoría del Estado, Jellinek asume el Estado federal como una pluralidad de Estados fundidos en una unidad; esto es, en tanto que domina la competencia del poder del Estado federal, desaparecen las diferencias que separan entre sí a los Estados miembros. De los Estados que forman la unidad nace el poder del Estado federal, bien sea porque los gobiernos de los Estados miembros, en su unidad,

---

<sup>26</sup> Lapredelle, Alexander de, Cours de Droit Constitutionnel. Francia, Ricueil Sirey, 1943, p. 94.

<sup>27</sup> Citado por Armenta F. Leonel A., La forma federal del Estado. México, UNAM, 1996, p. 34.

<sup>28</sup> Vecchio, Giorgio del, Teoría del Estado. España, Bosch, 1972, p. 177.

forman el poder supremo del Estado federal, bien porque los órganos particulares del poder del Estado federal nazcan de la unidad del pueblo federal conforme a la Constitución, como pasa con el presidente de la república federativa.<sup>29</sup>

La escuela jurídica vienesa encabezada por Kelsen aborda la distinción del Estado federal de la Confederación como un asunto de objetivos. Es decir, cada tipo de Estado o régimen busca un objetivo distinto, se integra con una finalidad diferente. “La Confederación se puede conceptuar como una unión de Estados soberanos con el fin de su protección en el exterior y de la realización en común de ciertas finalidades estatales de orden interno; el Estado federal se define como un Estado soberano compuesto de varios estados. No es posible enumerar los fines de la federación, no así en la Confederación, cuya finalidad principal es la protección del exterior”.<sup>30</sup>

### **Los sistemas federales**

A partir de la teoría general de sistemas, un sistema federal puede ser definido como un cuerpo que integra elementos para la consecución de un fin. Los elementos principales de un sistema federal, sea cual fuere la acepción de federalismo y de Estado federal, son: una Constitución, un territorio y una población.

Además, un sistema federal cuenta con un marco estructural que rige las relaciones multilaterales de los miembros de la unión para cumplir un sinnúmero de fines específicos, siempre a favor de la federación; y sus miembros están dotados de autonomía y libertad, condiciones que les permiten ejercer competencias, atribuciones, funciones y responsabilidades para consolidarse en lo particular y contribuir al bienestar del Estado en su conjunto.

Más allá de las diferencias marcadas anteriormente, tanto el Estado federal como la Confederación de Estados, se incluyen en la categoría de lo que se define como sistemas políticos federales. Ronald Watts identifica

---

<sup>29</sup>Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. Argentina, Albatros, 1970, pp. 557 y ss.

<sup>30</sup>Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México, Imprenta Universitaria, 1949, pp. 272-273.

distintos sistemas políticos que comparten la característica de combinar dos o más niveles de gobierno, a través de instituciones comunes con formas de autogobierno local. Dichos sistemas son:

- Uniones, en las cuales las partes constituyentes preservan la integridad primordialmente mediante órganos de gobierno comunes más que por estructuras de gobierno dual.
- Uniones constitucionalmente descentralizadas, de carácter unitario en el sentido que la autoridad la ejerce en última instancia el gobierno central aun cuando las unidades de gobierno posean algún tipo de autonomía funcional.
- Federaciones, combinan gobiernos constitutivos fuertes con un gobierno general también fuerte, cada uno investido con poderes constitucionalmente delegados por el pueblo y donde ambos son responsables ante los ciudadanos que les han elegido.
- Confederaciones, ocurren cuando las partes dan lugar a un gobierno común limitado a determinados propósitos como la defensa o razones económicas; gobierno que además de ser dependiente de las partes posee, sólo de manera indirecta, una base electoral y fiscal en tanto que los gobiernos miembros actúan como interlocutores entre el *common government* y los ciudadanos.
- *Federacy*, esquema en que la unidad más grande está ligada a pequeñas unidades; éstas retienen una autonomía sustancial y tienen un rol mínimo en el gobierno de la unidad mayor. La relación entre ellas puede ser disuelta por mutuo acuerdo únicamente.
- Estados asociados, sostienen relaciones similares a las *federacies*, pero pueden ser disueltas por cualquiera de las unidades que actúan exclusivamente bajo las condiciones previamente establecidas.
- Condominios, una unidad política funciona bajo el gobierno de dos o más estados externos en tal forma que los habitantes tienen un autogobierno sustancialmente interno.
- Ligas, vínculos entre unidades políticas para propósitos específicos, que funcionan a través de un secretariado común –*common secretariat*– más que un gobierno, del cual los miembros se pueden retirar unilateralmente.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Watts, Ronald. *Models of federal power sharing*. USA, UNESCO, 2001, pp. 23-27.

## Las prácticas federalistas

De los sistemas federales identificados por Watts se pueden identificar tipos de federalismo que se han construido en etapas y espacios históricos específicos. Como señala el autor, no existen tipos ideales de federalismo. Existen combinaciones que derivan de la adaptación del modelo federal a una circunstancia social determinada.

Hall señala que de 1789 a 1932, Estados Unidos vivió un federalismo dual, en el que las partes que constituyen la federación tienen un peso político específico fuerte en lo particular. Mientras que la cohesión nacional está dada por lazos más bien débiles, con lo cual se promueve una alta competencia entre los miembros de la federación.

A partir de 1932 y hasta la década de los setenta se consideró la aparición del federalismo cooperativo. Esta transformación fue alentada por la crisis de 1929 y la adopción de la teoría keynesiana como modelo económico, configurando el *New Deal*. Este “nuevo trato” representó también una redefinición en las relaciones intergubernamentales de los Estados, ya que era indispensable integrar y operar efectivas medidas de cooperación para responder a la situación económica.

Los hechos históricos provocan entonces una transformación radical a las estructuras federales. En el caso norteamericano, se pasó de entidades fuertes que se vieron forzadas a moderar su poder en beneficio de la unidad nacional y así construir un gobierno nacional fuerte, capaz de promover y defender los intereses federales frente a los particulares.

Existen otras caracterizaciones del federalismo tales como el federalismo ejecutivo y el federalismo cooptativo. El primero asume la presencia de un Poder Ejecutivo dominante, el cual tiene la posibilidad de someter, mediante prácticas legales o no, a los poderes ejecutivos estatales.<sup>32</sup> El segundo surge en contraposición al federalismo cooperativo, ya que más

---

<sup>32</sup>Véase: El presidencialismo mexicano de Jorge Carpizo. México, FCE. Aunque la idea de federalismo ejecutivo no está presente como tal en esta obra, en ella se hace una construcción científica de los excesos en que deriva una fuerte presencia del poder ejecutivo en un sistema federal.

que establecer relaciones de cooperación, se cooptan los intereses de grupo o de cada uno de los Estados en beneficio del sistema nacional.

En estos tipos de federalismo subyace la idea de pesos y contrapesos entre el poder federal y los poderes estatales, siempre en beneficio de la unión. Sin embargo, no conciben la unidad vista desde la diversidad y viceversa. Es decir, una unidad que se compone de partes, absolutamente heterogéneas. Parecería que tanto en el federalismo ejecutivo, como el cooptativo y aun en el dual y en el cooperativo, la homogeneidad es lo que perfila sus interacciones, matizadas por intereses particulares.

La dinámica internacional y el surgimiento de nuevos y diversos espacios de poder al interior de los Estados, han dado lugar a variantes del federalismo que reflejan estas características.

La conformación de Estados supranacionales y la necesidad de hacer más eficiente la labor gubernamental al interior de los Estados nacionales, impulsa la posibilidad de construir un federalismo que reconozca la diversidad cultural, el número y tamaño de sus unidades constitutivas y la distribución de responsabilidades, tanto legislativas como administrativas; además, de las de captación y asignación de recursos financieros. Es un federalismo que revisa, plantea y replantea sus estrategias operativas a partir de esquemas de centralización o descentralización dependiendo de las necesidades y demandas de la sociedad y su Estado.

Para esta investigación se define como un federalismo activo, capaz de reforzar los procesos intergubernamentales, destacando las capacidades locales sin dejar de asumir la responsabilidad nacional. Es un federalismo que se manifiesta y palpa en relaciones intergubernamentales conflictivas pero eficaces; coincidentes y divergentes; coordinadas pero insubordinables; claras en la distribución de competencias pero imprecisas en su simetría, fuertes en la ejecución de políticas pero suaves y abiertas en la identificación de potencialidades y diferencias. Abiertas sobre todo a la pluralidad y a la diversidad sin afectar ni lastimar la unidad.

Es también la idea de Caminal cuando distingue el término de federalismo pluralista en contraposición al federalismo nacional. El federalismo



pluralista es “la articulación de distintos ámbitos territoriales de gobierno, a partir de una concepción policéntrica de la estructura territorial de los poderes públicos, que contienen características simétricas y asimétricas en la organización institucional del autogobierno y en la distribución de competencias”.<sup>33</sup>

Watts junto con Auclair acuñan el concepto de federalismo asimétrico a partir del estudio de las nuevas conformaciones sociales e integraciones nacionales. Para el primer autor las tendencias federales están perfiladas a partir de la firma del tratado de Maastricht y la conformación de la Comunidad Europea, ahora Unión Europea.

Estas prácticas federalistas se caracterizan por las siguientes tendencias:

- La combinación de estructuras federales y confederales, como el caso de la propia Unión Europea.
- Una tendencia de las federaciones por insertarse a federaciones más amplias y de carácter supranacional como miembros constitutivos de ésta. Alemania, Austria, Bélgica y España han adecuado sus estructuras federales en función de su pertenencia a la Unión Europea.
- El reconocimiento de la asimetría como variable indispensable e insoluble para facilitar y consolidar la integración política.

Auclair<sup>34</sup> amalgama el concepto de asimetría con el de autonomía. Parte de la realidad asimétrica de los Estados miembros de la Federación, pero distingue esta asimetría a partir de las capacidades locales. Así una forma de federalismo asimétrico se presenta entre pares jurídicamente iguales, pero dispares para ejercer determinadas facultades o responsabilidades. Esto dependiendo de sus capacidades.

La segunda forma de federalismo es aquella en la que el grado de autonomía de uno o varios Estados va creciendo. En realidad, son dos formas o momentos de un mismo proceso, que inicia con el reconocimiento de la asimetría pero también de la oportunidad de apoyo y soporte de la

<sup>33</sup> Caminal, Miguel. *Op. cit.*, pp. 41-42.

<sup>34</sup> Auclair, Céline. *Federalism: Its principles, flexibility and limitations*. Second International Conference on Decentralization. Manila, Philipines, 2002, p. 3.

autoridad federal, para pasar a una segunda etapa en la que el nivel local ha aprendido y aprehendido sus capacidades y lo que requiere es mayor autonomía para ejercerlas.

Este concepto de asimetría refuerza la tesis anteriormente planteada de los binomios *unidad-diversidad* y *soberanía-autonomía*, ya que las partes que integran un Estado federal deben reconocer, ante todo, su heterogeneidad dentro del conjunto para diseñar políticas que reflejen la multiculturalidad y las diversas capacidades y debilidades de cada una de ellas. La suma no se realiza entre unidades del mismo valor, sino entre unidades distintas que conforman un todo único, definido y definible a partir de la diferencia, de la distinción, de la diversidad.

Recientemente se ha hablado de federalismo legislativo y de federalismo administrativo, términos acuñados para dar sustento a un nuevo tipo de relaciones entre distintos niveles de gobierno, así como la interacción entre distintos gobiernos o estados nacionales.

Se pretende hacer uso de estos conceptos para configurar teóricamente el proceso de federalización del servicio educativo en el Distrito Federal, a la luz de una perspectiva distinta del federalismo que se ha vivido en nuestro país. El desarrollo de ambos conceptos se hará en el siguiente capítulo.

## **El federalismo a la mexicana**

México es un país con poco más de 100 millones de habitantes, distribuidos en un vasto territorio que alberga lenguas, costumbres y población de una enorme diversidad. Es un Estado *joven* comparado con Estados como los europeos que nacieron en los albores del siglo XV, puesto que México se conforma como un Estado-nación ya bien entrado el siglo XIX.

La conformación del Estado mexicano se dio de manera distinta a los procesos históricos, sociales, políticos y económicos que sucedieron en Inglaterra, Francia, Portugal y España. Al conformarse estos Estados, sus sociedades ya habían logrado una identidad mínima y una integración propia. Factores indispensables para transformar la fragmentación medieval a una nueva etapa con bases más o menos sólidas. El proyecto de nación que surgió de los Estados europeos fue resultado en gran medida de lo que esas sociedades eran, deseaban y podían ser. Fueron sus

sociedades quienes lucharon y debatieron al interior para que las fuerzas más importantes de ellas determinaran el proyecto de Estado-nación.<sup>35</sup>

Vigil<sup>36</sup> en la compilación de obras titulada *México a través de los siglos*, señala que el deseo de plantear el bello ideal democrático, elaborado en la soledad del gabinete y en el tranquilo estudio de los filósofos, hacía olvidarse con frecuencia de las condiciones reales de la sociedad para lanzarse a la esfera fantástica de la imaginación. Es decir, el diseño institucional mexicano plasmado en nuestra Constitución, así como en prácticamente el resto de constituciones de los países del continente, obedeció a una quimera que poco o nada reflejaba nuestra realidad social.

Contrastando, en los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la Constitución norteamericana, obra compilada y difundida acertadamente por Benjamín Franklin, se evidencia clara y explícitamente la necesidad imperiosa de construir un Estado fuerte que vigilara y coordinara las desbordantes fuerzas económicas de las célebres 13 colonias. La Constitución norteamericana nace así al amparo de una formación social específica.

Rabasa da cuenta de la importancia del documento constitucional norteamericano al referirse a él como una obra deliberada y consciente para crear, sí, una república pero con una organización que delimitaba exactamente las potestades nacionales de las locales, los desprendimientos de las soberanías regionales para crear un gobierno central, con lo que ya no era una simple confederación de Estados que se unían en tiempos de guerra, sino la asociación indefinida de los mismos en todos los órdenes.<sup>37</sup> En particular en el orden comercial, lo cual permitiría confeccionar un sistema económico sólido y protegido.

Además, en el caso estadounidense el proceso de unión de las colonias del Mayflower se desarrolló en un acto *centrípeto*; ligando lo desunido. Mientras que en el caso mexicano ocurrió un proceso inverso, el centro

<sup>35</sup> Véase: Lorenzo Meyer en *La Revista del Colegio*. Entrevista de Mauricio Merino Huerta. México, CNCP y AP, Año II, No. 3, 1994, pp. 79-89.

<sup>36</sup> Vigil, José María. *México a través de los siglos*. Tomo IV. La reforma. 1880, México. <http://www.wikipedia>, consultado el 27 de febrero de 2008.

<sup>37</sup> Rabasa, Emilio. *Pensamiento político del Constituyente de 1824*. México, UNAM, 1986, pp. 46-47.

logró convocar a las entidades existentes en lo que podría denominarse un fenómeno *centrífugo*.

“Para quien esté enterado del proceso de formación de las constituciones latinoamericanas, las observaciones inmediatamente precedentes tienen que evocar un recuerdo distinto y una impresión de contraste. Nuestras instituciones políticas no se modelaron sobre las que nos habían regido hasta la Independencia, sino que significaron una ruptura violenta con el pasado y un salto a lo desconocido e inexperimentado. Para elaborarlas, no se partió del duro e ineludible dato de la situación real de las antiguas colonias españolas, ni se pensó en el régimen más conforme con su tradición y manera de ser, ni se demostró la menor preocupación porque las soluciones fueran las que ofrecían más probabilidades de resultar haceraderas y convenientes. Si un principio era bueno, había que seguirlo hasta sus últimas consecuencias; si una idea era generosa, bastaba proclamarla para que su sola virtud venciera todas las resistencias: todo era trabajo de gabinete —señala Rabasa—; en vez de hacer la armadura ajustándola al cuerpo que debía guarnecer, se cuidaba de la armonía de sus partes, de la gallardía de las proporciones, del trabajo del cincel, como si se tratase de una obra de arte puro, sin más destino que la realización de la belleza”.<sup>38</sup>

Desde la fundación de Tenochtitlán nuestro país se reconocía como un mosaico de sociedades carentes de una organización global. El paso de la conquista logró cierta unificación, pero que contrastaba con la evidente heterogeneidad que prevalece hasta el final de la Colonia.

El siglo XIX nos encuentra formalmente como una nación, pero no existía una sociedad que perfilara un proyecto que definiera a un Estado-nacional con características y organización específica para el México naciente. La decisión de independencia no podía esperar a que la sociedad se desarrollara y consolidara. Se trataba del nacimiento de un Estado con una base social inexistente ante la inminente necesidad de la defensa de otras sociedades más avanzadas.

Estados nacionales. Ante las ausencias de una lengua y un mercado común, de una identificación nacional a la que abonaba y abona

---

<sup>38</sup> Velasco R., Gerardo. “La organización política de México” en *México a través de los siglos*, 1978, México, FCE, pp. 92-93.

una geografía distante, sinuosa, complicada, surge un Estado *integrador* física, económica y culturalmente. Para Hobsbwan<sup>39</sup> la burguesía era una clase fundamental en la consolidación de los Estados nacionales; en México ese grupo estaba casi vacío.

Si bien es cierto que desde los primeros años de la historia independiente de México, la ideología liberal dominó la segunda mitad del siglo XIX y el inicio del XX, conformando el Estado con un sistema de gobierno federal para promover la igualdad y la justicia social entre los habitantes de los distintos estados firmantes de un pacto federal.

El origen del federalismo mexicano, según Netti Lee Benson, se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. A partir de entonces se inicia la elección e instalación de las diputaciones provinciales, habiendo quedado constituidas las correspondientes a las provincias de Yucatán, Nueva Galicia, Monterrey y México.

Dice Benson, que “en el nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812 no había virrey. El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político en la ciudad de México, que de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás”.<sup>40</sup>

René Ceceña refiere que en el caso de la Nueva España, donde el rey estaba representado en su poder personal por el virrey, la sede del poder monárquico la constituyó la ciudad de México, convirtiéndose en su centro y en el eje del sistema jerárquico colonial.<sup>41</sup>

Por esta razón, al intentar suprimir las desigualdades territoriales heredadas de la colonia, la organización político-territorial se convirtió en uno de

<sup>39</sup>Hobsbwan, Erick. *Las revoluciones burguesas*. México, FCE, 1989, p. 45.

<sup>40</sup>Benson, Netti Lee. *México: 50 años de Revolución*. México, FCE, 1963, p. 285.

<sup>41</sup>Ceceña Álvarez, René. “El mito del centralismo” en *Diario Reforma*. Distrito Federal, México, octubre 27, 2004, p. 16.

los temas de discusión del Congreso Constituyente de 1822. La intención de los constituyentes era crear un país conformado por entidades jurídicamente iguales y donde se promoviera la recuperación socioeconómica de las zonas más atrasadas.

El Congreso Constituyente de 1822 vio en el federalismo la posibilidad de conjugar unidad nacional y autonomías regionales, a la vez de considerarlo el medio idóneo para establecer los mecanismos de nivelación necesarios que regularan los fuertes desequilibrios existentes.

En este esquema, dice Ceceña, de unidades territoriales iguales en lo jurídico pero asimétricas en sus capacidades, se decide la creación de un territorio neutral en el que todos los estados encuentran la posibilidad de verse representados, y en el que se asientan los poderes federales.

Así nació la ciudad de México como el eje neurálgico del sistema federal mexicano. En sus inicios fue el espacio federal por excelencia, pero luego se pervirtió, al neutralizarla en su poder y atribuciones. Este periodo histórico será retomado posteriormente para ubicar el proceso de la federalización educativa en el Distrito Federal.

A pesar del espíritu federalista, la ausencia de una sociedad consolidada, de un lenguaje común, de una integración física del país y de un mercado interno indujo al Estado nacional a absorber funciones ajenas y operarlas con grandes deficiencias, haciendo de lado la fórmula federalista.

Las constituciones de 1824 y 1857 expresaron ordenamientos jurídicos en torno al federalismo. Ambas constituciones enfatizaron el riesgo de segregación de la unión de estados mexicanos en caso de no respetar la libertad y soberanía de las regiones, por lo que en ambos documentos se dio amplia libertad a las regiones y se dejó abierta la posibilidad para que un municipio se sumara a las entidades.<sup>42</sup>

La Constitución de 1857 en su artículo 40 señalaba: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federativa, compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concer-

---

<sup>42</sup>Hernández Chávez, Alicia. “*Las tensiones internas del federalismo mexicano*”, en Hernández Chávez, Alicia, (coord.) *El nuevo federalismo en América del Norte*. México, UNAM-CISAN, 2000, p. 165.

niente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución”.<sup>43</sup>

Sin embargo, la idea federalista de los Estados libres y soberanos se vio desequilibrada por grupos antagónicos. En los inicios del siglo XX, México experimentó episodios de dispersión violenta del poder a través del movimiento revolucionario, surgido de la periferia y que reclamaba demandas de autonomía local. Por ello, la Constitución de 1917 recoge el federalismo como un atributo esencial del sistema político a partir del reconocimiento de la soberanía de los estados y del municipio libre.

“En todo el Congreso de Querétaro alentaba un espíritu convencidamente federalista; era lógico y natural que la reiteración del sistema federal fuese la idea que con unanimidad prevalecía. En nuestra Constitución vigente se reafirma el sistema federal, reiterándose la soberanía y libertad de los estados en cuanto a su régimen interior”.<sup>44</sup>

No obstante, la soberanía de los estados no ha sido una realidad en el México posrevolucionario, ya que la concentración del poder está perfilada en el propio diseño institucional. La Constitución establece tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. El gobierno federal está facultado por las atribuciones que le son conferidas expresamente por la Constitución. En contraste, a los estados le son otorgadas algunas capacidades explícitas, se les prohíbe el ejercicio de otras y les son otorgadas adicionalmente todas aquellas que no son reservadas a la federación. Además, el gobierno central, a través del Congreso, goza de las llamadas capacidades implícitas, ya que se le faculta en el artículo 73 constitucional, para emitir todas las leyes que hagan falta para cumplir con sus capacidades explícitas, lo que ha permitido intervenir prácticamente en todos los ámbitos de la vida nacional.<sup>45</sup>

El gobierno municipal se rige por el artículo 115 constitucional; en él se señala que el municipio deberá ser libre y soberano. Sin embargo, cons-

<sup>43</sup>Faya Viesca, Jacinto. *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*. México, INAP, 1988, p. 75.

<sup>44</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio. “La evolución de la idea federalista” en *México: 50 años de Revolución*. México, FCE, 1963, p. 285.

<sup>45</sup>Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, p. 38.

titucionalistas como Felipe Tena precisan que en lugar de soberanía municipal se debe hablar de autonomía municipal, ya que los municipios no tienen capacidad plena de autodeterminación, particularmente en materia financiera.

Lo cierto es que soberanía y autonomía son dos conceptos diferentes. La soberanía es la capacidad de autodeterminación. Proviene del latín *super-omnia*, que significa sobre todas las cosas. El concepto de soberanía se retoma en la construcción de la teoría del Estado, como un elemento fundamental para entender la naturaleza del ejercicio del poder de un individuo sobre los demás individuos o instituciones.

En el siglo XVIII, Jean Bodin define el Estado a partir del ejercicio de la soberanía al señalar que él no es sino el “recto gobierno de varias agrupaciones y de lo que les es común con potestad soberana (*summa-potestas*)”.<sup>46</sup> Es decir el poder supremo o mayor. Esta idea de soberanía dio sustento ideológico a un naciente régimen: la monarquía absoluta. Régimen que se distingue por la voluntad suprema y absoluta de un solo individuo: el rey o monarca.

El devenir histórico de la época plagada de excesos en el ejercicio del poder, junto con el surgimiento de los mercados internos, la diplomacia y la estructuración administrativa de los gobiernos despóticos, impulsa el surgimiento de nuevos actores, entre ellos la burguesía. Los ideólogos de la época acuñan entonces un concepto distinto de soberanía que justifica la transición del Estado absolutista al Estado moderno.

Jean Jacques Rousseau en su magna obra *El Contrato Social*, expresa que el hombre manifiesta su voluntad y cede parte de ella para vivir en sociedad, reconociendo su deseo de someterse a la suma de las voluntades individuales. De esta forma el concepto de soberanía se traslada de la cúspide de la pirámide social a su base, concentrándose en el conjunto de individuos que forman el pueblo. La soberanía, según Rousseau, radica en el pueblo y sus miembros la ceden a una autoridad suprema, para que el gobernante cumpla con sus funciones de protección y desarrollo para beneficio de la sociedad.

---

<sup>46</sup> Sabine, George H., *Historia de la teoría política*. México, FCE, 1987, p. 301.



La soberanía es, pues, la manifestación de un poder supremo e independiente (soberanía interior y exterior)<sup>47</sup> que permite a los estados y sus gobiernos proteger a su pueblo de las amenazas internas y externas. Se caracteriza por su indivisibilidad, imprescriptibilidad e inalienación. Pero aun cuando se trata de un poder indivisible, pueden coexistir órganos a los que en beneficio de la soberanía se les asignen tareas y responsabilidades limitadas y distintas para el ejercicio del poder.

La idea del pueblo como el ente original que detenta la soberanía fue retomada en el diseño constitucional norteamericano. La Constitución norteamericana es la primera en definir que la soberanía reside y se origina en el pueblo mismo, la cual se manifiesta a través de la voluntad popular. Esta concepción es lo que permite eliminar el adjetivo *absoluto* a la noción de soberanía, ya que ésta va cambiando en la medida en que lo hace el desarrollo social.

Los constitucionalistas mexicanos señalan que la soberanía es la facultad absoluta de autodeterminarse mediante la expedición de la ley suprema que tiene una nación;<sup>48</sup> o bien, que se trata de una característica, atribución o facultad esencial de poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas de hacerse obedecer en el orden interno del Estado, y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional.<sup>49</sup>

López Portillo expresa en el documento sobre la *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, que la soberanía es la cualidad de la organización política moderna, en virtud de la cual tiene la capacidad exclusiva e independiente, como centro de voluntad general unitaria, de decidir, en definitiva, sobre todo lo relacionado con las funciones públicas, legislativas, judiciales y administrativas dentro del ámbito territorial de su competencia, y en principio del ámbito personal de su pueblo.

Kelsen dice que la soberanía una vez que el pueblo la ejerció reside exclusivamente en la Constitución y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan. Esta tesis es refutable si se reconoce que la soberanía no

<sup>47</sup> Flores Gómez, Fernando. *Manual de Derecho Constitucional*. México, Porrúa, 1984, p. 399.

<sup>48</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.*, 1987, p. 17.

<sup>49</sup> Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. México, Porrúa, 1984, p. 399.

puede ser una acción extinguiible. La soberanía es una acción tan viva como la sociedad de la que emana. El problema teórico radica no en la expresión de la soberanía, sino en el ejercicio de la autonomía.

La autonomía es la facultad expresa para darse sus propias normas, pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena. Por ello, los Estados que forman una federación son autónomos.

Por tanto, si los Estados no son soberanos, tampoco son libres ni independientes. Habría una contradicción ya que la teoría del Estado establece que el pueblo es el único soberano en un Estado federal democrático y en un mismo Estado no puede coincidir o concurrir dos soberanías.

Entonces, lo que perfila el diseño institucional de las constituciones mexicanas, en particular la vigente, es un Estado compuesto no por entidades libres y soberanas, sino por entidades autónomas.

Nuestra Constitución señala que la soberanía radica y reside en el pueblo y es éste el que determina su voluntad de formar un Estado y a los órganos estatales que han de ejercerla. De acuerdo a los artículos 41 y 49, el pueblo ejerce la soberanía por medio de los Poderes de la Unión, es decir, a través de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

El artículo 27 constitucional, inciso II señala que la federación representa a la nación. Por lo tanto, los estados que integran esa nación no pueden ser soberanos, ya que la soberanía radica y reside en el pueblo y para ejercerla el pueblo se ha dotado de tres órganos supremos.

El artículo 116 expresa la autonomía estatal justificando teórica y prácticamente al Estado federal mexicano. La autonomía constitucional se manifiesta en el reconocimiento por parte de la federación, de jurisdicciones de competencia por territorio de los Estados miembros, que se traducen en acciones coordinadas y limitadas a un espacio territorial con reconocimiento de los espacios territoriales del resto de los estados integrantes.

En consecuencia, lo adecuado sería hablar del grado de autonomía y no de soberanía en un sistema o régimen federal. El grado de autonomía en un régimen federal se distingue por:

- Autonomía democrática de las entidades (estados o provincias), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales.
- Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir y acatando siempre los principios de la Constitución nacional.
- Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal.
- Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general.<sup>50</sup>

La tesis contraria de Calhoun y Seidel afirma que dentro de un régimen federal existen dos soberanías: las de las entidades federativas y la del Estado federal propiamente dicho. Es la tesis de la cosoberanía. Es decir, el Estado nacional o federal es receptor de las soberanías fraccionadas de cada uno de los estados o entidades que deciden unirse para constituirlo. Las entidades se reservan soberanía en materia de gobierno administrativo, judicial y legislativo.

Lucio Leví insiste en que la distribución de las competencias entre una pluralidad de centros de poder independientes y coordinados, consiste en que cada parte del territorio y cada individuo están sometidos a dos poderes soberanos, al del gobierno federal y al de un estado federado, sin que por esto desaparezca el principio de unidad de decisión sobre cada problema.

Estas doctrinas olvidan que la soberanía es única e indivisible y un Estado-nación traduce su soberanía para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones.

Un Estado fuerte con una sociedad débil está en riesgo. Un Estado débil con una sociedad fuerte termina por ser sustituido y dar paso a una nueva edificación estatal con un gobierno efectivo y oportuno.

---

<sup>50</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio. *Op. cit.*, p. 287.

A más de 100 años de conformado el Estado mexicano, la sociedad civil parece estar todavía en consolidación, en construcción. Sin embargo, las dimensiones del país, la complejidad de sus problemas y la urgencia para resolverlos demandan una estructura gubernamental capaz de reconocer actores, redes, articulaciones e interacciones para prestar un servicio público, a partir de la definición conjunta de una política pública.

Rowland y Caire señalan que a pesar de la existencia de un esquema federal, las diferentes administraciones de los gobiernos mexicanos del siglo XX, se las arreglaron para neutralizar el sistema de pesos y contrapesos que teóricamente debía mantenerse, a fin de lograr un verdadero equilibrio entre los poderes y entre los dos órdenes de gobierno, federal y estatal, establecidos en la Constitución de 1917.<sup>51</sup>

Este arreglo estaba conformado por la alianza estratégica entre el poder ejecutivo y un partido hegemónico, único, que dominaba y determinaba los poderes legislativo y judicial y servía para la promoción de la clase política, sirviendo también al ejecutivo.<sup>52</sup>

La presencia de un ejecutivo fuerte obedeció principalmente a la necesidad de reconstruir un país que había sido alterado violentamente por el movimiento revolucionario de 1910, así como a la inexistencia de centros de poder alternos que equilibraran las competencias; primero entre los poderes federales –ejecutivo, legislativo y judicial– y luego entre los niveles de gobierno. Merino explica que “no había otro camino: la puesta en marcha de un auténtico sistema federal habría llevado a la continuación de la lucha armada, pues la lógica de los jefes militares coincidía en identificar el mando central con el poder nacional”.<sup>53</sup>

La reconstrucción del Estado mexicano emprendida a partir de 1917, dio como resultado una nación cuyo gobierno federal era el único habilitado para garantizar la estabilidad nacional, a través de una fuerte presencia militar y promover el establecimiento de las novedosas garantías sociales. Así, el gobierno federal fue el responsable de impartir la educación con carácter nacional, de orientar y promover el trabajo y de repartir las tierras. Tareas imprescindibles en la consolidación del país.

---

<sup>51</sup> Rowland, Allison y Caire, Georgina. *Federalismo y Federalismo Fiscal en México*. México, CIDE, 2001, pp. 63-64.

<sup>52</sup> Véase: *El presidencialismo mexicano* de Jorge Carpizo. México, Siglo XXI, 1978, p. 98.

<sup>53</sup> Merino Huerta, Mauricio. *Fuera del centro*. México, Universidad Veracruzana, 1991, p. 23.

Las competencias del Poder Ejecutivo federal estaban claramente dispuestas en la Constitución del 17, pero la realidad operativa lo dotó de facultades metaconstitucionales<sup>54</sup> para absorber otras que le permitirían el control absoluto de la *federación*. Una federación que en los hechos no era sino una concentración de poder en manos de un solo hombre y de un solo partido político.

En buena medida el partido que surgió de la revolución (PNR, PRM y luego PRI) tuvo como objetivo principal el concentrar las fuerzas políticas locales en un solo instituto político, por lo que la relación de los estados con el gobierno federal se armó desde una estructura centrífuga, del centro hacia las periferias, tanto en lo político como en lo administrativo. Tendencia que se fortaleció con la organización corporativista que se delineó en la presidencia de Cárdenas.<sup>55</sup>

Pero los modelos económicos impuestos por el ejecutivo federal a partir de los años sesentas empezaron a reflejar claros signos de agotamiento, al igual que el sistema político mexicano que se sustentaba en el partido y su presidente. Un sistema altamente centralizado que ahogaba y reprimía cualquier intención local por positiva que ésta fuera. Al igual que en muchos otros países, el fin del crecimiento rápido de la economía en los años setentas y ochentas, contribuyó a una desilusión con el sistema centralista vigente.<sup>56</sup>

El centro siempre se situó por encima de los estados federales. El pacto de asociación política, económica y social de la federación mexicana se ha caracterizado por un desequilibrio entre los niveles de gobierno, siempre a favor del nivel federal. Desconocer y devaluar las potencialidades locales nos ha llevado a una situación de desventaja frente a otros países. Remontar esta construcción social, política y económica nos llevará en algunas décadas a un enorme costo, particularmente social.

Los centros de poder en los que se decidían las políticas gubernamentales y las públicas tienden a desaparecer ante nuevos escenarios que requie-

<sup>54</sup> Carpizo, Jorge. *Op. cit.*, p. 140.

<sup>55</sup> Hernández Chávez, Alicia, 1993. "*Federalismo y gobernabilidad en México*" en Marcello Carmangani (coord.). *Federalismos Latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*. México, COLMEX y FCE, 1993, p. 57.

<sup>56</sup> Díaz Rivera, G., "*Poder político y pacto ideológico en México*" en Octavio Rodríguez Araujo (comp.). *México: estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*. México, CIDE-El Caballito, 1988, p. 74.

ren la coordinación de instancias adentro y afuera de las estructuras gubernamentales y de las jurisdicciones administrativas y políticas, en busca de la racionalidad.

Desde hace más de una década, las diferentes administraciones federales gubernamentales han insistido en la necesidad de crear estructuras diferentes que apoyen y promuevan la coordinación integral y permanente entre federación, estados y municipios. De ahí, que se hayan perfilado los primeros intentos de fortalecimiento del federalismo a través de programas –definidos desde el centro– como el Programa de Nuevo Federalismo en la administración zedillista, que tuvo sus antecedentes en las intensas acciones de descentralización que impulsaron los gobiernos salinista y delamadridista.

### El “Nuevo Federalismo”

El término *nuevo federalismo* se retomó en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo como un planteamiento político que permitiera impulsar relaciones diferentes entre un centro cada vez más limitado y estados cada vez más participativos y demandantes.

En Canadá se usa el concepto nuevo federalismo desde hace más de 70 años, para plantear la necesidad de avanzar hacia la reforma del federalismo, particularmente para garantizar que ningún sector de la economía pública estuviera sujeto a la diplomacia federal o provincial.<sup>57</sup>

En el contexto de la crisis de bienestar a finales de la década de los sesentas, el presidente estadounidense Richard Nixon, en un discurso pronunciado para dar a conocer el *Plan de Asistencia Familiar*, anunció la determinación de lograr un nuevo federalismo que habría de tener como ejes la reducción del gasto social, particularmente de los presupuestos de asistencia social, así como la devolución de responsabilidades a los gobiernos de los Estados.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> De acuerdo con Filippo Sabetti, en Hernández Chávez, Alicia (coord.). ¿Hacia un Nuevo Federalismo?

<sup>58</sup> Covarrubias, Oscar M. Coordinación de la política educativa en el federalismo: La evaluación de la educación básica, 1992-2002. Tesis doctoral, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2003, p. 97.

En ese mismo periodo, al llegar el año de 1972, Michael D. Reagan asumió el nuevo federalismo como el que surgía no desde el mero estudio constitucional de ese sistema, sino del estudio de las nuevas formas presupuestales y administrativas para hacer cumplir las políticas federales.<sup>59</sup> Conlan, al analizar la administración de Nixon, identifica tres aspectos en la conceptualización del término: una filosófica, una administrativa y una partidista. El aspecto filosófico se sustenta en el liberalismo democrático de los fundadores de la idea federalista norteamericana –Hamilton, Jefferson y Jay–. Se retomaron sus textos sobre democracia local y participación de los ciudadanos en los asuntos que les conciernen. La cuestión administrativa era la parte medular, ya que implicaba una modificación en el tipo de relaciones intergubernamentales establecidas, reducir la burocracia federal y transferir responsabilidades fiscales a los estados y condados.

La perspectiva partidista se daba en función de que este *Nuevo Federalismo* buscaba recuperar la credibilidad perdida del partido republicano, a través de la construcción de nuevas vías para el acercamiento con las comunidades y su gente, prometiendo prosperidad pero sobre todo haciéndola posible en los hechos.

El *Nuevo Federalismo* cumplió muchas de sus metas, se descentralizaron programas, se redujo el papel regulatorio del gobierno central, se disminuyó la burocracia federal, las reformas legales legitimaron la acción y el neoliberalismo se consolidó como la ideología oficial del gobierno estadounidense. Algunas otras metas sólo se consiguieron parcialmente, como la idea de privatizar la educación pública, como lo proponían los ideólogos neoliberales, pero se avanzó en algunos estados al impulsar el sistema de *vouchers*.<sup>60</sup>

A principios de los ochentas, con gran visión, el académico estadounidense John Shannon señala que el *Nuevo Federalismo* forzosamente se sustentará en una transformación drástica en las relaciones intergubernamentales a partir de un cambio en el sistema fiscal.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Reagan, Michael D. *The New Federalism*. USA, Oxford University Press, 1972, p. 31.

<sup>60</sup> Ornelas, Carlos. “*Las bases del federalismo y la descentralización en educación*” en *Revista de Investigación Educativa*, 3 (1), consultado el 18/09/2004 en <http://redie.ens.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html>, pp. 13-16.

<sup>61</sup> Shannon, John. *Nuevo federalismo. Perspectivas y soluciones*. México, INDETEC, No. 25, 1982, p. 57.

En México, Pedro José Frías consideraba las reformas constitucionales de inicios de la década de los setentas como parte de un nuevo federalismo o posfederalismo. Estas reformas facultaban al Congreso de la Unión en materia de hidrocarburos, minería, comercio, energía e instituciones de crédito y trabajo.

El entonces candidato a la Presidencia de la República, José López Portillo, también fue promotor del *nuevo federalismo*, al plantear que el “enriquecimiento de la vida nacional supone, incuestionablemente, vigorizar, renovar el federalismo, luchar por la cancelación del centralismo económico y de las decisiones, como uno de los medios idóneos para evitar el agotamiento del proyecto nacional emanado de la Revolución”.<sup>62</sup>

De la Madrid, como presidente, retomó las líneas de acción de académicos y organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para impulsar un proyecto descentralizador de la vida nacional que acabara con la excesiva centralización y la escasez de recursos financieros. Como candidato también se comprometió a “vigorizar a los gobiernos de los estados y municipios, consolidar las políticas administrativas, económicas y fiscales para aminorar los desequilibrios... el nuevo federalismo es, que en toda la república, en cada comunidad, se decida y actúe dentro del marco general de la actividad nacional que conduzca a la federación mediante un plan en el que todos hayan participado”.<sup>63</sup>

De la Madrid fue, ciertamente, uno de los promotores de la vigorización del municipio libre, y durante su administración, se llevaron a cabo importantes modificaciones al texto de la Constitución mexicana que amparaba la noción de municipio.

Con las reformas al artículo 115 constitucional en 1984, se redefine la figura del municipio revitalizando lo que Jorge Sayeg Helú refiere como un nuevo federalismo mexicano, al reconocer no solamente la existencia de

---

<sup>62</sup>López Portillo, José, citado por Guzmán Rodríguez, José. *El federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales*. México, INAP, 1997, p. 34.

<sup>63</sup>De la Madrid H., Miguel. “*Discurso pronunciado en Durango, Durango*”. México, Oficina de la Crónica Presidencial, 1981, p. 345.



dos niveles de gobierno, sino del municipio, que es la célula de la organización del sistema político mexicano.<sup>64</sup>

Jacinto Faya Viesca sustenta la tesis de un *nuevo federalismo*, a partir de la reactivación del municipio libre y la posibilidad de definir nuevas relaciones entre distintos niveles de gobierno, basadas en el reconocimiento a la diversidad de los estados y del municipio. Las estrategias para lograrlo son la coordinación y colaboración solidaria.

Carlos Salinas de Gortari también manifestó su preocupación por la idea de renovación del sistema federal mexicano. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 abordó el tema en el marco de la modernización del ejercicio de la autoridad, basada en la coordinación y concertación de acciones con los gobiernos estatales y municipales para el fortalecimiento del pacto federal.

Durante su administración se dieron pasos sólidos en la descentralización de servicios que estaban monopolizados por el Estado federal, además de redefinir el sistema nacional de coordinación fiscal y el sistema de planeación democrática para involucrar a los estados en la planeación, programación y presupuestación de las acciones gubernamentales.

En este sentido, el Programa Nacional de Solidaridad fortalecía la capacidad de ejecución del municipio, al hacerlo responsable directo de la operación de subprogramas específicos como Fondos Municipales de Solidaridad, para construir pequeñas obras; Fondos de Solidaridad para la Producción, consistentes en apoyos a los productores temporaleros; Escuela Digna, para rehabilitar escuelas; y Niños en Solidaridad, para distribuir becas económicas, asistencia médica y despensas a alumnos de primaria.

En cuanto a la descentralización de los servicios como salud y educación, se lograron importantes avances en cuanto a la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, para mejorar la calidad en la prestación de estos servicios. El impulso a la descentralización en este periodo, tuvo como premisa fundamental la de acercar los servicios de educación a la población objetivo. Lo que se logró fue redistribuir la responsabilidad de la educación al entregar la tarea administrativa a los estados y reservar el diseño y planeación de la política en la materia a

---

<sup>64</sup> Sayeg H., Jorge. *Federalismo y municipalismo mexicanos*. México, Instituto de Investigaciones Legislativas-H. Cámara de Diputados, 1984, p. 139.

la federación. Este proceso será analizado en un apartado específico. El aspecto fiscal también fue parte de la estrategia salinista para “renovar” el federalismo. En esa administración se dieron los primeros pasos para diseñar el nuevo sistema de coordinación fiscal.

En el contexto internacional, Uri Raich centra la discusión del nuevo federalismo en el aspecto fiscal, y señala que el proceso de descentralización de los gastos hacia los gobiernos estatales y municipales debe acompañarse de un proceso simultáneo de descentralización de los ingresos; sin olvidar que la descentralización de los gastos es un elemento necesario pero no suficiente, para hacer viable y real el federalismo.

Zedillo retoma los principios de la reestructuración federal y se da a la tarea de elaborar el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. El programa se enmarca en el capítulo “Desarrollo Democrático” del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En este apartado se señala como una de las estrategias del gobierno zedillista el impulso del federalismo, a través de la redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales, entre los tres órdenes de gobierno; y se reconoce que el centralismo es la causa principal del limitado desarrollo económico y político de la república.<sup>65</sup>

El programa carece de una definición conceptual sobre *nuevo federalismo*; sin embargo, identifica sus características atendiendo a sus objetivos generales y estrategias:

- Distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los miembros de la Unión.
- Vigorizar la autonomía política de los estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.
- Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y los municipios.
- Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las rela-

---

<sup>65</sup> Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, SHCP, 1996, p. 38.

ciones intergubernamentales de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

- Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados.
- Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.
- Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.
- Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, de desarrollo urbano y vivienda.
- Promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.
- Revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

Rowland y Caire señalan que los elementos del *nuevo federalismo* de Zedillo buscaban reorganizar la distribución del poder con el propósito de establecer relaciones de cooperación, en vez de las tradicionales relaciones de subordinación que existieron en México prácticamente hasta 1994. En este sentido, y más allá de los resultados electorales, el *nuevo federalismo* resultó más creíble a partir de que éste es una estrategia para impulsar una redistribución de poder hacia una verdadera autonomía de estados y municipios, conjugando la participación ciudadana en la conducción de políticas y la construcción de gobiernos más eficientes.

Los alcances del *nuevo federalismo* como política sexenal se han reflejado en el cambio de las relaciones tanto en lo político como en lo económico y administrativo. Entre estos cambios podemos mencionar el mayor

pluralismo en los órganos de gobierno de elección popular, que implica un incremento en la vida democrática y, por lo tanto, en la autonomía política de estados y municipios; mayor transparencia en los procesos electorales; incremento en la competencia electoral y fortalecimiento del sistema de partidos; mayor independencia de los poderes mediante las reformas al poder judicial y el pluralismo en el Congreso de la Unión; y finalmente, un incremento en la modernización de la capacidad administrativa del gobierno federal y de algunos gobiernos estatales y municipales, misma que incluyó la profesionalización del servicio público.<sup>66</sup>

Sin embargo, el *nuevo federalismo* como programa administrativo no ha sido, de ninguna manera, detonador de los cambios que menciona Cabrero. Probablemente, el gran acierto de haber diseñado un programa de esta naturaleza haya sido el identificar una nueva etapa de la vida nacional, en la que el esquema centralista mostraba claros signos de agotamiento y descomposición. Retomar como bandera política una demanda airada no sólo de la sociedad sino de los nuevos actores políticos, como gobernadores, miembros del Congreso de la Unión, de los congresos estatales y organizaciones civiles, siempre puede arrojar dividendos políticos y hasta económicos.

Alicia Hernández resalta que “el *nuevo federalismo* surge por el contexto de libertades que lo hacen propicio, al vislumbrarse una ciudadanía dispuesta a construir un nuevo orden político fundado en una mayor libertad electoral y cívica; esta tendencia se acompaña de una notable revitalización política de los estados y municipios y del término del monopolio del partido oficial sobre los gobiernos estatales al empezar a ser gobernados por la oposición cada vez más estados y municipios del país”.<sup>67</sup> Es pertinente decir, que estos procesos de transformación social, política y aun administrativa habían sentado sus bases años antes de que la administración zedillista recuperara el término y lo empleara, habrá que reconocer, con gran oportunidad para reflejar un federalismo en *construcción*.

El programa por sí mismo tenía fuertes limitaciones. La primera era el tiempo. Aunque el nombre oficial expresaba un periodo de 1995-2000, el programa fue presentado y difundido en el *Diario Oficial de la Federación*

---

<sup>66</sup> Ward, Rodríguez y Cabrero, Enrique. *New federalism and state government in Mexico*. USA, US-Mexican Report No. 9: L. B. Johnson School of Public Affairs, 1999, p. 86.

<sup>67</sup> Hernández Chávez, Alicia (coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?* México, FCE, 1996, pp. 32-33.

hasta 1997. Lo cual impedía el cumplimiento cabal de los objetivos señalados en una administración gubernamental.

Por otra parte, los objetivos generales atravesaban el total de las dependencias federales sin atinar la asignación de responsabilidades a cada una de ellas. Además, la oficina creada ex profeso para impulsar el “nuevo federalismo” en el país, carecía de recursos presupuestales y de atribución alguna para coordinar las acciones y estrategias que derivaban del programa. Se trataba más bien, de un despacho de estudios sobre el federalismo que estaba invadiendo la función que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) expresamente otorga al Centro para el Desarrollo del Municipio de la Secretaría de Gobernación (CEDEMUN).

Por último, el programa adolecía de un elemento que generalmente no está presente en otros programas gubernamentales: el de la evaluación. ¿Bajo qué parámetros se determinaría si se avanzó o no en el federalismo?, ¿cuáles serían los indicadores del federalismo?, ¿cómo se mediría el federalismo?, ¿desde una perspectiva política o administrativa?, ¿quién o quiénes serían los evaluadores?, ¿las instituciones gubernamentales o los ciudadanos?

Estas limitantes y cuestionamientos sobre el Programa para el Nuevo Federalismo (PNF) son aplicables al más reciente Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006 (PAF), con el que se pretendió enfrentar lo que a decir del gobierno foxista eran los retos del federalismo y las estrategias para consolidarlo.

Los retos del federalismo en México según el PAF son:

- Replantear, en vista de la inserción de México en el proceso de la globalización, las articulaciones tradicionales del Estado-Nación en todos los frentes.
- Lograr la prosperidad conjunta de todos los miembros de la Unión, mediante un desarrollo regional equilibrado.
- Impulsar la descentralización política hacia estados y municipios.
- Fortalecer con creatividad el gobierno local y municipal para apoyar el amplio proceso de descentralización política.
- Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas a partir de principios operacionales de cooperación, coordinación, subsidiariedad y solidaridad.

- Ampliar la autonomía política y fortalecer las instituciones gubernamentales del Distrito Federal.
- Impulsar la reforma del Estado en su capítulo de federalismo.
- Robustecer la unidad nacional, mediante un acuerdo fiscal que exprese la auténtica solidaridad de todos los miembros de la Unión.
- Crear una nueva cultura política federalista.
- Democratizar plenamente la gestión pública incorporando la participación de la sociedad.<sup>68</sup>

En términos generales hay coincidencia con el anterior programa para el “nuevo federalismo”, las diferencias están sustentadas más en un cambio de lenguaje que en un cambio de orientación filosófica, política o administrativa. Ya no existe una oficina para el “nuevo federalismo”, y el diseño y cumplimiento del programa está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación, a través de su oficina de estudios sobre el municipio.

En estos retos hay un reconocimiento de dos circunstancias relevantes para esta investigación: la construcción de relaciones intergubernamentales basadas en la coordinación y la reforma política del Distrito Federal como un asunto pendiente e importante para la federalización de la vida nacional.

Para la atención de estos “retos” del federalismo, la administración foxista definió cuatro polos de acción: la descentralización política, el fortalecimiento de los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas y el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.<sup>69</sup>

El PAF retoma estas nociones novedosas en el análisis de la teoría de la administración pública en México, pero también se nutre de las propuestas neoliberales que emanan con gran energía de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Lo cierto es que México requiere la confección de un federalismo que reconozca estos cuatro polos de acción que se señalan en el PAF, y necesita urgen-

---

<sup>68</sup> Presidencia de la República. *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*. México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 2002, pp. 38-39.

<sup>69</sup> *Idem*, p. 55.

temente de estrategias que permitan consolidarlos y concretarlos a favor de la unidad pero también de la diversidad.

### **Las disparidades del federalismo: competencia por dinero**

La segunda parte de este subtítulo nos lleva a pensar en los atletas de alto rendimiento que concentran sus esfuerzos físicos con el objetivo primordial de los promotores de las actuales competiciones deportivas a nivel mundial: ganar dinero a costa de lo que sea, aun del propio atleta. Si bien el tema deportivo no es nuestro objeto de estudio, nos permite reconocer una premisa fundamental en cualquier competencia: para competir hay que hacerlo en y bajo condiciones semejantes; hay que hacerlo con pares, similares o por lo menos, muy parecidos. Los atletas que se congregan en una justa olímpica o los tenistas que acuden a los torneos de primer nivel, tienen fenotipos y características físicas muy parecidas, o los deportes de conjunto, se organizan en divisiones, ligas o liguillas, dependiendo de su nivel y capacidad de juego, en un sistema federal lo que prevalece en la competencia por los recursos es la heterogeneidad de los “concurstantes”.

Las virtudes que hemos venido exaltando de los sistemas federales, la asimetría de las unidades que lo integran, la multiculturalidad, la diversidad en la unidad y la unidad en la diversidad, se enfrentan a un reto monumental cuando se trata de competir por los recursos financieros. Esto obedece a que las ventajas del federalismo contribuyen al enriquecimiento social y económico, si y sólo si, esta competencia por hacerse de dinero está dada en un esquema de reglas claras, precisas y particularmente justas; si y sólo si se toma en cuenta la disparidad y la asimetría de las unidades, integrantes, miembros, estados —o sea cual sea su denominación— que participan en este proceso de distribución de recursos.

Por el contrario, las disparidades del sistema federal constituyen una desventaja o peculiaridad, para evitar el calificativo, que ha traído por consiguiente no sólo la competencia inequitativa, sino enfrentamientos que se traducen en falta de cooperación y colaboración entre los miembros de un Estado federal. Por ello, los gobiernos nacionales se han dado a la tarea de definir estrategias y esquemas que permitan una asignación de recursos equitativa, justa y oportuna, teniendo en cuenta precisamente esta singularidad de los Estados miembros de un sistema federal. Algu-

nos estudiosos han denominado a este proceso *federalismo fiscal* con el fin de aludir a un proceso de distribución de recursos provenientes de la recaudación hacendaria. Otros, haciendo referencia a los recursos que derivan de la recaudación y a la presencia de una autoridad central que define el destino de estos recursos, le llamaron *federalismo hacendario*.

Suárez Dávila<sup>70</sup> por ejemplo, identifica el concepto de federalismo fiscal con el de federalismo tributario, enfoque que resulta reduccionista pues, lo *fiscal* es un concepto amplio que engloba la cuestión tributaria entre otros aspectos.

El concepto de federalismo fiscal supone dos condiciones: la existencia de un sistema de recaudación fiscal y la presencia de diferentes niveles de gobierno que compiten por recursos para llevar el desarrollo a sus regiones y localidades. Estas condiciones, en el caso de México, se dan en el marco de la asimetría y de la disparidad de los gobiernos subnacionales y locales, existente dentro de un gobierno nacional-federal que es quien define los mecanismos de distribución y las asignaciones fiscales de manera unilateral. Pero el federalismo fiscal supone que las decisiones, o por lo menos las discusiones para determinar la asignación de recursos, son procesos en los que deben intervenir los diferentes niveles de gobierno. Sólo así se construye un sistema fiscal en el que la colaboración y la coordinación se patentizan para mitigar los desequilibrios y las asimetrías naturales de un Estado federal. Se trata además de definir criterios de participación de los gobiernos nacionales y subnacionales en la distribución de recursos, pero sin perder de vista el todo, lo federal.

Para Anwar Shah, Robin Broadway y Luis F. Aguilar<sup>71</sup> el federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema fiscal en el que están involucrados diferentes niveles de gobierno. Los problemas enfocados por el federalismo fiscal están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos. Asimismo, el federalismo fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos

---

<sup>70</sup> Suárez Dávila, Francisco. "El federalismo mexicano" en Memoria del Foro Nacional sobre Federalismo. Gobierno del Estado de Jalisco, México, 1995, p. 186.

<sup>71</sup> Referidos por Arellano Cadena, Rogelio. *Federalismo Fiscal*. Fundación Mexicana Cambio XXI, México, 1994, p. 10.



regionales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias interestatales.

Estos mecanismos de involucramiento y de aceptación de nuevas y diversas responsabilidades, sin duda, provocan implicaciones políticas que pueden o no velarse en el proceso. Lo cierto es que la construcción de un federalismo fiscal supone la integración de fórmulas innovadoras que reconozcan, por una parte, el necesario fortalecimiento de las capacidades fiscales a nivel local y subnacional; y, por otra, que los niveles locales y subnacionales tienen distintos niveles de captación fiscal. Por lo que el federalismo fiscal estaría asentando sus cimientos en un modelo cuya horizontalidad y verticalidad se conjuguen en el momento de la toma de decisiones, siempre a favor de la disminución de los desequilibrios y de la inequidad en la recaudación y distribución de los recursos.

Jaime Sempere y Horacio Sobarzo definen el federalismo fiscal<sup>72</sup> como una relación del gobierno federal con los estados, y sostienen que una reforma en la materia debe buscar fundamentalmente incrementar el grado de responsabilidad fiscal. Esta conceptualización supone la existencia de un orden vertical inamovible, del que se desprenderán algunas funciones fiscales, pero no advierte la factibilidad de un sistema horizontal que juegue como contrapeso de las decisiones gubernamentales centrales. Además, los autores consideran sólo dos niveles de gobierno, pues señalan que, para el caso mexicano, el orden municipal es materia de análisis futuro en lo que se refiere a cuestiones fiscales.

La idea de Tonatiuh Bravo sobre el federalismo fiscal mexicano coincide con la visión vertical del sistema de recaudación y distribución de recursos fiscales. Para el autor, todo régimen federal implica un arreglo financiero entre los ámbitos de gobierno que lo conforman.<sup>73</sup> En nuestro país ha prevalecido, hasta ahora, el enfoque de que la relación financiera básica que se establece entre el gobierno federal, los estados y los municipios es a través de la asignación de fuentes impositivas a cada ámbito de gobierno y la correspondiente distribución de participaciones.

---

<sup>72</sup> Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo. *Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México*, en *Economía Mexicana*. Nueva Época, Vol. V, No. 2, segundo semestre de 1996, México, pp. 155-157.

<sup>73</sup> Bravo Padilla, Tonatiuh. *Fundamentos para la transformación del federalismo fiscal en México*. H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados, México, p. 17.

Aghón y Casas refieren el concepto fundamentalmente al funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración. En términos más específicos, corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, como el tipo de relaciones financieras que se da entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los diversos mecanismos de transferencias intergubernamentales.<sup>74</sup>

Desde la perspectiva gubernamental mexicana, en la administración zedillista, el federalismo fiscal es concebido a partir de la reforma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas. El propósito compartido debe ser fortalecer el federalismo, mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo que sean palanca eficaz y duradera de crecimiento con equidad y justicia.<sup>75</sup>

La referencia al federalismo fiscal en la administración foxista, al igual que en la zedillista, parte de la concepción del nuevo federalismo. De hecho, en el actual Programa para un Auténtico Federalismo, se hace alusión directa a la necesidad de “robustecer la unidad nacional, mediante un acuerdo fiscal que exprese la auténtica solidaridad de todos los miembros de la Unión”.

En el apartado de Orden y Respeto del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2000-2006, se señalan como estrategias fundamentales para transformar y fortalecer las relaciones de los poderes de la unión y un auténtico federalismo las siguientes:

- Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.

---

<sup>74</sup>Aghón, Gabriel y Casas, Carlos. “Un análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en la América Latina. Revisión de algunas experiencias” en Arellano Cadena, Rogelio. México hacia un nuevo federalismo fiscal. Gobierno del Estado de Puebla y Lecturas 83 de El Trimestre Económico, FCE, México, 1996, p. 48-49.

<sup>75</sup>Presidencia de la República. Plan Nacional... Op. cit., p. 84.

- Con arreglo a los principios de subsidiariedad, solidaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia se transferirán del Gobierno Federal a las entidades federativas facultades, funciones, responsabilidades y recursos. Se ajustará el sistema de competencias para establecer con claridad qué corresponde hacer a entidades federativas y municipios, para acercar el gobierno a los ciudadanos, para democratizar la gestión pública, para mejorar los resultados y para ampliar la corresponsabilidad de los gobiernos.
- Impulsar el federalismo en materia económica.
- Para detonar el desarrollo integral de las regiones se impulsará, mediante un proceso participativo con las entidades federativas y los municipios la descentralización política de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a partir de esquemas que definen con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios para evitar duplicidades u omisiones en la función pública. Se incentivará una recaudación local de impuestos estatales y municipales con alto sentido de responsabilidad, así como la aplicación oportuna, honesta y atinente de los recursos asignados por la Federación.

Pero la administración del presidente Vicente Fox concluyó sin que se pusieran en marcha estas estrategias. Lo cierto es que la pregunta que se plantea Díaz Cayeros<sup>76</sup> sigue siendo válida en la actualidad. El autor se cuestiona cómo elaborar un sistema de recaudación de impuestos, distribución de transferencias y participaciones, y asignación de gasto que sea aceptable para jugadores heterogéneos. Es decir, se requiere hacer compatibles por un lado los diversos intereses políticos de cada unidad que integra un sistema federal, pero también se requiere de cooperación porque, de lo contrario, la unidad federal terminaría por disolverse. Paradójicamente, la competencia es un elemento presente, pues el fortalecimiento del mercado interno es lo que provoca la dinámica económica.<sup>77</sup>

Pero las respuestas parecen no fluir al tratar de definir cual o cuales niveles de gobierno deben ejercer determinada función de la política fiscal.

<sup>76</sup>Díaz Cayeros, Alberto. "Sobrevivencia política y asignación de recursos en el sistema federal mexicano" en Arellano Cadena, Rogelio. *Op. cit.*, p. 107.

<sup>77</sup>Díaz Cayeros, Alberto. "Federalismo, apertura comercial y crecimiento económico" en Diario Reforma, Distrito Federal, México, mayo 18, 1994, p. 28.

Primero hay que determinar las funciones de una política fiscal y a partir de ellas asignarlas a un determinado nivel de gobierno. Generalmente, se retoma la división tripartita de Musgrave<sup>78</sup> en cuanto a funciones básicas de la política fiscal: estabilización económica, redistribución del ingreso y asignación y/o provisión de bienes y servicios públicos. Los economistas coinciden en asignar las dos primeras funciones al gobierno nacional, mientras que la tercera se cede a los gobiernos subnacionales.

La distribución de competencias y funciones fiscales debe tener como parámetro el elemento de la heterogeneidad y de la asimetría, ya que no todas las unidades que integran un Estado federal tienen las mismas capacidades, ni las mismas “vocaciones fiscales”. El federalismo fiscal es posible si se toman en cuenta las disparidades que presentan los componentes del todo, y si existe un claro componente de cooperación-competencia, fundamentado en reglas de acción precisas y tendientes al equilibrio. Mientras tanto continuará la competencia por el dinero.

### ¿Una apuesta al vacío?

Hablar de federalismo en un país en el que existe un fuerte y arraigado presidencialismo, es una alegoría. La relación que se establecía y se establece entre el “dueño” de la nación y su representación minúscula en los estados, habla de un problema histórico, de cultura política y de diseño institucional.

Para Juan Linz, el presidencialismo y el federalismo no combinan por: a) el peso demográfico e incluso el mayor peso político de algunos estados grandes con áreas metropolitanas extensas; b) el mal empleo del poder de intervención en los estados federales, que permiten suspender o desplazar a las autoridades federales y nombrar a un interventor con plenos poderes.<sup>79</sup>

El fenómeno es un asunto de diseño institucional. Los recientes intentos por reordenar la relación entre el Presidente de la República y los gobernadores, a partir de condiciones político-democráticas inéditas, como

---

<sup>78</sup> Musgrave, R., y Musgrave, Peggy. *Public Finance in theory and practice*. New York, San Francisco, 1989, pp. 45-68.

<sup>79</sup> Linz, Juan. “*Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?*” en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (comps.). *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*. Madrid, Alianza, 1997, pp. 91-92.

la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO) y más tarde la Convención Nacional Hacendaria, son sin duda los esfuerzos más importantes de los últimos años por reestructurar a fondo el federalismo, más allá de la propuesta institucional del PAF. A través de la CONAGO, los ejecutivos estatales se han convertido en un poder fáctico al ganar espacios frente al ejecutivo federal, en el Congreso de la Unión, al interior de sus propios partidos políticos y ante la opinión pública e incluso en el escaparate internacional. La Convención Nacional Hacendaria, por su parte, ha abierto la oportunidad para construir consensos en cuanto a la reforma hacendaria que demanda nuestro país, aunque implica ciertos riesgos en el fortalecimiento del federalismo y la descentralización del quehacer gubernamental.

Uno de estos riesgos es que el federalismo se convierta en feudalización del poder político. En el caso de la Convención Nacional Hacendaria, los gobernadores pueden obtener una especie de veto sobre las decisiones federales que asuma el gobierno central, lo cual hace más complicado el proceso de aprobación de leyes y reformas estructurales, pero sobre todo la dotación de bienes y servicios públicos.

Otro peligro en el mediano y largo plazo es que la descentralización de recursos no vaya acompañada de la distribución equitativa de responsabilidades fiscales por parte de los gobernadores, o bien, que no se establezcan medidas para garantizar un manejo responsable de las finanzas estatales. En otras palabras, está presente el riesgo de repetir el caso del enorme endeudamiento del estado brasileño de Minas Gerais, que tuvo amargas consecuencias para Brasil.

Aunque todavía manejable, la deuda de algunas entidades federativas en México empieza a ser objeto de preocupación: por ejemplo los saldos de los cinco estados más endeudados (Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Sonora) "representaban al mes de diciembre del año pasado 77.4% del total de la deuda pública estatal y municipal".<sup>80</sup>

En términos absolutos, la deuda pública de la Ciudad de México (más de 37,450 millones de pesos) significó el 33.7% de la deuda de todas las entidades del país (que pasa los 113 mil millones de pesos). En el Estado

<sup>80</sup> Ortega, Adolfo. "Dos focos amarillos" en el Semanario (suplemento del Diario El Independiente), No. 31, México, febrero 2, 2004, p. 10.

de México, no obstante que posee la deuda más alta a nivel nacional en relación con el PIB estatal (en 2002 su deuda pública representó 4.7% de su PIB, mientras que la del Distrito Federal representó 2.5%), el Congreso local permitió un endeudamiento hasta por 30% del monto anual de sus ingresos, por participaciones derivadas de la coordinación fiscal.

Una de las debilidades de la descentralización es el empobrecimiento en la calidad de los bienes y servicios públicos que la población recibe, entre otras razones porque gobernadores y presidentes municipales tendrían mayores posibilidades de manejar partidas y recursos no siempre de la manera más diligente y honesta; asimismo, porque algunos servicios públicos funcionan mejor a partir de una administración centralizada (salud, seguridad pública, asistencia social, etcétera) que evite largas y costosa cadenas burocráticas. De allí que es particularmente importante identificar bienes y servicios públicos que pudieran tener efectos de derrama interjurisdiccional, en los que los beneficios o los costos sobrepasen el ámbito local. Pero aun en ciertos casos en los cuales parece no haber efectos fuera de la jurisdicción local, puede ser que un sistema de administración centralizada funcione mejor que 32 sistemas o 2,400 sistemas descentralizados.

Las iniciativas provenientes de las entidades también pueden derivar en más recursos para la autopromoción de los gobernadores y presidentes municipales. El traslado de mayores recursos a las entidades federativas y a los municipios, ¿fortalecerá el federalismo?, ¿contribuirá al desarrollo regional o meramente favorecerá los manejos patrimonialistas o clientelares de algunos gobernadores, convertidos en aprendices de cacique?, ¿qué harán con más recursos los demás gobernadores?, ¿más programas asistenciales o clientelares?, ¿más despliegue de propaganda en los medios? Los reporteros que siguen las reuniones de la CONAGO han exhibido los desplantes de sultán de muchos gobernadores, el lujo excesivo y el despilfarro innecesario (como viajar en aviones privados aun a las ciudades mejor conectadas del país por líneas aéreas comerciales). ¿Para qué quieren más recursos?

Es pertinente preguntarse *¿el federalismo será secuestrado por los gobernadores?* La Convención parece expresar una representación excesiva de los poderes ejecutivos (federal y estatales) que contrasta con la pobre representación del Congreso de la Unión y las legislaturas estatales.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Díaz Cayeros, Alberto. "Federalismo fiscal" en *La disputa por los recursos...*, *Op. cit.*, pp. 55 y 56.

Parecería una redundancia tener una organización como la Convención, en la que nuevamente haya representación estatal, en este caso a través de los gobernadores; sin embargo, como los gobernadores representan otro poder, se estaría creando –de facto– un 'Senado paralelo'.<sup>82</sup> En todo caso, conviene tener presente que el Poder Legislativo es la instancia con las atribuciones para traducir las propuestas en leyes. Ni los gobernadores pueden reemplazar al Senado de la República ni el Ejecutivo Federal al Congreso.

Precisamente, la propuesta de reforma al artículo 122 constitucional para entregar los servicios educativos al Distrito Federal, responde a esta nueva condición de los gobernadores y las legislaturas locales. En el entendido de que la propuesta surge como una demanda de equilibrio en la distribución de los recursos asignados al rubro de la educación a los estados con mayor "carga educativa", en el seno de la Confederación Nacional de Gobernadores.

Sin embargo, más allá de la solidez jurídica o administrativa de la propuesta, la cual se analizará en apartados posteriores, los miembros de la CONAGO comparten una condición que el Distrito Federal no tiene: la condición de gobierno estatal. El Distrito Federal no es un estado con la categoría y caracterización del resto de las entidades federativas. Hay una reforma política pendiente en el Distrito Federal, que el propio gobierno federal reconoce como un paso importante para el fortalecimiento y consolidación del federalismo y de la correspondiente federalización.

---

<sup>82</sup> Quintana, Enrique. "Las vicisitudes de la Convención Hacendaria". Coordinadas en Diario Reforma, Distrito Federal, México, septiembre 29, 2003, p. 6.