



CAPÍTULO TERCERO

EL FEDERALISMO EN ALEMANIA Y EN MÉXICO

Pensar es comparar.
Walther RATHENAU⁷⁰

I. LOS FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E INSTITUCIONALES

El objetivo principal de este apartado es el análisis de los factores más importantes del contexto histórico del federalismo en Alemania y en México. No nos interesa aquí suplir el papel del historiador, sino aprender de lo que los historiadores han descubierto y a partir de ahí poder formular generalizaciones válidas para entender mejor los principales aspectos y las condiciones en las que dicha forma de Estado surgió en nuestros dos casos de estudio; de esta manera, comprenderemos mejor su desarrollo posterior. Compartimos en esto la visión de Abromeit (1992: 15), en el sentido de que la forma en la que tiene lugar la génesis del federalismo impregna de manera decisiva el carácter posterior del Estado. Esta “dependencia de senda” del federalismo alemán y del mexicano nos explica las posibilidades de cambio de los actores institucionales a lo largo del camino de desarrollo provisto por las respectivas condiciones contextuales del origen (véase Schultze 2006d).

Para lograr obtener un panorama más completo y amplio, y para facilitar la comparación, presentaremos nuestras reflexiones

⁷⁰ Político y empresario alemán (1867-1922). Perteneció, junto a Max Weber, Friedrich Naumann y Gustav Stresemann, a las más sobresalientes figuras de la historia de la democracia en Alemania en la primera mitad del siglo XX.

por secciones. Comenzaremos por hablar del nacimiento del federalismo alemán en el siglo XIX y hasta el surgimiento del régimen nacionalsocialista en 1933; en seguida pasaremos a la discusión de las condiciones del nuevo orden después de la guerra, pasaremos a los cambios que se llevaron a cabo posteriormente y terminaremos con las nuevas condiciones que trajo consigo la reunificación alemana, para entender el estado actual de cosas. En lo que toca a México, estudiaremos un primer periodo desde los orígenes hasta el inicio de los movimientos revolucionarios de 1910, después del nuevo orden federal de 1917, igualmente explicaremos los cambios que se llevaron a cabo hasta fines del siglo XX y las nuevas condiciones a causa del cambio de régimen en el 2000.

En el segundo apartado de este capítulo (II) trataremos un tema de gran relevancia, es decir, los principios federales de ambos Estados, presentados de manera comparativa. Con esto tendremos las bases para la discusión de la política cultural en ambas naciones, que será nuestro tema en el capítulo cuarto.

1. *El federalismo alemán*

A. *La historia hasta 1933*

El orden federal alemán es resultado de una larga tradición. Algunos autores creen ver sus orígenes incluso en el Sacro Imperio Romano Germánico (*das Heilige Römische Reich Deutscher Nation*). Más fácilmente reconocibles son, sin embargo, los intentos más o menos exitosos en el siglo XIX, que por medio de fundamentos federativos buscaban acabar con la enorme atomización de pequeños Estados independientes e introducir un proceso de integración con la finalidad de crear una nueva estructura política en la región de habla alemana luego de la desaparición del Sacro Imperio en 1806.⁷¹

⁷¹ El número de territorios y ciudades pertenecientes directa e inmediatamente al Imperio llegó a ser de 314, sin contar los aproximadamente trescientos

En efecto: particularmente a partir de la Paz de Westfalia en 1648, la lucha por el poder y por una relativa independencia caracterizó a las relaciones de los Estados alemanes dentro del Sacro Imperio Romano Germánico, hasta el punto de que se fueron apartando de la égida imperial poco a poco hasta formar una suerte de unión de Estados bastante laxa. Luego de la disolución del Imperio en 1806 hubo que buscar un nuevo orden en este mundo de pequeños Estados alemanes. Como resultado de este nuevo orden surgió la “tradicción” típicamente alemana de trazar límites fronterizos más o menos arbitrariamente; asimismo, los arreglos políticos y territoriales no tenían siempre en consideración las posibles identidades culturales locales. Estos “productos de la casualidad” y la escasa identidad histórica explican en parte el orden federal en Alemania (Sturm 2001: 17).

Los primeros intentos tenían como objetivo defender los principados de enemigos externos. Así surgió la “Confederación del Rin” (*Rheinbund*, 1806-1813), bajo la égida de Napoleón, y en la que el elemento federal se circunscribía precisamente a la defensa militar mutua. La “Confederación alemana” (*Deutscher Bund*, 1815-1866, llamada también Confederación germánica o germana), estaba formada por 35 principados soberanos y 4 ciudades libres, número que disminuyó a 35 Estados en 1863; este intento fracasó entre otras razones debido a los intereses tan divergentes en muchos sentidos de los gobernantes y a la rivalidad de Austria y Prusia.

El hecho de que los pequeños Estados en la Europa de habla alemana buscasen constantemente defender su soberanía y preservar su independencia política y cultural entró pronto en conflicto con los intensos esfuerzos por erigir en Alemania un Estado nacional y que son parte de una corriente característica del siglo XIX, como lo muestra también el caso italiano. Es aquí en donde aparece la idea federalista, en forma de una Confederación, como principio de organización estatal idóneo para alcanzar un

dominios de caballeros del reino (véase Schultze, Hagen, *Kleine deutsche Geschichte*, dtv, Múnich, 2001: 70).

compromiso entre la unidad alemana y la conservación de la autonomía de los Estados. Es así que los antecedentes del federalismo alemán del siglo XX hay que buscarlos en las uniones de Estados, en las confederaciones, del siglo XIX (Sturm 2001: 17).

La estructura de un Estado federal se alcanzó hasta 1848 con la Constitución del Imperio Alemán (*Paulskirchenverfassung*, 1849), si bien Austria quedó fuera. Esto significó por lo mismo una solución limitada, bajo la dirección de Prusia; empero, ya estaba dotada de características democráticas y de un Estado de derecho. Sin embargo, puesto que el rey de Prusia, Friederich Wilhelm IV, se negó a aceptar la corona imperial de manos del pueblo, la Constitución permaneció tan sólo como un esbozo. Los esfuerzos de Bismarck por batir militarmente a Austria culminaron con la guerra prusiano-austríaca en 1866, por lo que la derrota de la monarquía del Danubio en la batalla de Königgrätz al año siguiente permitió la fundación de la Confederación del Norte de Alemania (*Norddeutscher Bund*).⁷² Tratábase con ello de una alianza sobre todo de los Estados alemanes situados al norte del río Meno (*Main*), bajo la dirección de Prusia. En vista de esta asimetría a favor de Prusia se habla de un “Estado federal hegemónico”, pero que ciertamente formó las bases para la fundación del Imperio Alemán en 1871.

En ese año, después de la aplastante derrota de Francia, podía por fin lograrse la unificación alemana promovida por Bismarck. Esto ocurrió con la adhesión de los Estados alemanes del sur y por medio de la Constitución Imperial del 16 de abril del mismo año, que se basaba considerablemente en la Constitución de la Confederación del Norte de Alemania. Este nuevo imperio alemán acusaba igualmente una posición hegemónica de Prusia, cuyo rey era a la vez el emperador alemán y generalmente el jefe de gobierno prusiano era al mismo tiempo el canciller del Imperio. Si a esto le agregamos el porcentaje que el territorio prusia-

⁷² Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen (1815-1898), político prusiano, figura clave de la diplomacia europea de la segunda mitad del siglo XX y artífice de la unificación alemana.

no representaba para la superficie del Imperio (65%), y que su población significaba el 62% del total imperial, tendremos más claramente a la vista el peso tan considerable que poseía el reino de Prusia. Es por esto que, a la sazón, el federalismo alemán presentaba una marcada asimetría, esto es, estaba caracterizado por una falta de correspondencias y por irregularidades. Esta situación era en parte de naturaleza social y en parte político-institucional, debido a disparidades en las relaciones de tamaño, de población y de desarrollo, así como a las desigualdades en la distribución del poder entre los estados miembros.⁷³

Años después, el catastrófico final de la Primera Guerra Mundial trajo consigo no nada más el colapso definitivo de la monarquía, sino también del orden federal alemán. En la Asamblea Nacional de Weimar (1919) se impusieron las fuerzas unitarias y centralistas, por lo que la llamada “República de Weimar” puede ser catalogada como un “federalismo aparente”; Beyme (1999: 367) habla incluso de un “Estado unitario descentralizado. Entre las características más importantes de este Estado, estructurado desde un principio de manera igualmente asimétrica, encontramos: degradación de los antiguos Estados libres a la categoría de estados miembros (*Länder*), ampliación de las competencias legislativas y administrativas de las autoridades imperiales, dependencia financiera de los estados miembros con respecto al Imperio, disminución de la administración financiera de los estados miembros, sobrepeso político del gobierno prusiano, etcétera. Este federalismo debilitado cayó víctima, en forma definitiva, de la ideología nacionalsocialista, particularmente debido a las medidas tomadas entre 1933 y 1934 (como la eliminación de la reducida autonomía los gobiernos de los estados miembros, llamada, en el lenguaje de la época, *Gleichschaltung der Länder*). De los escombros del incipiente orden federal surgiría el Estado totalitario, centralmente organizado, tiránico y criminal, del nacionalsocialismo.

⁷³ Para profundizar en el tema, recomendamos, de Schultze, la entrada “Federalismo asimétrico”, en Nohlen y Schultze 2006: 605.

B. *El surgimiento del nuevo orden entre 1945 y 1949*

Después del amarguísimo final de la Segunda Guerra Mundial, tanto las potencias occidentales vencedoras como muchos políticos alemanes compartían en general la idea de que el orden político futuro de la nación debía evitar toda concentración del poder que pudiese llevar a abusos. Por eso podemos explicar la reinstalación del federalismo en Alemania Occidental como un medio para estabilizar la democracia y asegurar la paz, o, como lo expresa Ritter, un medio para el balance del poder en el interior y para limitar el poder hacia el exterior (1999: 345), esto es, un medio para asegurar el orden democrático. Puesto que los estados miembros (*Länder*) ya existían como estructuras políticas y administrativas, se trataba entonces de erigir un Estado central. El federalismo de la naciente República federal fue concebido por lo tanto como un principio de organización del Estado, no de la sociedad (Sturm 1999: 83). Los fundamentos más significativos no son entonces ni las tradiciones históricas ni ciertas condiciones étnicas (Rudzio 2003: 361; Braun 2003: 67; Sturm 1999: 82; Klatt 1991: 44). El carácter de la República federal y la existencia de sus estados miembros fueron contemplados en aquel entonces, por lo tanto, como un medio arreglado para un fin, sin ningún valor en sí mismo (Ritter 1999: 345).

Al terminar la guerra, los distintos partidos políticos representaban muy variadas concepciones relativas al futuro orden político alemán, abarcando desde quienes favorecían la formación de un Estado centralizado fuertemente (Partido Comunista Alemán) hasta quienes proponían una unión más o menos laxa de Estados libres (CDU y sobre todo la CSU). Kurt Schumacher, presidente del SPD, resumió sus ideas con las palabras “Tan federal como sea posible, tan centralista como sea necesario”.

La refundación de un Estado alemán comenzó con la creación de gobiernos estatales en la zona de ocupación estadounidense. Acto seguido se establecieron un Consejo de los Estados (*Länderrat*) con sede en Stuttgart, y un Consejo Económico (*Wirts-*

chaftsrat), cuyos alcances abarcaban todas las zonas de ocupación. Para ese momento era ya evidente que las concepciones políticas de los Estados Unidos, Inglaterra y Francia acerca del futuro de Alemania eran incompatibles con las de la Unión Soviética. Por lo mismo, en 1948 decidieron las tres potencias occidentales, de común acuerdo con los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, en la llamada “Conferencia de Londres”, fundar un Estado occidental alemán con un orden moderadamente federal. En ese mismo año, los “Documentos de Frankfort”, como se conocen en la historia, resumieron el objetivo final de las tres potencias de ocupación:

La Asamblea Constituyente elaborará una Constitución democrática, que para los estados miembros (*Länder*, pronúnciese *Länder*) participantes funde una forma de gobierno de carácter federal, que es la más idónea para restablecer por fin la desgarrada unidad alemana actual y proteger los derechos de dichos estados miembros, que cree una adecuada instancia central y que contenga las garantías para los derechos y libertades individuales.

Por lo tanto, los jefes de gobierno de los estados miembros en la zona ocupada por las potencias occidentales convocaron a una Asamblea Constituyente. Con este fin, los parlamentos locales crearon un Consejo Parlamentario con la tarea de elaborar y acordar una Constitución para un nuevo Estado alemán. Como a la sazón no existía (aún) un gobierno central, los jefes de gobierno (*Ministerpräsidenten*) de los estados miembros y los gobernadores militares de los Aliados fueron quienes ejercieron una influencia decisiva sobre el carácter federal del orden político propuesto (Beyme 1999: 366). De ahí la frase de Ritter: “En el principio fueron los *Länder*” (1999: 343). Hubo sobre todo tres preguntas polémicas que alimentaron las discusiones: en primer lugar, si para posibilitar la participación de los *Länder* en la formación de la voluntad política de la Federación era mejor un Senado o un Consejo Federal (*Bundesrat*); en segundo, con qué fuerza estaría representado cada *Land* en dicho organismo, y en

tercero, si el peso principal de la legislación y administración financiera y tributaria debería estar en manos del ámbito federal o del estadual.

El Consejo Parlamentario alcanzó ciertos compromisos para resolver tan difíciles preguntas. Así, en lo que toca al primer punto, se decidió por lo que se llama “una solución atenuada de Consejo Federal”, en la que se tomaría en cuenta el principio de la igualdad de los estados miembros, pero que a la vez considerara las diferencias en el número de habitantes. La “solución por el Consejo Federal” significa que los gobiernos de los estados miembros participarían en la formación de la voluntad política de la Federación, en lugar de una Cámara de Senadores electa por votación popular directa como representación de los estados, como por ejemplo es el caso en México. Esta participación se lleva a cabo a través del Consejo Federal, de lo que resulta que la cooperación está ya considerada de antemano (Münch y Meerwaldt 2002c: 20). La administración tributaria se repartió entre los ámbitos federal y estadual, siendo el primero responsable sobre todo de la competencia legislativa, pero adjudicándole al Consejo Federal una igualdad en la legislación tributaria.

La nueva “Ley Fundamental” (*Grundgesetz*) de la República Federal Alemana, como se le conoce al documento constitucional, entró en vigor el 23 de mayo de 1949, después de la aprobación del Consejo Parlamentario y de los gobernadores militares, así como después de la ratificación de los parlamentos locales occidentales, con la excepción del bávaro. Los estados miembros forman desde entonces para el nuevo Estado federal tanto la división territorial como también lo que se conoce como “segundo nivel (político)”. La división vertical de poderes debía, en ese nuevo Estado federal, fortalecer y complementar la división de poderes horizontal (Sturm 1999: 83).

Después de la guerra, entonces, al refundarse el federalismo alemán, se pretendía que cumpliera con diversas funciones, acordes al contexto del momento y a la visión de futuro de los fundadores del nuevo orden constitucional. Lo fundamental era, ante

todo, evitar de una buena vez el abuso del poder, por lo que en la configuración del federalismo el primer objetivo era precisamente el control y equilibrio del poder. En segundo lugar, en vista de la tragedia de la guerra, era esencial buscar la unidad y la uniformidad de las condiciones de vida en todo el país, para lo cual era necesaria una mayor autonomía de los *Länder*. Con el paso de los años, esta idea de la uniformidad de las condiciones de vida se convirtió en el principio básico y característico del federalismo alemán, orientando a la política, a la justicia constitucional, al ciudadano y a los intereses colectivos. Por último, en tercer lugar, se buscó garantizar a los estados miembros una fuerte influencia en las decisiones políticas de la Federación. Esta influencia de los *Länder* se consideraba necesaria para alcanzar la ansiada uniformidad en las condiciones de vida, por lo que se empleó el concepto del “federalismo participativo o cooperativo”, propio del modelo alemán (Nohlen 2006b: 150).

Dado que ya explicamos en el primer capítulo cuáles son los diferentes tipos de federalismo que existen, sólo nos resta decir en este punto que en un Estado caracterizado por el llamado “federalismo dual” (que, recordémoslo, nunca se encuentra en estado “químicamente puro”), la lealtad de los ciudadanos es hacia su comunidad y hacia su región. Las intervenciones del Estado central en la política regional tan sólo se “toleran”, pues no gozan por lo general de la confianza de los ciudadanos. La pluralidad en los estados miembros es la regla, como sucede en Suiza, en Canadá o en Estados Unidos. Sin embargo, como acabamos de señalar, en el proceso de refundación del Estado de derecho en Alemania no se buscó realizar tal “federalismo dual”, pues faltaban desde el comienzo las condiciones contextuales básicas para ello. Por el contrario, la división específica de competencias prevista por la LF conduce inevitablemente a una estrecha cooperación entre los ámbitos federal y estadual, en vista de la toma de decisiones que comparten el Parlamento o Dieta Federal (*Bundestag*) y el Consejo Federal en el proceso legislativo federal, y la división de tareas entre la legislación federal y la administración

por parte de los estados miembros en el caso de la actividad estatal (véase Sturm 1999: 82; Mielke y Bräuer 2002: 151 y 152, nota 12). Recordemos en este punto el hecho de que solamente unos cuantos de los actuales *Länder* provienen de una historia ininterrumpida como Estados, por lo que en aquel entonces, al fundarse la República en 1949, no podía existir una lealtad regional hacia los recientemente creados *Länder*. Por otro lado, era imposible pensar en una dirección política separada, siendo que la LF preveía un grado muy alto de cooperación (véase Sturm: *idem*).

Es por ello que surge el concepto del “federalismo cooperativo”, que se basa en el hecho de que instancias de decisión que al principio eran relativamente autónomas, ahora deben colaborar para llevar a cabo sus tareas, lo que da lugar a “traslapes”. Las formas preexistentes de colaboración entre los niveles políticos, por lo mismo, se acrecientan. En el marco de esta cooperación entre los diferentes actores del Estado se origina un entretrejado de atribuciones y facultades que coinciden y se entrecruzan, de modelos y patrones de coordinación y acuerdos, de trabajo compartido en la planeación de las actividades estatales, de atribuciones y competencias de cogestión formales e informales, por lo cual las innumerables instancias horizontales y verticales de organización y decisión configuran una suerte de “engranaje” (Laufer y Münch 1998: 248).⁷⁴ La República Federal Alemana se caracteriza por lo tanto por una muy estrecha colaboración de las instancias de decisión, a tal grado que, incluso ahí donde no habría ninguna presión para cooperar, los *Länder* prefieren la nivelación burocráticamente organizada y la cooperación en lugar de la competencia, por lo que Sturm ha identificado más de 1000 grupos de trabajo “que coordinan las políticas de los estados miembros hasta en sus más pequeños detalles” (1999: 83). Hay una gran cantidad de contactos informales entre los órganos

⁷⁴ Rudzio (2003: 379, tabla 2) ofrece una panorámica muy práctica para entender el camino entre la presentación y aprobación de una ley federal y su ejecución. Para el tema del “entretrejado” político relativo a la toma de decisiones en labores de planeación véase Laufer y Münch 1998: 276ss.

administrativos del gobierno federal y de los gobiernos estatales que incluso llegan a ser más importantes que las relaciones formales. Además existe un gran número de comisiones, grupos de trabajo y comités con las más diversas tareas: desarrollar modelos para iniciativas de ley, planeación para el trabajo de las centrales estatales para la formación política, capacitación para los agentes de policía, alojamiento de asilados políticos, entre muchísimas labores más (véase Laufer y Münch 1998: 252). De ahí que el “federalismo cooperativo” signifique que los problemas deben ser resueltos por medio de una acción conjunta, coordinada entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, esto es, a fin de cuentas, por medio de la ampliación de las atribuciones del ámbito federal a costas de los estados miembros. El concepto “federalismo cooperativo” ha adquirido una dimensión tal, que va más allá de la consideración de un comportamiento “amigable” de ambos niveles políticos entre sí (Berggreen 1991: 173).⁷⁵

Las consideraciones que acabamos de formular nos servirán más adelante para explicar el concepto del “sistema de decisiones conjuntas” (*Politikverflechtung*), elemento indispensable para la comprensión de las políticas sectoriales en Alemania.

Resumiendo lo dicho hasta ahora, diremos que en la configuración del federalismo alemán los constituyentes buscaron, en primer lugar, el control y equilibrio del poder, no tanto la separación vertical de los poderes; en segundo lugar, la unidad y creación de condiciones de vida uniformes, no tanto la diversidad de los estados miembros; y en tercer lugar, una fuerte influencia de los *Länder* en las decisiones políticas de la Federación.

Es importante señalar que, si bien todas estas características del federalismo alemán se encuentran ya desde un principio en la LF, su realización plena dependió de las características peculiares de la cultura política alemana, más orientada por tradiciones y

⁷⁵ La pregunta acerca de las consecuencias del federalismo cooperativo en el campo de la política cultural nos ocupará en posteriores capítulos. Para una reflexión más profunda sobre el federalismo cooperativo, véase Sánchez de la Barquera 2008c.

conductas anticonflictivas o consensualistas, por lo que en la sociedad alemana no se cuestionó ni se atacó el nuevo tipo de federalismo ideado e introducido (Nohlen 2006b: 150 y 151).

C. *Los cambios entre 1949 y 1990*

En el lapso de su corta historia, el moderno orden federal alemán ha cambiado significativamente en comparación con su estructura original. Así, la autonomía estadual se ha reducido mucho (aunque sigue siendo muy amplia en comparación con las atribuciones de los estados mexicanos), en tanto que el legislador federal ha ido concentrando para sí poco a poco casi todas las competencias del catálogo de las atribuciones legislativas que antes estaban en manos comunes del ámbito federal y del estadual (artículo 74 de la LF). Esto lo ha logrado amparándose en el párrafo 2 del artículo 72 de la LF. Se puede constatar de la misma manera una ampliación de las competencias legislativas del ámbito federal en detrimento de los *Länder*. A todo esto hay que agregar que la constante “europeización” juega un papel importante en el cambio de los responsables de determinadas tareas, puesto que la UE es en realidad un nuevo nivel político que también interviene en la actividad legislativa y que ejerce tareas de control en la ejecución de leyes europeas dentro del ámbito de la política alemana.

El deseo de acceder a una cierta uniformidad en las condiciones de vida en todo el territorio alemán se presenta generalmente como la justificación de todo este desarrollo, especialmente porque la coalición social-liberal en el gobierno (1969-1982) consideraba que los crecientes problemas económicos, coyunturales y sociopolíticos requerían de una estrechísima sintonización de los ámbitos federal y estadual. Se hablaba institucionalmente de un sistema federal, con el objetivo claro de alcanzar, como contenido, la uniformidad de las condiciones de vida. Esto fue lo que llevó al concepto del llamado “Estado federal unitario” (*unitarischer Bundesstaat*), puesto que el nuevo Estado alemán es, por sus institucio-

nes, federal, pero por su política de cooperación entre el orden federal y el estadual está orientado unitariamente (Klatt 1991: 44).⁷⁶

Entre 1949 y la segunda mitad de los años sesenta o principios de los setenta es posible constatar un constante desplazamiento de la distribución de competencias a favor del Estado central. Puesto que dicho ámbito, por ejemplo, financiaba tareas que estaban fuera de su competencia, comenzó a entrometerse cada vez más en las competencias de los *Länder*. Esto, sin embargo, ocurría generalmente con la aprobación expresa de los respectivos gobiernos estaduais, supeditados como estaban al apoyo económico del ámbito federal, por lo que aparentemente prefirieron recibir esta ayuda aunque se sacrificase con ello el orden federal original. Algunas competencias de los estados miembros fueron transferidas al ámbito federal por medio de cambios formales en la LF, mientras que la interpretación de normas constitucionales ya existentes (las llamadas “competencias no escritas”) posibilitaban de la misma manera una ampliación de las atribuciones federales. Un medio importante en la misma dirección fue el empleo total de las competencias del ámbito federal (Klatt 1999: 46), lo cual, en gran medida, ocurrió debido a que el gobierno federal tuvo que adaptarse a situaciones políticas, económicas y sociales cambiantes. Ejemplos de ello fueron la necesidad de poner en pie nuevamente a las fuerzas armadas y el desarrollo sorprendente tanto del tránsito aéreo como de la energía atómica. En la administración aumentó también la influencia federal, particularmente al cambiar las relaciones financieras de los ámbitos federal y estadual en beneficio del primero: en 1955/56 se formó una “unión de ingresos fiscales” (*Steuerverbund*) a partir del impuesto sobre la renta y del impuesto a las corporaciones, así como un mecanismo de compensación financiera horizontal —el vertical ya existía desde antes— (*ibidem*: 46 y 47).

⁷⁶ El concepto de “Estado federal unitario”, si bien lo consideramos contradictorio, marcó decisivamente las reflexiones sobre el federalismo alemán; fue idea del constitucionalista Hesse, Konrad, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962. Una edición más reciente es la realizada por P. Häberle y A. Hollerbach: Hesse, Konrad, *Ausgewählte Schriften*, Heidelberg, 1984.

En la segunda mitad del siglo XX se pueden apreciar cuatro tendencias en el campo de las tareas públicas (según Schmidt 1999: 385):

1. Más Estado, ya que cada vez hay más labores estatales que cumplir;
2. Más Estado social, pues a la política social se destinan la mayor parte de los crecientes recursos públicos;
3. Construcción del Estado federal unitario con un “sistema de decisiones conjuntas” tanto horizontal como vertical, y del cual hablaremos más adelante;
4. Una constante europeización, esto es, una creciente integración en la UE.

La práctica del financiamiento mixto fue asegurada por la reforma financiera de la gran coalición que gobernó de 1966 a 1969 a través de cambios constitucionales. Así, los artículos 91a y 91b establecen la colaboración del ámbito federal bajo ciertas condiciones en la realización de tareas estatales, como por ejemplo en la construcción de escuelas superiores y universidades, el fomento de la estructura económica y agraria regional o en el fomento a la investigación. En este último rubro, entre otros, el nivel federal incluso regula las tareas a partir de sus atribuciones legislativas. En este momento podemos hablar entonces del ya mencionado “sistema de decisiones conjuntas”. Como consecuencia tenemos un sobrepeso inevitable del ámbito federal.

Aun cuando con estas medidas los estados miembros se vieron aligerados en la carga económica y financiera, perdieron grandes atribuciones para fijar ellos mismos las normas y las características de muchas políticas sectoriales que anteriormente estaban en sus manos. Al mismo tiempo comenzaron los *Länder* a construir poco a poco mecanismos de coordinación propia, que en Alemania se llama “tercer nivel” (los otros dos son el nivel federal y el estadual) y que se fundamenta en las conferencias de ministros de carteras comunes y en la fundación de instituciones financiadas y dirigidas en común. La cooperación vertical

arriba mencionada, es decir entre el Estado federal y los estados miembros, es llamada “cuarto nivel” y, en opinión de algunos estudiosos, fue desarrollada pasando por encima de normas constitucionales (Klatt 1991: 47). Gerlach (1999: 117), por su parte, habla en este sentido de un desarrollo “fuera de las formas de cooperación previstas constitucionalmente”.

Con las reformas constitucionales de 1969 se inicia una segunda etapa del federalismo alemán, caracterizada por la introducción de los siguientes puntos (véase Nohlen 2006b: 154 y 155) y por la acentuación de las relaciones de interdependencia entre los niveles estatales:

1. La legislación marco de la Federación (*Rahmengesetzgebung*, según el artículo 75 de la LF), que se estableció por sobre las competencias legislativas de los *Länder* en campos como la protección ambiental, el ordenamiento territorial y el manejo de los recursos hidráulicos, así como en la política de educación y cultura. Esta última es parte sustancial de lo que denomina “soberanía cultural de los estados miembros”, como veremos más adelante. A partir de las reformas del 69, el orden federal puede fijar los principios generales del sistema universitario; esto significa que los legisladores locales tienen que atenerse al marco legal establecido por el nivel federal.
2. Las tareas conjuntas del Estado federal y de los estados miembros (*Gemeinschaftsaufgaben*) se extendieron a campos que hasta ese momento eran de competencia exclusiva de los *Länder*, como por ejemplo la construcción de universidades, las inversiones en infraestructura hospitalaria, en transporte público y en la protección de las costas. Aquí el avance del ámbito federal es que se hizo del derecho a compartir dichas tareas que antes eran exclusivas de los estados miembros.
3. La “gran unión de ingresos fiscales” (*Großer Steuerverbund*). La constitución financiera es normada fundamentalmente por los artículos 104-A a 115 de la LF. Se basa en los

principios según los cuales los ámbitos federal y estadual deben sufragar los gastos necesarios para el cumplimiento de sus respectivas funciones y que son autónomos e independientes entre sí para definir su política presupuestal. Sin embargo, debido a las estrechas relaciones de interdependencia entre dichos niveles y el comunal o municipal con relación al proceso de toma de decisiones en torno a las políticas financieras, al reparto de los ingresos fiscales y al cumplimiento de las funciones estatales, estos principios se ven modificados considerablemente.

Si revisamos el texto original de la LF de 1949, veremos que predominaba la separación de los derechos fiscales de las distintas entidades regionales según tipos de impuestos, pero después de una primera reforma constitucional en 1955 que inicia los cambios, la de 1969 dio lugar a un predominio de la interconexión tributaria entre los órdenes federal, estadual y comunal. Aproximadamente un 75% de la recaudación tributaria corresponde a los llamados impuestos comunitarios (impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado y el impuesto a corporaciones, entre otros), y que se reparte entre los tres ámbitos después de negociar una fórmula para ello. Las reglamentaciones legales sobre estos impuestos necesitan de la aprobación del Consejo Federal; los impuestos federales son los más relevantes, mientras que los destinados a las entidades federativas (impuesto sobre herencias e impuesto sobre tenencia vehicular) y a las comunas (impuesto predial, impuesto empresarial) son de menor importancia relativa (véase Nohlen 2006b: 155 y 156).

A resultas de la difícil situación de la economía y de las finanzas públicas, el gobierno social-liberal decidió alejarse de las medidas tendentes a profundizar el financiamiento mixto. Al tomar posesión el siguiente gobierno formado por los partidos CDU, CSU y FDP, esto es, una coalición cristiano-liberal y que estuvo en el poder de 1982 a 1998, las nuevas autoridades afirmaron desde un principio que buscarían reducir las tareas conjuntas y que no tenían la intención de ejercer todas las competencias del

nivel federal. Sin embargo, esto no ocurrió y únicamente muy pocas medidas financieras volvieron a ponerse en manos de los estados miembros (según el artículo 104a, párrafo 4 de la LF).

En la actualidad, los parlamentos locales disponen de muy escasas competencias en materia legislativa, aun cuando algunas de ellas son muy importantes, como por ejemplo las medidas legales en torno a la política educativa y a los medios de comunicación. Este fenómeno es considerado como un gran peligro para el federalismo alemán, puesto que los estados miembros han perdido ya bastante autonomía. En contraposición con este debilitamiento de los parlamentos locales, los gobiernos de los *Länder* han ganado fuerza y presencia, debido a que, ante la necesidad de que el Consejo Federal exprese su consentimiento cada vez que el Parlamento Federal busca ampliar las facultades del orden central, los gobiernos estatales representados en dicho Consejo se convierten en una suerte de “co-ganadores”, por lo que pierden menos autonomía que sus respectivos parlamentos locales (según Münch y Meerwaldt 2002b: 14; véase Rudzio 2003: 371ss. y Sturm 1999: 85ss.). En el marco de la discusión sobre la difícil situación de las competencias de los parlamentos locales, Reutter (2004: 3ss.) relativiza algunas de las debilidades atribuidas a estos órganos legislativos, puesto que es de la idea de que aún disponen de muy relevantes funciones y atribuciones. Sus observaciones al respecto lo llevan a mostrarse convencido de que deberíamos hablar de un fenómeno de “cambio de funciones”. Además, agrega Reutter, las limitadas facultades legislativas de los parlamentos locales se compensan y complementan por ganancias en otros ámbitos.

No obstante lo anterior, estamos ante el hecho de que en la actualidad los parlamentos locales se han debilitado considerablemente, y aun cuando los parlamentarios locales han iniciado una labor de cooperación a nivel nacional (encuentros nacionales de parlamentarios locales, como también ocurre en México), en la búsqueda de mecanismos para imprimirle a su papel más fuerza y significado, los órganos legislativos de los estados miembros

se han visto orillados a cumplir con una función de “instituciones estatales de ratificación notarial”, como lo expresa atinadamente Gerlach (1999: 119). A pesar de esta complicada situación en la existencia del Poder Legislativo estatal en Alemania, Werner Patzelt establece dos funciones esenciales de los parlamentos locales: por un lado representan la mejor opción para controlar las acciones de los gobiernos locales; por el otro, los diputados locales son importantísimos lazos de unión entre los ciudadanos y el sistema político (cit. por Münch y Meerwaldt 2002e: 34).

Podemos constatar, por lo dicho anteriormente, un imparable aumento en la importancia del Consejo Federal alemán a costa de los parlamentos locales. Baste como ejemplo de lo anterior lo siguiente: el número de leyes que para ser aprobadas a nivel federal requieren de la aprobación de dicho Consejo ha crecido constantemente. Al principio, en su versión original, la LF mencionaba sólo 13 prescripciones en que era necesaria la aprobación de los *Länder* a través del Consejo Federal. Para fines del siglo XX esa cantidad se había más que triplicado, sobre todo después de 1969, debido en gran medida a la celosa vigilancia del Consejo Federal, generalmente dirigido por la oposición (Beyme 1999: 371; Sturm 1999: 95). Según investigaciones realizadas por Peter Schindler (cit. por Sturm 2001: 63), el porcentaje de leyes que requerían de la aprobación del *Bundesrat* era, en el primer periodo legislativo de la recién fundada República Federal (1949-1953) de 41.8%; para 1998 ya era del 59.2%.

Tenemos así que el Consejo Federal, aunque no sea en estricto sentido una segunda Cámara del Parlamento, en la arquitectura institucional actúa al lado de la Dieta Federal y ha acumulado paulatinamente más poder e influencia que muchas segundas cámaras de otros sistemas federales del mundo.

Resumiendo lo dicho hasta aquí, diremos que las competencias legislativas compartidas, la gran unión de ingresos fiscales, las tareas comunes y la legislación marco fueron los mecanismos que alteraron el federalismo original y le dieron sus peculiaridades actuales, acentuando la interdependencia entre los distintos

órdenes estatales y haciendo a los estados miembros más dependientes de la “generosidad selectiva” del ámbito federal, ya que muchas tareas sólo son posibles si este último aporta por lo menos parte del financiamiento (véase Nohlen 2006b: 156).

D. *El federalismo alemán después de la reunificación*

A partir del 3 de octubre de 1990, la República Federal Alemana está constituida por el ámbito federal (*Bund*) y por 16 estados miembros (*Länder*). El Consejo Federal se vio ampliado el 9 de noviembre de ese año por los representantes de gobierno de los cinco (“nuevos”) estados miembros: los que se formaron en el territorio de la extinta República Democrática Alemana. Los gobiernos de los estados miembros occidentales creyeron que había llegado el momento de poder aplicar los acuerdos de un documento llamado “Puntos fundamentales para el federalismo en la Alemania unida” (*Eckpunkte für den Föderalismus im vereinten Deutschland*), que había sido dado a conocer en julio de 1990. Tales puntos eran, entre otros: revivir el sistema federal, una reforma de las normas financieras y una más clara delimitación de las competencias legislativas. Por lo tanto, después de que el 31 de agosto de 1990 se firmó el Tratado de Unificación por el Parlamento o Dieta (*Bundestag*) y el Consejo Federal, en 1991 fue convocada una Comisión Constitucional formada por miembros de ambos gremios, y que dos años después presentaría sus resultados. Sus conclusiones más relevantes para el nuevo orden federal no fueron tan profundas como se había esperado, si bien no pueden negarse sus efectos sobre la posición de los estados miembros en el Estado federal (véase *infra*). Era de esperarse, como consecuencia de la reunificación, poder echar a andar un “proceso de refederalización” que, sobre la base de algunos cambios en la LF pudiese posibilitar una descentralización y mayor transparencia en la toma de decisiones. El fortalecimiento y la “restauración” del federalismo tendrían que ir más allá de una simple participación de los *Länder* en la formación de leyes y en la administración,

por lo que necesitaría como fundamento imprescindible la estatalidad y la autonomía de los estados miembros, lo que a su vez requeriría una mayor fuerza financiera al servicio de éstos. Debido a ello se encuentran, entre los deseos de los estados miembros, el recuperar competencias en materia legislativa, nuevas facultades en materia de relaciones internacionales y reformas financieras que favorezcan a los *Länder*, para posibilitar a los estados más fuertes el convertirse en las columnas de un federalismo capaz de subsistir (Klatt 1991: 68-69).

La difícil y penosa tarea de integrar a los “nuevos” estados miembros en la República occidental trajo consigo una reanimación de la discusión en torno a una nueva división política, que sin embargo fue bloqueada de inmediato no tan sólo por los *Länder* occidentales, sino también por la población, que votó en 1996 en contra de la unificación de Berlín y Brandemburgo. Por el contrario, el deseo de una refederalización del Estado alemán es cada vez más fuerte, independientemente de lo que bajo dicho concepto entiendan los diferentes actores políticos (véase Anderson 2000: 84 y 85). La reunificación, como era de esperarse, ha acarreado nuevas dificultades para las finanzas públicas, sobre todo en consideración de las diferencias económicas en ocasiones tan marcadas entre las entidades federativas.

2. *El federalismo mexicano*

A. *La historia hasta 1910*

El surgimiento del federalismo mexicano ocurrió en un contexto completamente diferente y siguió objetivos distintos a los de su contraparte alemana, como veremos ahora. La afirmación, que oímos una y otra vez, de que el federalismo en México es simplemente una mala copia del de Estados Unidos de América se muestra sin embargo como insuficiente para explicar con profundidad su origen y su desarrollo.

La idea de dar a México una forma de Estado federal parece, descansar, por lo menos en parte, en algunas condiciones previas del desarrollo del país durante la época de la dominación española. Así, ya en el siglo XVIII se vuelven cada vez más claramente reconocibles ciertas tendencias por lo menos hacia una suerte de regionalismo, lo cual favorecería más adelante el surgimiento de una discusión en torno al federalismo. Un papel importante hay que atribuirlo a la enorme distancia que separa a la Península Ibérica de sus territorios de ultramar, así como a las características geográficas y a las difíciles condiciones de los medios de transporte en el Nuevo Mundo. Además, hay que recordar la notable diversidad de las culturas amerindias, puesto que este hecho ejerció una peculiar influencia en la formación paulatina de un regionalismo y se opuso a muchos esfuerzos centralizadores de la monarquía española (Vázquez 2003: 19).

La vida cotidiana de la Nueva España mostraba ya en aquel entonces la aparición de una cierta identidad en la población y una constante tensión entre los privilegios políticos, económicos y administrativos de la capital del virreinato —la ciudad de México— por un lado, y la resistencia de otras ciudades y regiones en contra de dicho centralismo, por otro lado (véase Díaz 1999: 141). La ciudad de México, centro político del virreinato, tenía una posición privilegiada, por lo que muchas de las rivalidades, que incluso aún en nuestros días continúan manifestándose vivamente, pueden ser remitidas en su origen, de hecho, a la época colonial (véase Ziccardi 2004: 127; Vázquez 2004: 387 y 388).⁷⁷ Esta tensión entre el centro y la periferia, esto es, entre la

⁷⁷ El gran Alexander von Humboldt mismo fue testigo de estas tensiones entre periferia y centro en la Nueva España. En 1803, durante su estancia en la ciudad de Guanajuato, famosa por sus minas, escribió en su diario personal su opinión acerca de unas medidas de política educativa que habían tenido como resultado la edificación de la célebre *Academia de Minería de San Carlos* en la ciudad de México, es decir, exactamente ahí en donde no había ni una sola mina. Humboldt nombró a Guanajuato “el Freiberg de México”, en atención a la academia de minería de la ciudad sajona de Freiberg, a la sazón la escuela de minería más famosa de Europa, añadiendo, con argumentos sólidos, que una

capital y las regiones o las otras ciudades, generó una situación y una forma de relacionarse que en Alemania nunca ha existido entre Berlín, la ciudad capital, y los *Länder* y otras ciudades.

La introducción de una nueva estructura político-administrativa a base de “Intendencias” en 1786 trajo consigo un fortalecimiento del regionalismo, si bien involuntariamente (Vázquez 2003: 19). El constante estira y afloja entre tendencias centralizadoras, por una parte, y esfuerzos en contrario, por otra, estos últimos incluso recurriendo en ocasiones a medidas jurídicas de dudosa legalidad, han llevado al notable historiador Pietschmann a hablar de una “federalización clandestina” (véase Pietschmann 1998: 66, cit. por Vázquez 2003: 21 y Vázquez 2004: 388).

La Constitución de Cádiz (1812) transformó, al menos durante un corto tiempo, la antigua monarquía absolutista española en una monarquía constitucional según modelos liberales. Varios representantes americanos tomaron parte en las discusiones y debates previos. Algunos de ellos, como los representantes de la Nueva España, Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer, propusieron una nueva forma de organización política del imperio mundial español que se acercaba bastante a un orden federal. Los diputados españoles peninsulares, que tenían la mayoría, rechazaron enérgicamente la propuesta.⁷⁸ No obstante, la Constitución de Cádiz trajo consigo reformas muy importantes, como la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); los habitantes del imperio, con excepción de las castas, dejaron de

escuela superior de este tipo estaría mejor en Guanajuato que en la ciudad de México. Véase: Humboldt, Alexander von, *Von Mexiko-Stadt nach Veracruz. Tagebuch*, editado por Ulrike Leitner, Berlín, Akademie Verlag, 2005: 12. Agradezco a Rainer Huhle el haberme llamado la atención gentilmente acerca de este testimonio de Humboldt.

⁷⁸ Todavía en junio de 1821, cuando la independencia de la Nueva España era ya prácticamente un hecho, emprendieron dos diputados novohispanos en el Parlamento español —don Lucas Alamán y don Mariano Michelena— un último intento para hacer prevalecer una solución “federal”. Acerca de su propuesta ni siquiera se discutió, por lo que los diputados de la Nueva España abandonaron definitivamente las *cortes* (véase Vázquez 2003: 26 y 27).

ser considerados súbditos para pasar a ser ciudadanos con una representación triple a través de los ayuntamientos, de las provincias (diputaciones provinciales) y del Parlamento (las cortes). Además, las provincias, según lo disponía la nueva Constitución, empezaron a disponer de ciertas facultades administrativas y políticas (Vázquez 2003: 20, 25). Merino (2000: 430) es por ello de la idea de que la influencia de esta Constitución en las ideas políticas jugó un papel mucho más importante que su muy limitada puesta en práctica.

Después de 11 años de guerra civil y del colapso económico que ello significó, México logró su independencia definitiva de España en 1821. Este paso tuvo lugar bajo la dirección de don Agustín de Iturbide, por cierto un decidido opositor de la Constitución de Cádiz, afortunado militar y otrora feroz perseguidor de los insurgentes. Los primeros intentos del nuevo Estado libre para darse un gobierno con capacidad de acción fueron infructuosos. La falta de experiencia política impedía todo diálogo y toda negociación, particularmente entre el gobierno y el congreso. Los intereses de los altos jefes militares y de las élites en las provincias se oponían enérgicamente a todo intento real o supuesto de centralización del ya proclamado emperador Agustín I., a la vez que las críticas condiciones de las finanzas públicas limitaban enormemente el espacio de maniobra del gobierno. Todos estos factores fueron decisivos para hacer caer al gobierno imperial en 1823. En vista de esta situación tan delicada, muchos temían que el territorio nacional se desmoronase en muchos Estados, tal como había ya ocurrido en Centro y Sudamérica, si bien al parecer las provincias mexicanas únicamente buscaban una cierta autonomía interna, esto es, no anhelaban una verdadera y total independencia. Algunas de estas provincias, o mejor dicho, algunos políticos y pensadores en ellas, mostraban abiertas inclinaciones por el federalismo y abogaban vigorosamente por su introducción, como una garantía contra la atomización estatal (Vázquez 2003: 17; Fix-Zamudio y Valencia 2001: 942).

La unidad del país fue asegurada mediante un compromiso entre el gobierno central y las provincias, por medio de un acuerdo que “dividía” la soberanía entre ambos niveles, puesto que estas últimas endurecían cada vez más su postura contra toda forma de centralismo.⁷⁹ Esto se puede ver claramente en la llamada “Acta Constitutiva”, elaborada y proclamada en enero de 1824 por el Congreso Constituyente. Con este documento y con la Constitución que entró en vigor en octubre de ese año se adoptó formalmente el federalismo como forma de Estado. Los estados miembros serían, de este modo, “...soberanos e independientes en lo tocante a su gobierno interior”. Es interesante señalar aquí que tanto la Constitución de Cádiz en 1812 como el congreso mexicano diez años después representaban la idea de ser, como representantes de la nación, soberanos (Vázquez 2003: 27, *cf.*: 32; Vázquez 2004: 394; Calvillo 2003: 547ss.).⁸⁰

En vista de la debilidad del gobierno federal, sobre todo entre 1824 y más o menos 1850, los poderes locales y regionales cobraron más fuerza, lo que para las comunidades indígenas fue catastrófico, pues ya no estaban ahora bajo la égida de la Corona española (véase Krauze 1998a: 173).

Tenemos aquí que señalar que las provincias mexicanas carecían de carácter estatal (véase Tena 2001: 110, así como nuestro capítulo primero), pero algunas de ellas estaban mejor organizadas que otras, por lo que sus gobiernos, sus grupos dominantes o sus jefes militares podían dirigir la “lucha” ya sea contra el gobierno central o contra toda tendencia que fuese sospechosa de ser centralizadora. En otras provincias, esta resistencia fue dirigida por los ayuntamientos. Es así que no había, antes de la procla-

⁷⁹ Si bien en nuestro capítulo primero hemos mostrado argumentos en contra de la teoría de la soberanía dividida y de la existencia de entidades federativas “soberanas” en una Federación, tenemos que recordar que una cosa son las reflexiones politológicas y jurídico-constitucionales, y otras, muy otras, las de los actores políticos.

⁸⁰ Acerca de las discusiones en el Congreso Constituyente en torno a los polémicos conceptos de la soberanía y libertad de los estados miembros (provincias), véase Calvillo 2003: 555.

mación del Acta Constitutiva, verdaderos *estados* en México, sino provincias más o menos organizadas, de las cuales *ninguna* poseía carácter de estatalidad, por lo que incluso su número era diferente *antes* y *después* de dicha proclamación, pues el Acta decidió sobre su existencia.⁸¹ Es asimismo muy interesante y significativo el hecho de que *ninguna* de ellas elaboró un proyecto de Constitución federal (Calvillo 2003: 464), por lo que el federalismo mexicano puede ser catalogado en realidad como una obra de ideólogos o de pensadores, quienes, no obstante, carecían de una idea clara de lo que era y significaba dicha forma de Estado, ya que al parecer lo que anhelaban era la introducción de un tipo de descentralización política (Armenta 1996: 181). De ahí que algunos autores, como Calvillo (2003: 554), hablen de un *caudillismo federal* en el siglo XIX, siendo dichos caudillos y pensadores, sorprendentemente, civiles y clérigos, y no militares (estos últimos, como es sabido, dominan la historia de México, por lo menos la oficial). Uno de los pensadores más importantes fue el ya mencionado don Miguel Ramos Arizpe, sacerdote él, quien por sus méritos para la causa federal bien podría ser llamado “padre del federalismo mexicano”. Él era partidario de la conformación de entidades federativas de gran extensión territorial, pues así tendrían mejores perspectivas de desarrollarse económica y socialmente. Pero la crisis provocó una atomización de las provincias, no así del país. Eso explica por qué el desarrollo del federalismo y de las ideas federales sea tan distinto en los diferentes estados mexicanos (véase Vázquez 2003: 17; Calvillo 2003: 542, *cf.* 543).

Es en todo caso muy probable que el federalismo haya sido la única opción que estaba en condiciones de garantizar la unidad territorial del país. La Nueva España fue, en efecto, el único virreinato español en América que, al alcanzar la independencia, no se fragmentó territorialmente. Vázquez se muestra por ello convencida de que esta forma de Estado era una suerte de “solu-

⁸¹ Argumentos favorables a esta postura son expuestos de manera extensa por Vázquez 2004: 394; Vázquez 2003: 31; Calvillo 2003: 533; Burgoa 2002: 408-410 y 457; Tena 2001: 110.

ción natural” para México en ese entonces (2004: 387; 2003: 32 y 37). Hernández comparte la misma idea (cit. por Calvillo 2003: 586). En esto, México siguió un camino ligeramente distinto a la “forma ideal” de sus vecinos, los Estados Unidos de América. Es así que no se trata de una simple “imitación extralógica” ni de una mera copia exacta del modelo estadounidense y alejada de toda tradición nacional (véase Fernández Segado 2002: 965).

Sin embargo, no se puede negar la gran influencia del federalismo estadounidense, que incluso en esa época (1824) fue abiertamente afirmada, reconocida y aceptada. Incluso el preámbulo de la Constitución establece que existe “...un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte” (cit. por Vázquez 2003: 20, véase también p. 19). Si bien los congresistas mexicanos se inspiraron en parte por el modelo estadounidense, el contexto era aquí demasiado diferente como para simplemente poder imitar el “modelo de los vecinos”. Así, aunque se tomaron de la Constitución del primer país federal del mundo principios fundamentales como la división del Legislativo en dos cámaras como compromiso entre las entidades federativas grandes y pequeñas, la versión mexicana acentuó una mayor autonomía de los estados, mientras que el gobierno federal disponía de relativamente pocas competencias.⁸² Esto nos recuerda antes bien a Jefferson que a Washington, Adams o Hamilton, lo que ya reconocía uno de los políticos más importantes y preparados de aquellos tiempos, don Lucas Alamán. Además, los legisladores mexicanos limitaron de tal manera las competencias tributarias del gobierno federal, que aseguraron su crónica debilidad, así como la de la figura presidencial (Vázquez 2004: 395; 2003: 17, 20 y 34).⁸³ Por el contrario, el Congreso se investió de muchos poderes y se conducía incluso de manera arbitraria, ignorando no

⁸² Para profundizar en el origen del Senado mexicano y sobre la influencia en este proceso de don Juan María Wenceslao y Sánchez de la Barquera —un antepasado del autor de esta investigación— véase Calvillo 2003: 460ss.

⁸³ Entre 1821 y 1876 contamos 55 presidentes de la República, lo que hace ver la situación tan caótica del país y no habla precisamente de la fortaleza de dicho cargo (véase Ojeda 2005: 65).

nada más a los otros poderes, sino también las normas constitucionales (Vázquez 2004: 395). El hecho de que el gobierno federal ganase paulatinamente fuerza es un fenómeno frecuentemente olvidado y que debe ser estudiado, además de que nos muestra claramente que la posición tan predominante de los presidentes mexicanos en gran parte del siglo XX no es algo que simplemente haya ocurrido siempre y desde el principio de la historia del México independiente.

Si por un lado el federalismo estadounidense se caracteriza por su origen centrípeto, el mexicano lo hace por su origen centrífugo. Esto se debe a que las provincias en la Nueva España nunca fueron ni libres, ni autónomas, ni soberanas; nunca se asociaron para formar un nuevo Estado, sino que por el contrario: por medio de la introducción del federalismo se buscó evitar la fragmentación de un ente político que ya existía. Para este país a la sazón recientemente independizado de España se pensó en el federalismo como forma de organización. La afirmación de que el federalismo en México haya surgido por la presión e iniciativa de algunas provincias puede ser cierta, pero no hay que olvidar que el Congreso Constituyente partió siempre de la existencia previa de la nación mexicana y nunca de la existencia de “Estados libres y soberanos”.⁸⁴

Podemos establecer, como resumen de lo dicho hasta ahora, los siguientes factores que propiciaron la introducción del federalismo en México en 1824:

1. Las condiciones políticas internas, caracterizadas por una oposición a todo intento centralizador;
2. Los acontecimientos políticos en España y la Constitución de Cádiz, que favorecieron, al menos durante un corto tiempo, una libertad nunca vista antes; además, enriquecieron la cultura política de la población, puesto que se pudieron discutir nuevas ideas y nuevos conceptos venidos de Europa (véase Carmagnani, cit. por Ziccardi 2004: 126;

⁸⁴ La postura del Congreso sobre la existencia de la nación mexicana puede leerse en: Vázquez 2003: 32.

- Soto 2004: 37); aportaron, por último, diversos elementos políticos que marcarían al futuro federalismo mexicano;
3. El temor, al parecer fundado, de que México pudiese fragmentarse en muchos Estados pequeños;
 4. La influencia del exitoso federalismo estadounidense y de su discurso teórico, puesto que los *Federalist Papers* eran conocidos en México.⁸⁵

A pesar de su debilidad y de sus limitadas facultades, el gobierno federal alcanzó grandes logros en la primera década de la independencia.⁸⁶ Pero las divisiones internas y las actividades de las logias masónicas provocaron el fracaso de las elecciones presidenciales de 1828, de tal manera que la crisis del federalismo y de la economía alcanzó su punto culminante en 1835, por lo que al año siguiente se proclamó una Constitución de corte centralista, pues muchos pensaban —recordando el antiguo orden colonial y en vista del caos político— que el centralismo estaba en mejor concordancia con las tradiciones mexicanas. Paradójicamente, el nuevo orden central debilitó aún más la posición del presidente, en vista de los nuevos y numerosos mecanismos de *checks and balances* (véase Vázquez 2004: 397).⁸⁷

Con esto comenzó en la historia del país en el siglo XIX un continuo vaivén entre intentos federalistas y centralistas. Fue una política de inestabilidad política, de dictaduras y de invasiones o amenazas por parte de ejércitos extranjeros (Estados Unidos, Francia, Inglaterra y España). Para las urgentísimas medidas de

⁸⁵ Calvillo (2003: 463, 551ss.) resalta también la importancia de la Constitución colombiana de Cúcuta (1821); Serra (2000: 637 y 638) menciona a su vez otros documentos que ejercieron igualmente una considerable influencia. Acerca de la influencia de algunos políticos estadounidenses, véase Fix-Zamudio 2001: 942.

⁸⁶ Así, por ejemplo, la joven Marina de Guerra mexicana pudo tomar el último reducto de los españoles (la fortaleza de San Juan de Ulúa); el gobierno británico reconoció al Estado mexicano y un atrevido intento español para reconquistar al país fue exitosamente rechazado.

⁸⁷ Recomendamos, sobre este tema: *Historia general de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2004, p. 545.

defensa nunca hubo ni dinero ni unidad. Una segunda Constitución central fue proclamada en 1843, después de una corta dictadura (1841-1843). El orden federal retornó en 1846, en medio de la lucha contra el invasor estadounidense. Siguieron otros gobiernos de corte centralista de 1853 a 1855 (dictadura de Antonio López de Santa Anna) y de 1864 a 1867 (el llamado “Segundo Imperio”, con Maximiliano de Habsburgo a la cabeza). En 1867 se proclamaron nuevamente la República y la Constitución federal de 1857, que había reducido las facultades de los estados miembros, suprimido el Senado y acrecentado las atribuciones del Poder Judicial. Según la Constitución, no obstante, el Congreso tenía más peso que los otros dos poderes. Esta supremacía del Legislativo, sobre todo frente al Ejecutivo, es característica del siglo XIX mexicano y tuvo consecuencias funestas para la gobernabilidad del Estado (véase Krauze 1998a: 232, 284 y 285). Sin embargo, después de tantas guerras y dificultades, la Presidencia se había fortalecido, puesto que el presidente Juárez, con la invaluable ayuda de los Estados Unidos, sus aliados, había logrado defender exitosamente la República liberal frente a sus enemigos de adentro y de afuera. De ahí que podamos afirmar que la formación del Estado nacional o *state-building* se logra con la victoria del Partido Liberal (Merino 2000: 432). Sin embargo, no duró mucho tiempo para que el Congreso recuperara su posición preeminente. Será la dictadura de don Porfirio Díaz (de 1884 a 1911) la que logre dominarlo definitivamente (y al Poder Judicial también). Comienza entonces para el país la llamada *Pax porfiriana*. El carácter federal del Estado existía nada más en el texto constitucional, si bien es muy probable que en la misma población surgiera el deseo de mayor intervención de los poderes centrales, en la búsqueda de equilibrio ante el gran poder de los estados miembros y del resultante peso de los caciques locales, que por regla general actuaban de manera irresponsable y arbitraria (véase Tena 2001: 111). Parece que por lo mismo se comenzaron paulatinamente a tolerar las tendencias centralizadoras, aunque bajo la celosa conservación del federalismo como

concepto, en una abierta contradicción entre el texto constitucional y la realidad constitucional.

¿Por qué fracasó entonces el federalismo mexicano en el siglo XIX? Podemos enumerar las siguientes razones:

1. El carácter asimétrico que asumió el federalismo, debido al desequilibrio entre los poderes estatales; esta “naturaleza radical” del federalismo se caracterizaba por estados miembros y congreso federal muy fuertes, y por un gobierno federal muy débil, lo que perjudicaba la funcionalidad del Estado;
2. La falta de respeto a la ley y a la democracia por parte de muchos actores políticos, así como la ausencia de valores democráticos en la cultura política de la población;
3. La discordia social y política, bien aprovechada por los masones y políticos estadounidenses para apoderarse de más de la mitad del territorio mexicano;
4. La crónica bancarrota financiera de los gobiernos nacionales;
5. Las escasas facultades constitucionales de los gobiernos federales, particularmente en casos de crisis o emergencia;
6. La permanente crisis económica del país;
7. Las constantes amenazas de países extranjeros;
8. La total inexperiencia política del joven Estado y de sus políticos y dirigentes;
9. La existencia de ideas y costumbres heredadas de las estructuras coloniales, en oposición a las modernas ideas liberales que chocaban con muchos elementos culturales nacionales;
10. Finalmente, un rasgo que sigue vivo: el idealismo de las leyes, esto es, esa obsesiva concentración en aspectos formales y abstractos del orden y de la construcción nacional, y un descuido total de las exigencias concretas y prácticas (según Krauze; véase Armenta).⁸⁸

⁸⁸ *Cfr.* Chavarri 1973: 460; Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, ciudad de México, FCE, 1974, III, p. 362; *cf.* Nohlen y Fernández 1991: 37; Krauze 1998: 109, 110, 119-124; Serra 2000: 636; véase Tena 2001: 111; Váz-

A pesar de lo que muchas veces se piensa, Porfirio Díaz nunca pudo concentrar el poder político completo; sin embargo, poseía la capacidad de saber negociar hábilmente con las distintas fuerzas políticas regionales, por lo que muchas medidas administrativas pensadas para la capital del país también fueron adoptadas por algunas entidades federativas, como es el caso de la política educativa. También logró exitosamente controlar a los comandantes militares regionales, por lo que pudo darle al Estado mexicano un periodo de estabilidad como el que nunca antes había existido. La organización política descansó en personas o en la figura de personas: los “jefes políticos”, los gobernadores y el presidente, si bien hay que señalar que comenzaba a notarse una cierta institucionalización (Hernández 2004: 206). Por primera vez en su corta historia como nación independiente, México vivió algunos años sin grandes guerras ni invasiones. Empero, no se puede hablar de una “paz” en el sentido de Santo Tomás de Aquino, pues no había una “tranquilidad en el orden”. El crecimiento económico se alcanzó a costa de grandes grupos de la población, que se volvían cada vez más pobres (véase Ojeda 2005: 54; Vázquez 2004: 400; Serra 2000: 639). Esta extrema situación de injusticia social y la falta de una vida democrática desató en 1910 un violento movimiento social que derribó del poder al general Díaz: la llamada “Revolución mexicana”, en realidad, un conjunto de movimientos regionales en algunas partes del país, que llevaron a la proclamación, en 1917, de la Constitución federal aún vigente, y que es una versión reformada de la de 1857. Octavio Paz ve en la Revolución un hito importante en la glorificación de los dirigentes políticos en México, aspecto que sigue caracterizando la vida política de nuestro país (1970: 131).

quez 2003: 29 y 38; Vázquez 2004: 387 y 400; Soto 2004: 43-47; los últimos tres con ricas notas bibliográficas. Sobre la predilección del mexicano por la “forma”, lo ceremonioso y la formalidad, véase Paz 1979: cap. II, sobre todo p. 29; sobre el “poder mágico” atribuido a las leyes en México para resolver por sí mismas los problemas, véase Armenta 1996: 121-124. Acerca de la tensión entre la Constitución y la realidad constitucional, véase Grimm, Dieter, “Realidad Constitucional”, en Nohlen 2006: 1162 y 1163.

B. *El surgimiento del nuevo orden en 1917*

*En el gobierno una sola fuerza política
debe sobresalir: la del presidente de la República,
que debe ser el único representante
de los sentimientos democráticos del pueblo.*

Lázaro CÁRDENAS⁸⁹

“...(El) federalismo mexicano existe de cualquier forma sólo sobre el papel”, afirmó Loewenstein hace 50 años (1959: 324, nota 25), basándose en la posición hegemónica “natural” de la que gozan en los países federales latinoamericanos ciertas regiones y ciudades.⁹⁰

Dos características distinguen al sistema político mexicano entre 1929 y el 2000: por un lado, un partido que al principio fue prácticamente el único y que desde 1939 fue hegemónico, llamado Partido Revolucionario Institucional (PRI); y por el otro, unos poderes estatales subordinados *de facto* al presidente de la República (Cosío Villegas 1974: 21; véase Elizondo y Nacif 2002: 20ss.). Este sistema de gobierno presidencial fue llamado, en ocasiones, y dado su enorme desequilibrio, “superpresidencialismo” (según Arnaldo Córdova, cit. por Espinoza 1999), “hiperpresidencialismo” (Sartori 2001: 222; Fernández Segado 2002: 965), mientras que Mabire (2003: 34) habla de “un sistema abrumadoramente

⁸⁹ Presidente de la República de 1934 a 1940; las palabras de la cita fueron pronunciadas en mayo de 1940, según Arnaldo Córdova, cit. por Espinoza 1999: 68, nota 31.

⁹⁰ El otro argumento que esgrimía el afamado autor de origen alemán era la llamada “intervención federal”: dicha medida del ámbito federal en los asuntos internos de los estados miembros, a discreción del gobierno federal, sin control del Poder Judicial y “por los motivos más nimios”, ha degradado al federalismo latinoamericano hasta convertirlo en una ficción y ha anulado completamente la división vertical de poderes, a decir de Loewenstein (p. 323). En la actualidad hay que decir que dicho procedimiento arbitrario, que en el régimen anterior era frecuente, ya es prácticamente imposible en México. Véase Armenta 1996: 120 y 121.

presidencialista”. De Krauze es la denominación, ya célebre, de “la presidencia imperial”. Dado que, de 1929 al 2000 los gobiernos estatales y municipales estuvieron en mayor o menor medida subordinados de hecho al ámbito federal, el régimen ha sido catalogado por muchos autores como autoritario.⁹¹ Pero en comparación con el tumultuoso siglo XIX, los gobiernos postrevolucionarios lograron darle al país una estabilidad política que sigue hasta nuestros días. El presidencialismo mexicano, inspirado en el estadounidense, ha servido no sólo aquí sino también en otros países latinoamericanos como fundamento para regímenes autoritarios (Loewenstein 1959: 119), sobre todo si pensamos que estos pueblos han mostrado a lo largo de su historia, al menos reciente, una muy clara tendencia a la glorificación de los dirigentes —lo que se ha traducido en fenómenos tales como el *caudillismo*, el *caciquismo* y el *culto a la personalidad*— (Armenta 1996: 33; Duverger 1952: 114). De ahí que Nohlen y Fernández (1991: 42) diferencien el presidencialismo latinoamericano del concepto normativo y del modelo estadounidense, en primer lugar en vista de la posición tan dominante del presidente, y en segundo lugar, por la ausencia en la práctica del federalismo. En efecto: el siglo XX se caracterizó, en los países federales latinoamericanos, por una ausencia de separación y de equilibrio horizontal y vertical entre los poderes estatales.

La *quasi* prehispánica adoración del presidente pasó prácticamente sin cambio alguno de Porfirio Díaz a los caudillos revolucionarios. Esta “concentración imperial” (Krauze) de la autoridad aumentó inclusive, con el tiempo, llegando al extremo de que el destino del país dependía de la voluntad de un hombre:

⁹¹ La literatura al respecto es muy numerosa: véase por ejemplo Ojeda 2005: 54 y 73-75; Aboites 2004: 403; Aziz 2004: 190. Sobre la tipología del PRI y de sus antecesores, así como de los regímenes postrevolucionarios, existen muy diversas argumentaciones: véase Ojeda 2005: 61-65. Sobre las características del presidencialismo mexicano y de su origen: Carpizo 1987; Sartori 2001: posfacio; Nohlen y Fernández 1991: *passim*; Linz 2002: 145, 192, 228, 240 y *passim*; Merkel *et al.* 2003: 121 y 122.

del presidente de la República, como lo demostró sin tapujos José López Portillo, por ejemplo. De ahí la “presidencia imperial”. La herencia de Díaz es la manera de actuar, perfeccionada paulatinamente en el marco de un corporativismo autoritario: obreros, campesinos, maestros, soldados, etcétera. Formaron agrupaciones, en un principio sin nexos entre sí, pero que eran fuertemente dependientes del gobierno federal, primero de forma directa y después a través del PRI o de sus antecesores. Los restos de esta estructura forman aún en nuestros días una parte fundamental de la vida política nacional y ejercen una influencia determinante en la cultura política de la población.⁹²

Los gobiernos revolucionarios siempre hicieron profesión de fe federalista, pues se hacían pasar por los herederos de derecho de la tradición liberal-federal del siglo XIX. Tratábase con ello de una postura meramente retórica, para guardar las formas, puesto que en los hechos llevaron a cabo una política abiertamente centralizadora. El presidencialismo, para emplear una fórmula de Nohlen y Fernández (1991: 48), no pudo guardar el equilibrio con el federalismo. La falta de competencia efectiva entre partidos políticos, que caracterizó al país durante años, ha sido señalada también como un factor importante de la centralización, así como el hecho de que, a diferencia del siglo XIX, los estados de la Federación gocen de muy limitadas facultades (véase Díaz 1999: 142; Armenta 1996: 104; Ojeda 2005: 84). Este proceso de centralización nos ocupará más adelante, pues explicaremos su desarrollo en el siglo XX a partir del ejemplo de lo sucedido con las políticas cultural y educativa.

Sin embargo, es muy importante señalar que al presidente de la República no le fueron conferidas por la Constitución de

⁹² Krauze 1998b: 28. Sobre el tema del corporativismo como denominación de distintas formas de participación de grupos sociales en los procesos de toma de decisiones, véase Schubert, Klaus, “Corporativismo / Teorías del corporativismo, en Nohlen y Schultze 2006: 290-294. En el caso de México nos referimos a una inclusión forzada de organizaciones sociales y económicas en el partido oficial (PRI) con el objetivo de ejercer sobre ellas un control político.

1917 grandes y significativas facultades políticas, que fuesen más allá de las de los otros poderes de la Unión. Es a partir de la década de los treinta cuando los presidentes mexicanos fueron construyendo una concentración de poder casi dictatorial (véase Merkel *et al.* 2003: 121; Sartori 2001: 224). Utilizando el ejemplo de la política tributaria, Luis Aboites (2004) pudo comprobar que el federalismo mexicano en el siglo XX no siempre estuvo limitado, debilitado y supeditado por el sobrepeso del gobierno federal, sobre todo del presidente. A la misma conclusión llega Díaz (1999: 141). Y es que antes de 1940, el presidente de la República aún no disponía del gran poder que pudieron concentrar en sus manos los “hiperpresidentes” de la segunda mitad del siglo (véase también Hernández 1996: 289). Por el contrario: los presidentes mexicanos tuvieron que imponerse, en ocasiones penosamente, a gobiernos locales, comunidades, gobernadores ariscos, alcaldes y otros actores políticos y sociales, por lo que la posición privilegiada del gobierno federal en muchos aspectos esenciales de la política fiscal se alcanzó recién en 1972. Esto ocurrió después de muchos años de rudas tensiones y de intentos por parte del ámbito federal de imponer una política tributaria de carácter central y de debilitar las finanzas de los estados. Este fenómeno del debilitamiento de las finanzas estatales en México no ha sido explorado con la suficiente profundidad, pero al parecer es “más complicado que el presidencialismo”, según Aboites. En el mismo sentido se expresa Alicia Hernández (1996: 293), al explicar la subordinación de las entidades federativas a partir sobre todo del yugo fiscal, más que del político, del gobierno federal. El mismo proceso puede establecerse entre los gobiernos estatales y los municipales, lo cual es un elemento muy importante de la gobernabilidad, según la misma autora (véase también Merino 2000a: 415). Puesto que este proceso del fortalecimiento del presidente se alcanzó también por medio de cambios constitucionales, podemos ver aquí un signo de la legitimación constitucional del autoritarismo, como ya han señalado Nohlen y Fernández (1991: 38ss.; véase Armenta 1996: 33).

La Revolución y por lo tanto la CP de 1917 no propiciaron un gobierno central fuerte. Existía a la sazón un buen número de fuerzas políticas locales, mientras que el gobierno federal trataba dificultosamente de actuar entre ellos como árbitro o intermediario (Hernández 2004: 207). Aquí debemos subrayar que los impulsos centralizadores no provinieron del ámbito federal en su conjunto, sino más precisamente del gobierno federal, y, dentro de éste, de la presidencia, pues el Poder Legislativo no siempre colaboró en esto, lo cual puede reconocerse en las discusiones parlamentarias en torno a las políticas fiscal, cultural y educativa.

En estas dos últimas políticas sectoriales ocurrió un fenómeno parecido al de la política fiscal, puesto que las entidades federativas, según el texto original de la CP de 1917, disponían de mayores atribuciones, que sin embargo se fueron perdiendo paulatinamente y se transfirieron al gobierno federal o al ámbito federal, en el caso de las facultades legislativas. De esto hablaremos más tarde.

Podemos señalar, por lo tanto, los siguientes factores que contribuyeron al fortalecimiento del presidente y al correspondiente debilitamiento del federalismo en la etapa postrevolucionaria:

1. La fundación, en 1929, de lo que se denominaría después “partido oficial”, esto es, del actual PRI (aunque con otro nombre), que contribuyó al fortalecimiento político de la presidencia;
2. La expulsión del país del ex presidente Calles en 1936, lo cual le aseguró al presidente Cárdenas el control del partido;
3. La facultad metaconstitucional del presidente que le permitía separar del poder a los gobernadores; el control presidencial del Senado le allanaba el camino, lo cual, no obstante, no pudo impedir que, de cuando en cuando, algunos gobernadores defendiesen su postura enérgicamente;
4. La creación de órganos y leyes que permitieron arrebatarle funciones importantes a los estados y trasladarlas al ámbito federal;

5. El desarrollo económico del país fue definido como responsabilidad del gobierno federal;
6. El elemento psicológico: el papel predominante del presidente es aceptado por lo general sin más por el grueso de la población, y
7. Finalmente nos atrevemos a afirmar que la ampliación, a través de una reforma constitucional en 1928, del periodo de gobierno de los presidentes (de cuatro a seis años) y la prohibición de la reelección de gobernadores, presidentes municipales y congresistas (1933), trajeron como consecuencia el fortalecimiento del papel de la presidencia y del partido. En vista, empero, de los límites del presente trabajo de investigación, nos vemos impedidos de fundamentar mayormente este argumento.⁹³

Otros autores mencionan además otros factores, como por ejemplo la institucionalización de las fuerzas armadas —en clara diferencia a lo que ocurrió en otras naciones latinoamericanas—, la concentración de los recursos financieros, el papel subordinado de la Suprema Corte de Justicia, el nombramiento ilegal de candidatos del PRI a gobernador, a senadores y a la presidencia de la República por parte del presidente en funciones, si bien en lo personal vemos esto antes como efectos del presidencialismo que como sus causas (*cfr.* Carpizo 1987: II.2.; Armenta 1996: 194).

C. *Los cambios entre 1988 y 2000*

Luego de que los resultados de las elecciones presidenciales de 1988 fueron considerados por gran parte de la población como fraudulentos, el nuevo presidente en funciones, Carlos Salinas (1988-1994), emprendió una serie de profundos cambios políticos y económicos, como la reprivatización de la banca comercial, la firma de un tratado de comercio libre con

⁹³ Para lo anterior, véase Espinoza 1999: 64-66; Elizondo y Nacif 2002: 29; Aboites 2004: 412; Hernández 2004: 209.

Estados Unidos y Canadá, reformas constitucionales en materia agraria y en las relaciones del Estado con las iglesias, entre otras. Además, se concretó en el transcurso de los años noventa un cambio en la cultura política de la población, en el sentido de que se advirtió una tendencia a separarse de lo público para acercarse a instancias privadas: de la economía estatal a la privada, de la escuela estatal a la privada, de la universidad estatal a la privada. Ojeda explica este fenómeno profundamente (2005: cap. 1).

Ya desde los años ochenta habían logrado algunos partidos de oposición, particularmente el PAN, ganar paso a paso elecciones a nivel municipal. De manera sorpresiva, en 1989 alcanzó este partido su primera victoria reconocida por el gobierno federal y, a regañadientes, por el PRI, a nivel estatal: la gubernatura de Baja California. En 1997 ganó el PRD las elecciones en la ciudad de México, y algo que unos años antes hubiese sido considerado como imposible, el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Es así que a fines del siglo XX, lentamente se empezó a ver cómo de los partidos de oposición emergían gobiernos a nivel municipal y estadual, en la que vivía el 60^o% de la población (Ojeda 2005: 26).⁹⁴ Es menester resaltar aquí que el cambio político democrático comenzó realmente en el ámbito municipal, para pasar después al estadual y culminar en el federal, lo que ha permitido a los partidos diferentes al PRI hacer cierto acopio de experiencias de gobierno.

Si bien es cierto que prácticamente cada gobierno del régimen anterior llevó a cabo de alguna manera una reforma electoral, que en su momento fue celebrada como la mejor de todas, fue la última gran reforma, la de 1996, la que permitió que las elecciones de 1997 se llevaran a cabo bajo condiciones de equidad hasta ese entonces totalmente inéditas en el país (Sartori 2001: 222). Este paso significó, a nivel federal, la culminación de

⁹⁴ Véase también Nohlen 2005; Nohlen 2004: 27 y *passim*.

una larga y penosa lucha por la democracia y contra el autoritarismo. Este proceso de democratización posibilitó finalmente que, tras 71 años de hegemonía del PRI, un candidato de la oposición ganara el 2 de julio del 2000 las elecciones presidenciales.⁹⁵

D. El federalismo mexicano después del cambio de régimen

México es una República federal que está conformada por tres niveles, “ámbitos de gobierno”: el federal, el estadual o estatal, formado por 31 estados y el Distrito Federal, y finalmente el nivel, orden o ámbito municipal, formado por 2 417 municipios.

Si comparamos la situación de México en 1929 con la de estos años de inicio del siglo XXI, podemos decir que la transición política puede ser considerada como el resultado de un largo camino: en esa época tenía el país 16 millones de habitantes, hoy en día alrededor de 104 millones; en ese entonces vivía la mayoría de los mexicanos en el campo, actualmente en las ciudades; hoy están a disposición de la población mejores posibilidades de instrucción y educación, por lo que el analfabetismo casi ha desaparecido (si bien el llamado “analfabetismo funcional es considerable); hace 80 años la economía se basaba en el sector agrícola, mientras que hoy lo hace en el industrial y en el de servicios; la cultura política ya no puede ser catalogada de “parroquial”, pues se ha vuelto más abierta al mundo, aunque no en todos lados (Ojeda 2005: 19 y 20).

En cuanto al federalismo, tenemos que aceptar que su vivencia no ha logrado enraizarse con profundidad suficiente en la cultura política nacional.⁹⁶ Una estructura federal se encuentra siempre en una profunda relación con la democracia, lo que se refleja en la existencia de un gran número de centros de decisión.

⁹⁵ Véase Aziz 2004: 191; Hernández 2004: 210ss.; Elizondo y Nacif 2002.

⁹⁶ Sobre esto la literatura es muy amplia: Gadsden 1995: 8; Armenta 1996: 99, 107ss.; Tena 2001: 110, 111 y 122; Fix-Zamudio y Valencia 2001: 947; Fernández 2002: 966, entre otros muchos autores.

La historia del país, desafortunadamente, se ha caracterizado por un permanente “déficit” democrático como estado normal, por lo que el federalismo no se ha podido convertir en uno de los factores de la democratización (Fernández Segado 2002: 966; Casar, cit. por Espinoza 1999: 68). En los últimos años, empero, como efecto del proceso democratizador, hemos constatado grandes cambios en la competencia política y una multiplicación de las instancias de decisión y de los contrapesos, tan necesarios tanto para el federalismo como para la democracia (véase Elizondo y Nacif 2002: 10, 11 y 34).

Casi de un día para otro se convirtió el otrora todopoderoso presidente de la República con sus facultades metaconstitucionales, en un presidente relativamente débil con mucho menos atribuciones y sin mayoría parlamentaria (véase Sartori 2001: 224). En vista del hecho de que el presidente ya tampoco dispone de la casi ilimitada dirección política de su partido, son los gobernadores quienes por el contrario se han vuelto más poderosos. Han fundado una conferencia nacional, en la que los gobernadores de todos los partidos están presentes: la Conago, de la que hablaremos más adelante. Los presidentes municipales fundaron ya de más tiempo atrás organizaciones similares, como la Asociación Mexicana de Municipios.

El federalismo mexicano sigue mostrando hoy en día un marcado carácter centralista, lo cual es una de sus características esenciales. Esta centralización en las prácticas de gobierno y en muchos aspectos más nos ocupará más adelante; baste ahora señalar que este centralismo no sólo se observa en las relaciones de los estados con el ámbito federal, sino también, en otro nivel, en las de los municipios con los gobiernos estatales.

Un desarrollo lento pero quizá imparable en este fenómeno se ha venido presentando en los últimos años, pues el ámbito federal ha transferido y en algunos casos ha devuelto algunas funciones y recursos a los estados. Esta “federalización” es de gran importancia y tiene lugar particularmente en las políticas sectoriales de salud, educación, cultura, medio ambiente y de-

sarrollo social. Este proceso encuentra por lo general apoyo en los gobiernos estatales y en la población enterada, puesto que la centralización llevada a cabo en el siglo XX fue muchas veces vista con recelo y desconfianza por muchos grupos locales de ciudadanos y de los actores políticos, como veremos más abajo. Frecuentemente se le achaca al “centro” —como se le sigue llamando a la capital del país, al gobierno federal y en general al ámbito federal— no haber tomado en cuenta durante años las peculiaridades históricas y culturales de las regiones. Sin embargo, la descentralización que se ha puesto en marcha es por lo general solamente de carácter administrativo, puesto que la toma de decisiones acerca de los programas, mecanismos de descentralización, distribución de recursos y medidas para el equilibrio financiero permanecen en gran medida en manos del gobierno federal.⁹⁷

Las relaciones entre los órdenes de gobierno siguen siendo muy complicadas, sobre todo en la capital del país y en las capitales de los estados. En el primer caso, aunque ya han mejorado, durante todo el gobierno del presidente Fox fueron sumamente ríspidas. En las capitales de los estados hay dificultades no sólo cuando el gobernador y el presidente municipal pertenecen a distintos partidos, sino incluso cuando ambos militan en el mismo. Un signo de la consolidación de la democracia en México podrá reconocerse cuando todos los ámbitos de gobierno pue-

⁹⁷ Ezpeleta 1999: 125 y 129; Ziccardi 2004: 129, nota 4; *cf.* Nohlen y Fernández 1991: 49. Bajo el concepto de “descentralización” entendemos el proceso de transferencia de atribuciones del Estado central a los otros órdenes de gobierno; en dicho proceso hay que distinguir entre la descentralización administrativa y la descentralización política. La primera ocurre cuando “... se transfieren atribuciones administrativas a los lugares donde se realizan las tareas correspondientes, para garantizar una atención lo más efectiva posible *in situ*”. La descentralización política se distingue de la anterior en que los niveles receptores reciben además competencias regulatorias y recursos que les permiten regular sus asuntos de manera autónoma en el marco de un campo definido de autoadministración” (Bernhard Thibaut, en Nohlen y Schultze 2006: 402 y 403).

dan realizar una colaboración más efectiva, transparente y leal, independiente del partido al que pertenezcan los gobernantes. De hecho, la colaboración entre los niveles de gobierno sigue siendo muy deficiente. Una mejor cooperación ayudaría a estar en mejores condiciones de echar a andar medidas subsidiarias y más equilibradas, para combatir las enormes disparidades que se encuentran entre la población y entre las regiones y para fortalecer a los gobiernos municipales y estatales (véase Ziccardi 2004: 140 y 145; *cf.* 146). El hablar aquí a favor de una mejor colaboración entre los diferentes órdenes de gobierno no significa necesariamente que estemos a favor de un federalismo cooperativo.

La creciente importancia y el papel cada vez más activo que está asumiendo en los últimos años la SCJN son aspectos que hay que valorar positivamente, puesto que actúa como árbitro entre los diversos actores y entre las diversas instituciones y autoridades. Algo muy bueno para la institucionalización de la vida política del país es el hecho de que la SCJN goza entre la población de gran prestigio.

Un punto esencial en el desarrollo del federalismo en los próximos años es el grave problema de la injusticia social. Mientras que las regiones del norte del país se han caracterizado por una industrialización muy dinámica y por una integración a la economía globalizada, el sur del país se vuelve cada vez más pobre. Y también dentro de estas grandes divisiones encontramos grandes disparidades socioeconómicas y socioculturales. Existe, por decirlo así, un México rico, dinámico y moderno, y uno pobre, estático y atrasado. Esto significa, entre otras cosas, que a la región, al estado y al municipio les compete una importancia extraordinaria en el marco de un nuevo federalismo que incluya la descentralización política (Ziccardi 2004: 130 y 145; Soto 2004: 46).⁹⁸

⁹⁸ En este sentido se puede afirmar, *grosso modo*, que las inversiones del sector público se han centrado en las regiones del centro y del norte del país, mientras que el sur y el sureste han estado de alguna manera olvidados, según Ziccardi

A manera de conclusión y sin querer profundizar más en ello, diremos que se puede hablar de tres fases del federalismo mexicano desde aproximadamente 1925 a la fecha: hasta cerca de 1988 es una especie de “federalismo simbólico”, existente sólo en el papel; de 1988 al 2000 es un “federalismo de transición” o un “protofederalismo”, en el que la oposición logró paulatinamente asumir el gobierno de algunos estados; y desde el 2000 se trata de un “federalismo de oposición”, en donde un partido tiene la presidencia de la República pero carece de mayoría en el Congreso y en los gobiernos de los estados. Es de esperarse que la cuarta fase, la siguiente, introduzca un federalismo consolidado, en la que el peligro de que los procesos de democratización y de descentralización política puedan descarrilarse esté ya definitivamente desterrado.

II. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES FEDERALES EN ALEMANIA Y EN MÉXICO

Los principios de la vida federal alemana están determinados sobre todo por los siguientes artículos de la LF: 20, 23, 30, 50, 70 a 75, 79, 83 a 87, y finalmente 104a a 107.

En cuanto a la CP mexicana, encontramos los principios rectores del federalismo particularmente en los siguientes artículos: 40, 41, 49, 50, 73, 115 a 122, 124, 135 y 136. Ahora nos abocaremos a explicar y a comparar dichos principios en los siguientes apartados.⁹⁹

(2004: 129). La misma autora argumenta que no son en primer lugar las decisiones políticas, sino las peculiaridades del desarrollo económico del país las que han promovido los procesos de desconcentración territorial y de descentralización administrativa (2004: 129 y 130; véase Nohlen y Fernández 1991: 49 y 50; *cf.* Merino 2000a: 415).

⁹⁹ En este subcapítulo y en el capítulo siguiente nos referiremos al principio de un párrafo a Alemania con la letra *a* y a México con la letra *m*, para facilitar visualmente la comparación de ambas repúblicas federales.

1. *La inviolabilidad del federalismo*

a En el artículo 20 de la LF se determina que la República Federal Alemana es un Estado democrático y social. Esto significa que el carácter federal está asegurado como un principio constitucional de estructura y de organización. El nuevo Estado federal surgió de una combinación de democracia, principios del Estado social y federalismo, en un juego conjuntado nunca antes emprendido de manera tan consciente. Con esto se trató de dominar los gigantescos retos sociopolíticos de la postguerra, comprometiendo para ello al Estado nacional a atender el aspecto social y reconociendo al federalismo como un medio para promover y asegurar la democracia (Münch y Meerwaldt 2002c: 16).

m México es, según el artículo 40 de la CP una República representativa, democrática y federal. Es representativa porque los ciudadanos llevan a cabo las funciones gubernativas a través de sus representantes legítimos. Es democrática porque todos los puestos públicos son accesibles a todos los ciudadanos, a la vez que la soberanía descansa en el pueblo. Y es federal porque cada entidad federativa es autónoma y toma parte en la voluntad política de la Unión (Serra 2000: 553 y 554).

a m Pertenece además a la esencia del orden federal de ambas repúblicas que tanto el ámbito federal como todos los estados miembros deben observar los principios y el marco jurídico del Estado federal, a la vez que colaboran en su mantenimiento. En ambos Estados se considera que toda autoridad estatal proviene del pueblo (*cf.* artículo 20 de la LF y artículo 39 de la CP).

a Un principio más es la llamada “cláusula de perpetuidad” (en alemán *Ewigkeitsklausel*); el artículo 79 de la LF, párrafo 3, declara al carácter federal de la República como algo inviolable e inalterable: “Una modificación de esta Ley Fundamental, por medio de la cual se modifiquen la división política de la Unión en *Länder*, la participación fundamental de estos en la actividad legislativa o los principios asentados en los artículos 1o. y 20 es ilícita”.

m El último artículo de la CP (artículo 136) declara a su vez que el orden constitucional federal es igualmente inviolable e inalterable, incluso en el caso de que una rebelión suspendiese durante un tiempo la vigencia de la actual CP. Una vez superada la emergencia debe reinstalarse el orden federal.

Personalmente conozco esta “cláusula de perpetuidad” únicamente en la LF alemana y en la CP mexicana. Aparte de estos dos ejemplos no he encontrado otro en ninguna Constitución federal del mundo.

Esta inviolabilidad del carácter federal se puede explicar por medio de los siguientes puntos (según Münch y Meerwaldt 2002c: 16 y 17):

1. La garantía federal de la Unión y de los estados miembros;
2. La calidad estatal de los estados miembros;
3. La autonomía financiera de la Unión y de los estados miembros, y
4. La participación de los estados miembros en la legislación.

a En cuanto a 1), Alemania debe estar constituida por el ámbito federal (*Bund*, esto es: alianza o unión) y los *Länder* como los estados miembros para que pueda hablarse de un Estado federal. De ahí que cualquier intento de eliminar a los *Länder* sería anti-constitucional. Sin embargo, estos últimos, en su forma concreta no están protegidos, ya que sus límites geográficos y los mismos estados miembros pueden ser modificados constitucionalmente, disueltos o unificados con otros. Lo esencial es que la *existencia* de estados miembros es lo que está garantizado, no la de los estados mismos individualmente.

m El artículo 73 de la CP contempla algo similar, puesto que le otorga al Congreso la facultad de aceptar nuevos estados a la Unión o de formar nuevos estados en el territorio de los ya existentes.

a El punto 2): la calidad estatal de los *Länder* expresa el hecho de que éstos tienen un carácter de estado, esto es, que tienen su propia Constitución política (la llamada “autonomía constitu-

cional” de los estados miembros, en alemán *Verfassungshoheit der Länder*), que forma el fundamento para la actividad de las instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales de cada uno de ellos. De gran importancia es que las competencias de los estados miembros son de carácter original, ya que no se derivan de una concesión de derechos del ámbito federal (véase Berggreen 1991: 167). El artículo 30 de la LF habla de la autonomía estadual (*Eigenstaatlichkeit*) de los *Länder*. No se busca por lo tanto ni la uniformidad ni el separatismo; de ahí la sentencia del Tribunal Federal Constitucional (TFC, en alemán *Bundesverfassungsgericht*): debe ser garantizada “una cierta homogeneidad a través de la vigencia de principios rectores” (cit. por Schumann 1991: 24). La atribución de las tareas estatales se establece en los artículos 83 a 87 de la LF.

m En México, el artículo 115 y especialmente el 116 garantizan el carácter estatal de las entidades federativas. El primero establece que los gobiernos de las entidades federativas deben tener un carácter republicano y representativo y que deben ser electos de manera directa por el pueblo. El segundo garantiza y regula en general la división de poderes de estos gobiernos estatales, dejando los detalles y las peculiaridades a las Constituciones estatales correspondientes.

a En el punto 3), los órdenes federal y estadual en Alemania requieren de la capacidad de poder llevar a cabo de manera autónoma sus medidas políticas, por lo que deben hasta cierto punto gozar de una autonomía financiera. Ambos niveles en Alemania poseen sus propias facultades tributarias, por lo que pueden libremente idear, recaudar, administrar y gastar impuestos. Para así conservar su autonomía política. La LF regula a través de los artículos 104a a 107 la autonomía financiera y determina las bases de la distribución de los acuerdos tributarios entre ambos órdenes. El artículo 107 trata del importante tema de la compensación financiera (*Finanzausgleich*): su párrafo 2 ordena que “... la diferencia en el poder financiero de los *Länder* debe ser adecuadamente compensada”. Los mecanismos para ello serán nuestro tema más adelante.

m La CP en México no contempla reglas parecidas y los estados disponen de muy escasas atribuciones tributarias: la tenencia, el impuesto sobre hospedaje y sobre nómina, pero que no están mencionados expresamente en la CP. También se puede buscar en vano en la CP una clara línea divisoria entre las competencias tributarias de ambos órdenes, a diferencia del artículo 106 de la LF que sí lo hace para Alemania. Una reglamentación correspondiente a la compensación financiera no es mencionada en ningún artículo del ordenamiento constitucional en México. Más adelante volveremos al tema de la política fiscal alemana y mexicana.

a La fundamental participación de los estados miembros en la actividad legislativa (punto 4) está establecida por el artículo 79, párrafo 3 de la LF. Esto hay que entenderlo desde dos perspectivas: en primer lugar, que los *Länder* pueden determinar de manera autónoma sus objetivos políticos internos y sus normas legales; en segundo lugar, que pueden participar en el proceso legislativo a nivel federal. Los artículos 23 y 50 de la LF aseguran la participación de los estados miembros no sólo en esta actividad legislativa federal, sino también en asuntos que tengan que ver con la UE. Ambos procesos ocurren a través del Consejo Federal. Los artículos 70 al 75 de la LF regulan la distribución de competencias en la legislación entre ambos órdenes estatales. El artículo 76 párrafo 1 de la LF garantiza por su lado que puedan ser presentadas iniciativas de ley por una mayoría de gobiernos estatales a través del Consejo Federal.

m La participación de las entidades federativas mexicanas en la actividad legislativa es tema de los artículos 50, 56 a 58 y 135. El artículo 135 establece que la CP puede ser reformada; para ello se requiere de una mayoría de dos terceras partes en el Congreso de la Unión (esto es, en ambas cámaras) y adicionalmente de la mayoría de los congresos locales (por lo tanto, sin contar al Distrito Federal).

a m El segundo capítulo de la tercera parte de la CP trata de las actividades, facultades y organización del Poder Legislativo,

entre ellas las del Senado, a través del cual participan los estados miembros en la actividad legislativa federal (el Senado, a diferencia del Consejo Federal alemán, no es una representación de los gobiernos estatales, sino de las entidades federativas mismas); también participan en esta actividad, en caso de una reforma constitucional, a través de sus congresos locales, quienes además tienen la facultad de poder presentar al Congreso de la Unión iniciativas de ley (artículo 71 de la CP), facultad de la que carecen los parlamentos locales alemanes. A diferencia de Alemania, en México no existe una participación directa de los estados miembros en la formación de la voluntad política de la nación. A diferencia de México, Alemania no tiene, en su Consejo Federal, a una segunda Cámara con las mismas características del Senado mexicano, como veremos más adelante.

2. *Las reglas de la política federal*

Además de los principios federales establecidos por los ordenamientos constitucionales de Alemania y México, existen también algunas normas constitucionales que ordenan la colaboración de los órdenes federal y estatal (según Münch y Meerwaldt 2002c: 19 y 20):

1. Regulación de la homogeneidad constitucional del ámbito federal y de los estados miembros;
2. Postura de la Federación ante normas constitucionales estatales que choquen con la Constitución federal;
3. Predominio de las normas constitucionales federales frente a las estatales;
4. Papel del ámbito federal si alguno de los estados miembros no cumple con ciertos deberes federales;
5. Cooperación y relaciones de lealtad entre ambos órdenes, y
6. Límites a la autonomía de las entidades federativas.

Veamos ahora los puntos anteriores uno por uno:

a En cuanto a 1), según el artículo 28 párrafo 1 de la LF, leemos que “el orden constitucional en los *Länder*... (debe) corresponder a los principios fundamentales del Estado de derecho republicano, democrático y social en el sentido de esta Ley Fundamental”. De ahí seguimos que los estados miembros deben ser gobernados por medio de una democracia representativa y parlamentaria. Los representantes populares en los *Länder* deben surgir de elecciones generales, inmediatas, libres, iguales y secretas. A partir del principio fundamental de la homogeneidad intentaron los legisladores impedir una disolución de la República Federal Alemana desde adentro, puesto que otras formas de dominación, como por ejemplo una Monarquía constitucional, irían en contra de los preceptos constitucionales.

m La homogeneidad constitucional que debe existir entre ambos órdenes de gobierno está prescrita en los artículos 115 y 116 de la CP. El orden constitucional de las entidades federativas debe distinguirse por su carácter republicano, representativo y democrático (artículo 115). El fundamento político y administrativo de los estados mexicanos es el municipio. La división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial en los estados está asentada en el artículo 116.

a Por lo que atañe al punto 2), la LF alemana determina en su artículo 28, (3) que, bajo ciertas condiciones, la Unión tiene la obligación de eliminar o de hacer eliminar toda norma interna de alguna entidad federativa en el caso de que atente contra la LF, así como de intervenir para que se restablezca el orden legal en dicha entidad.

m La CP en México no prevé una disposición similar. Se puede, sin embargo, mencionar el artículo 76 de la CP, que regula el papel de la Cámara de Senadores en el caso de la desaparición de poderes en alguno de los estados de la República y del restablecimiento del orden legal, así como en el caso de controversias que surjan entre los poderes de un estado. El artículo 29 de la CP otorga poder al Ejecutivo, con el mismo objetivo, bajo condiciones muy precisas y con la participación del Legislativo, por un

tiempo determinado y en un territorio determinado, de suspender las garantías constitucionales necesarias para enfrentar una emergencia. En el mismo sentido podemos considerar al artículo 105 de la CP (controversias constitucionales), al 108 (respecto al “juicio político”) y al 119, en el que se marca que los poderes de la Unión están obligados a apoyar a los estados federados en contra de amenazas internas y externas, lo que se conoce como *garantía federal* (véase Fix-Zamudio y Valencia 2001: 945 y 946).

a Tocando ahora el punto 3), diremos que el artículo 31 de la LF establece lapidario: “El derecho federal predomina sobre el estadual”: una reglamentación federal tendrá siempre predominio sobre una local, llegando al caso de que, en caso de contradecirse ambos órdenes legales, la disposición estadual quede derogada.¹⁰⁰

m La CP regula esta situación por medio del artículo 41, que establece que las Constituciones locales en ningún caso podrán contravenir a la federal.

a Pasando al punto 4), el artículo 37 de la LF prescribe que, cuando una entidad federativa no cumpla con sus obligaciones como parte de la Federación, el gobierno federal, con la aprobación del Consejo Federal, puede tomar las medidas necesarias para mantener a dicha entidad federativa en el camino de la lealtad federal y del cumplimiento de sus obligaciones. En caso extremo y bajo condiciones muy precisas, el gobierno federal puede movilizar a las fuerzas armadas (artículo 87a, párrafo 4 LF) o a las fuerzas policiacas de los estados (artículo 91 de la LF; véase Laufer y Münch 1998: 118).

m La CP no contempla casos similares.

a El punto 5), en lo que a Alemania se refiere, se alude a que el proceso político se caracteriza por la colaboración y por las relaciones de lealtad entre ambos órdenes de gobierno. La “lealtad federal”, si bien no expresamente mencionada, obliga a los dos ámbitos a una conducta “amigablemente federal”.

¹⁰⁰ El citado artículo 31 dice textualmente “El derecho federal rompe el estadual”, para lo que le bastan tres palabras: *Bundesrecht bricht Landesrecht*.

m Tampoco en México, en la CP, se habla expresamente de la “lealtad federal”, pero el artículo 120 se refiere a ella de alguna manera, al prescribir que los gobernadores de los estados están obligados a dar a conocer y a hacer respetar las leyes federales.

a Por último, en cuanto al punto 6), diremos que la autonomía de los estados miembros significa lo siguiente: primero, que algunas decisiones que pudiere tomar un pueblo en una de las entidades federativas, por ejemplo en contra de la unidad estatal y por la secesión de la República Federal, están por principio prohibidas; segundo, que los *Länder* no gozan de una libertad de acción ilimitada, pues no pueden intervenir en los ámbitos militar y de relaciones exteriores, si bien en este último existen ciertas excepciones, particularmente en casos que no corresponden a las facultades exclusivas, concurrentes o de legislación marco del ámbito federal (véase Maufer y Münch 1998: 118 y 119).

m La CP limita la autonomía de los estados en los siguientes casos, entre otros, según los artículos 117 y 118: no pueden suscribir entre sí y con otros estados ningún tratado, alianza o coalición;¹⁰¹ no pueden imponer contribuciones sobre exportaciones o importaciones; no pueden contraer deuda con gobiernos extranjeros; no pueden mantener tropas permanentes ni buques de guerra; no pueden hacer la guerra por sí, con excepción de casos urgentes de defensa propia.

3. *La distribución de competencias*

Antes de que nos concentremos en el tema de la distribución de competencias, debemos recordar que no existe una repartición de tareas óptima por siempre y válida definitivamente en un Estado federal. Puesto que la situación de los problemas, los efectos de la repartición de facultades, las circunstancias coyunturales, las exigencias e incluso la interpretación de la distribución de competencias por los diferentes actores políticos cambian a tra-

¹⁰¹ Sobre la muy confusa redacción del artículo 117 volveremos más adelante.

vés del tiempo, un modelo inamovible, incapaz de adaptarse a las circunstancias cambiantes, sería un gran obstáculo para todo el sistema federal (véase Mielke y Bräuer 2002: 156, nota 17).¹⁰² Ya hemos visto en el primer capítulo que, en un Estado organizado federalmente, la distribución de tareas entre los distintos niveles de gobierno es de una importancia capital.

a En Alemania establece la LF que el orden federal asume las facultades para realizar determinadas tareas; para otras, empero, son los *Länder* los únicos encargados. Mas también puede ocurrir que en algunos campos de trabajo el ámbito federal tenga que cumplir con una parte de la tarea y los estados miembros realicen otra de la misma tarea. Este tipo de colaboración entre los diferentes órdenes estatales acarrea ciertas consecuencias: el surgimiento del llamado “sistema de decisiones conjuntas” (*Politikverflechtung*), que ya hemos mencionado antes (capítulo tercero I.I.B) y que explicaremos a fondo en el siguiente apartado. Si bien no debemos ver en los *Länder* a simples órganos de ejecución al servicio del orden federal, ha ocurrido a lo largo del tiempo y debido a la asignación de competencias, que ahora tengamos que vérnoslas con un Estado cada vez más fuertemente centralizado.

Según el artículo 30 de la LF, los órganos federales únicamente pueden ejercer su actividad en campos de acción expresamente determinados o que se deriven indirectamente (Münch y Meerwaldt 2002c: 20). El estado federado correspondiente asume la responsabilidad de la tarea a realizarse, en caso de que la asignación de competencias al nivel federal no esté determinada por la LF o no se pueda derivar de ella.

De acuerdo con las determinaciones del citado artículo 30 de la LF, los *Länder* poseen el derecho de legislar, siempre y cuando

¹⁰² Como ejemplo de lo anterior podemos tomar el sistema federal de los Estados Unidos de América, tantas veces alabado como “ideal” o “clásico”: en vista de los devastadores efectos del huracán “Katrina” a fines de agosto del 2005, que reveló una desastrosa descoordinación de los órdenes de gobierno entre sí, surgió una viva discusión sobre la necesidad de revisar las relaciones entre el ámbito federal y los estados federados, para poderlas adaptar a situaciones cambiantes.

la LF no otorgue al orden federal la capacidad de hacerlo. Esto último ocurre, no obstante, con harta frecuencia. La LF reconoce en ello los siguientes tres tipos de competencias:

1. Legislación exclusiva del orden federal (*Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes*),
2. Legislación concurrente (*Konkurrierende Gesetzgebung*) y
3. Legislación marco (*Rahmengesetzgebung*).

En cuanto al punto 1, el artículo 71 de la LF dice: “En el ámbito de la legislación exclusiva del orden federal tienen los *Länder* la atribución legislativa exclusivamente si para ello son facultados expresamente por una ley federal”. El artículo 73 de la LF enumera los campos individuales de dicha legislación exclusiva del nivel federal, pero no de manera exhaustiva. Según esto, sólo el orden federal tiene atribuciones en aquellas áreas en las que se trate de las actividades políticas, económicas, monetarias y fiscales de la República en relación con otros Estados. La regulación de aquellas formas de actividades estatales, que en el interior del territorio federal deban ser realizadas de la misma manera, pertenece igualmente a las facultades exclusivas de la legislación federal, por ejemplo la política de extranjeros.

El punto 2 lo explicamos a partir del artículo 72 de la LF, que establece restricciones para los estados miembros en lo que toca a la legislación concurrente, ya que los *Länder* poseen atribuciones legislativas sólo en tanto que el orden federal no haya hecho uso aún de su derecho a legislar; esto último puede ocurrir nada más bajo ciertas condiciones. Hasta la reforma constitucional de 1994, estas condiciones estaban formuladas de manera tal que dejaba al nivel federal una enorme puerta abierta. La llamada “cláusula de necesidad” (*Bedürfnisklausel*) del artículo 72, párrafo 2 de la LF enumeraba a la sazón las condiciones que hacían necesaria la reglamentación federal: *a*) si alguna tarea no podía ser regulada eficientemente por la legislación de algunos estados miembros; *b*) si la reglamentación de ciertas actividades por parte de un estado federado atentaba contra los intereses de otros

Länder o de la totalidad de ellos, y c) si el mantenimiento de la unidad legal y económica así lo exigía, particularmente la “igualdad de las condiciones de vida” por encima de los límites territoriales internos. La decisión en torno a que si existía alguna necesidad que exigiese la intervención del ámbito federal estaba en manos del ordenamiento legal federal. Sobre todo el último punto (c) podía hacerse valer siempre. Ni siquiera el TFC podía intervenir siempre, pues una verificación sólo podía realizarse si había una percepción de abuso en la fijación de los criterios. De ahí se sigue que con el correr del tiempo, la legislación concurrente se fuera convirtiendo en el fondo en una segunda legislación exclusiva del nivel federal.

Una vez reformada la LF en 1994, este segundo párrafo cambió un poco, delimitando la fijación de criterios por medio de una exacta formulación de la cláusula de necesidad y de la posibilidad de recurrir al TFC por parte de los parlamentos locales (artículo 93, párrafo 1, no. 2a de la LF). El texto del párrafo 2 del artículo 72 de la LF se lee ahora: “El ámbito federal tiene en este campo el derecho de legislación, en tanto que la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o la conservación de la unidad legal y económica en el interés general hagan necesarias una regulación federal”. Según Pilz (1995: 48), la sustitución de la palabra “uniformidad” (*einheitlich*= uniforme) por “equivalencia” (*gleichwertig*-equivalente), en referencia a las condiciones de vida, permite el surgimiento de disparidades económicas, financieras y sociales. Esta diferenciación de las condiciones de vida puede, no obstante, ser interpretada “...a largo plazo más como una virtud federal que como un déficit” (Hesse 1993, cit. por Pilz 1995: 48 y 49).

La gran puerta abierta de la que hablábamos más arriba se ha hecho ciertamente más pequeña, pero la pérdida de facultades legislativas por parte de los estados miembros pudo ser a lo mucho detenida, ya ni siquiera se logró hacerla parcialmente retroactiva (Münch y Meerwaldt 2002c: 21).

Finalmente, en el punto 3 se habla de las leyes marco, reguladas por el artículo 75, párrafo 1 de la LF, y bajo las cuales entendemos que las posibilidades estatales de estructuración pueden ser limitadas por los lineamientos legales predeterminados decisivamente por el ámbito federal. Sin embargo, después de la mencionada reforma constitucional leemos en el párrafo 2 del mismo artículo 75, que los lineamientos marco sólo en casos de excepción pueden ser regulados en detalle.

Al observar el gran peso que tiene el Estado central en Alemania en asuntos de legislación, uno se pregunta qué competencias legislativas están en manos de los estados miembros. Para empezar, los parlamentos locales poseen menos capacidades de estructuración que los gobiernos locales, puesto que estos, con el paso del tiempo, han ganado peso debido a su derecho a participar en la legislación federal a través del Consejo Federal. Los parlamentos locales pueden, por mucho, a través de la función del control ejercer cierta influencia sobre el gobierno local respectivo.

La paulatina integración europea ha traído también como consecuencia para los estados federados alemanes la pérdida de algunas competencias legislativas, que ahora se encuentran en manos de la UE. Es cierto que recibieron, como compensación, el derecho a participar en las discusiones sobre las normas legales de la UE, pero únicamente en el caso de que el asunto a discutir fuese competencia interior de los *Länder*. Este derecho a participar es asumido por los gobiernos locales en el Consejo Federal, así que los parlamentos estatales quedan fuera.

En los artículos 30 y 70, párrafo 1 de la LF se encuentra la determinación acerca de qué competencias legislativas están aún en manos de los estados miembros. De acuerdo con esto, los *Länder* tienen en sus manos la competencia, no siempre exclusiva, del derecho estatal, es decir, el orden constitucional estatal, como por ejemplo la Constitución del estado y el derecho electoral local. También son responsables del ordenamiento comunal (en México diríamos “municipal”), la organización de la administra-

ción estadual, la legislación sobre policía y seguridad pública, sobre las instituciones de cultura, particularmente en el ámbito de la educación (política educativa, mantenimiento de escuelas, formación extraescolar para jóvenes, teatros, museos y protección de los monumentos), así como para salubridad, prensa escrita y radiodifusión, y fomento económico regional. Si bien es cierto que los *Länder* han ido perdiendo facultades, en comparación con México disponen de una muy amplia paleta de posibilidades de gestión, particularmente en el ámbito de la política cultural; esto no lo debemos perder de vista.

Los estados federados alemanes pueden actuar además en el campo de la legislación concurrente, siempre y cuando, se entiende, que el ámbito federal no haya hecho aún uso de sus facultades legislativas. Aquí estamos ante campos políticos poco numerosos y en general poco relevantes, por ejemplo, en el caso de leyes para fomentar a la clase media (véase Münch y Meerwaldt 2002c: 22).

Los estados federados también pueden legislar en ciertas áreas siguiendo el marco determinado por el orden federal: leyes en torno a las universidades y escuelas de educación superior, leyes de protección ambiental o para evitar la salida de bienes culturales al extranjero.

Finalmente mencionemos un hecho importante: los *Länder*, según el artículo 75, párrafo 3 de la LF tienen el derecho y a la vez la obligación de cumplir los lineamientos marco determinados por el nivel federal. Puesto que normalmente este último regula muchos puntos y les marca a los estados federados lo que hay que hacer, se reduce el potencial de gestión y estructuración estadual de manera significativa.

El sobrepeso del ámbito federal en la legislación tiene como consecuencia un sobrepeso de los estados miembros en la ejecución de las leyes y en la administración. Debido a esta competencia de los *Länder* se habla en Alemania de un “federalismo ejecutivo” (*Völlzugsföderalismus*, véase Lenk 2000: 243). En este sentido los órganos administrativos de los estados miembros lle-

van a cabo en primer lugar lo que marcan las leyes estatales, lo que significa que primero cumplen con las tareas de las que el *Land* es el responsable exclusivo. La ejecución de lo que marcan las leyes federales es también una tarea capital de las administraciones estatales.¹⁰³

A todo lo anterior hay que agregar las llamadas “tareas conjuntas” (del Estado y de los estados miembros, es decir, *Gemeinschaftsaufgaben*) según el artículo 91a párrafo 1 de la LF: construcción de universidades, fomento económico regional, estructura agraria regional y protección de las costas, así como el fomento a la investigación. Para la realización de estas tareas se lleva a cabo una planeación conjunta, en la que el orden federal posee derechos para señalar las instrucciones; los costos se dividen entre ambas esferas: la federal y la estatal (para eso véase Andersen 2000: 82 y 83).

“La administración estatal es, a decir verdad, la única administración estatal en la República Federal y puede por eso ser denominada como el centro de la estructura institucional y como el más importante fenómeno de la estatalidad alemana...” (Münch y Meerwaldt 2002c: 22 y 23). Esta administración se divide también en distintas áreas: bajo la denominación “Administración del gobierno” (*Regierungsverwaltung*) entendemos las llamadas “cancillerías del estado” (*Staatkanzleien*) y las “cancillerías senatoriales” (*Senatskanzleien*),¹⁰⁴ los ministerios locales y las oficinas senatoriales como autoridades superiores en una entidad federativa. Los ministerios cumplen en realidad una doble función,

¹⁰³ Sobre esto véase: artículos 84-87, 87b y 87d de la LF.

¹⁰⁴ En Alemania se llama “Senado” (*Senat*) al gobierno de las ciudades-estado (Berlín, Hamburgo y Bremen); en algunas otras ciudades de tradición hanseática, como Rostock y Lübeck, se denomina así al cuerpo colegiado que en México corresponde al Cabildo. Una “Cancillería senatorial” es, por lo tanto, la sede del gobierno de una ciudad-estado (en México sería un “Palacio Municipal”), mientras que una “Cancillería del estado” es la sede del gobierno de un estado federado (en México corresponde a un “Palacio de Gobierno”). En Austria, el gobierno de la ciudad de Viena, capital federal del país, se llama igualmente “Senado de la ciudad” (*Wiener Stadtsenat*).

pues pertenecen también a la “administración ejecutiva” (*Vollzugsverwaltung*). La razón de ello es el hecho de que estos ministerios preparan por un lado la acción del gobierno y por el otro ejecutan las disposiciones de éste. Hasta cierto punto podemos contar como administración ejecutiva a los aparatos administrativos de las comunas (*Gemeindeverwaltung*) y de los distritos de gobierno (*Bezirksregierung*).¹⁰⁵

Hay además una “administración especial” (*Spezialverwaltung*) en los *Länder*, a la que pertenecen las oficinas forestales, de agricultura, de economía hidráulica, de protección de datos, etcétera, y que lleva a cabo, como se puede apreciar, tareas muy importantes.

Finalmente, hay que mencionar una “administración extraordinaria” (*Sonderverwaltung*), compuesta por oficinas e instituciones propias de cada entidad federativa, corporaciones de derecho público como radiodifusoras estatales, universidades públicas y numerosas fundaciones.

¹⁰⁵ Las corporaciones públicas alemanas que aproximadamente equivalen funcionalmente al municipio mexicano son las “comunas” (*Gemeinde o Kommune*), y forman la más pequeña unidad administrativa y política de las entidades federativas y por ende del Estado federal. Por el contrario, el *Bezirk* (distrito) es una unidad de gobierno que no tiene propiamente equivalente en México. Un “gobierno de Distrito” (*Regierungsbezirk*) es una autoridad administrativa de rango medio que tiene que realizar tareas de diferentes carteras; aunque con diferentes nombres de acuerdo con la entidad federativa de que se trate, estas unidades de gobierno son dirigidas por un “presidente de gobierno” (*Regierungspräsident*) y se encuentran situadas entre la autoridad máxima (ministerios del estado federado) y el *Landrat* (órgano administrativo) en un distrito. No todos los *Länder* disponen de esta figura administrativa; algunos las han eliminado y en otras se discute qué hacer con ellas: si pasar sus atribuciones al nivel comunal o hacer a los ministerios estatales responsables de sus tareas. Sólo los estados de Baden-Württemberg (reforma administrativa de 2005) y Nordrhein-Westfalen (reforma administrativa de 2007) han dado pasos para fortalecer a estos órganos administrativos, cuyos resultados, ante la mirada crítica o escéptica de muchos, aún están por verse. En México no existen autoridades de ningún tipo entre el gobierno estatal y los municipales. Casi todas las ciudades alemanas están organizadas administrativamente en *Kreise* (en singular *Kreis*, literalmente “círculo”, “esfera” o distrito”, para poder realizar mejor sus actividades; las que no lo están se llaman *kreisfrei*.

m Por lo que toca a México, podemos observar fácilmente un sobrepeso de la administración federal. Uno podría incluso pensar, al igual que en otros casos de América Latina, que los estados miembros recibieron del Estado central algunas atribuciones, y no que el orden federal recibió de ellos únicamente ciertas facultades (*inherent powers*), como en el caso de los Estados Unidos de América (Nohlen y Fernández 1991: 47). No obstante, el artículo 124 de la CP fue originalmente una copia fiel de la décima enmienda de la Constitución estadounidense de 1771 (véase Burgoa 2002: 458ss.).

La distribución de competencias está regulada precisamente por dicho artículo 124 de la CP. Su texto es, a mi personal parecer, ciertamente raro, pues hay una pequeña divergencia con el original de la décima enmienda: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales (*¡sic!*), se entienden reservadas a los Estados”. A primera vista pudiese este parecer un típico ejemplo de un “federalismo residual”, es decir, en caso de duda acerca de a quién corresponde realizar una tarea, se resuelve a favor de los estados miembros. Las apariencias, empero, engañan, puesto que la administración pública federal en México ha crecido frecuentemente sin orden ni concierto y controla ya prácticamente todos los campos políticos esenciales del país e incluso interviene descuidadamente en asuntos de los estados federados, lo cual representa un verdadero obstáculo para el federalismo (véase Fernández Segado 2002: 973). México ha marchado, por lo tanto, en una dirección opuesta a la del “federalismo ejecutivo” alemán (llamado así por el enorme peso de los poderes ejecutivos) según el artículo 83 de la LF. La amplia intervención del Estado central en México se ha hecho posible a través del artículo 73, fracción XXX de la CP, en el que encontramos las llamadas “facultades implícitas”. En tanto que las “explícitas” de manera concreta se atribuyen a alguno de los ámbitos de gobierno, las implícitas están formadas por aquellas que el Poder Legislativo federal ha tomado para sí o para alguno de los otros dos poderes de la Unión para poder ejer-

cer las explícitas. Las facultades del ámbito federal se han vuelto por lo tanto cada vez más amplias.¹⁰⁶

Al igual que en Alemania y en cualquier Estado federal, se puede distinguir en México entre una legislación federal y una estadual, entre una administración federal y una local, y entre una jurisdicción federal y una estadual. Pero en contra de lo que aparece en el artículo 41 de la CP, en el que teóricamente se garantiza un cierto equilibrio en las atribuciones del ámbito federal y de los estados miembros, el gobierno federal ha ganado, frente a los de los estados, un poder impresionante (Armenta 1996: 117ss.).

Aun cuando la CP no es muy clara en lo que atañe a la distribución de tareas, encontramos las siguientes variantes (*cf.* Serra 2001: 488 y 489, según Carpizo; Tena 2001: 121ss.):

1. Atribuciones reservadas exclusivamente al orden federal (artículo 73 de la CP),
2. Atribuciones reservadas exclusivamente a los estados (artículo 124 de la CP),
3. Atribuciones prohibidas a los estados (artículo 124 de la CP),
4. Facultades coincidentes (artículo 3o. de la CP), y
5. Facultades coexistentes.

Al punto 1 pertenecen, junto a campos tan importantes como el petróleo y los energéticos, la minería, el comercio, la banca, la generación de energía eléctrica y la regulación de la energía atómica, otras actividades como el fomento cinematográfico, juegos y sorteos; además está la política de extranjeros y las de salubridad, deporte, turismo y trabajo, transporte, tabaco, correos, silvicultura y muchas más.

El punto 2: lo que no está reservado expresamente al nivel federal corresponde a las atribuciones de los estados.

En lo que respecta al punto 3, encontramos que los estados miembros no pueden firmar alianza, tratado o coalición “con

¹⁰⁶ Este tema es discutido ampliamente por Fix-Zamudio y Valencia 2001: 671 y 672; Tena 2001: 114-119; véase también Armenta 1996: 111ss.).

otro Estado (*sic*) ni con las Potencias extranjeras (*sic*)”. Esta confusa redacción del artículo 117 de la CP ha dado pie a diversas interpretaciones. Las entidades federativas tampoco pueden acuñar moneda ni cobrar aranceles, entre otras restricciones comunes a todos los Estados federales.

En cuanto al punto 4, a dichas facultades pertenecen algunas áreas de la política cultural y de educación, como la formulación de los programas de estudio, lo que también podría ser llamado facultades “concurrentes”. Tena (2001: 121) prefiere, al igual que otros científicos sociales como Carpizo y Serra, el término “facultades coincidentes”. Estas son ejercidas al mismo tiempo por dos o incluso tres de los órdenes de gobierno, si bien bajo reglas federales. En las áreas de la educación y de la cultura (que en México, como ya hemos observado, pertenecen a dos campos políticos distintos, mientras que en Alemania se agrupan bajo la denominación común “política cultural”) comparten atribuciones los tres niveles de gobierno. Las reglas federales son particularmente en la política educativa de gran peso, mucho más que en la política cultural (véase Fernández Ruiz 2002: 123).

Sobre el punto 5 diremos que a él pertenecen políticas sectoriales como la regulación del tránsito vehicular y la salud, así como algunos aspectos de la política educativa. Las facultades “coexistentes” se caracterizan porque una parte de ellas es regulada por el nivel federal, otras por el estadual e incluso puede haber partes reguladas por los municipios (Tena 2001: 123; Fernández Ruiz: *ibidem*).

Hasta aquí todo bien, aparentemente. Sin embargo, siguiendo a la CP es muy difícil determinar con certeza las atribuciones de los órdenes federal y estadual. Pudiera pensarse inclusive, que los lineamientos constitucionales no corresponden más a la realidad (Serra 2001: 492). El nivel federal ha ido ganando facultades, particularmente desde los años cuarenta del siglo pasado, lo que ha ocurrido a costa de los estados miembros. En otros casos, las facultades coincidentes y coexistentes han sido ejercidas sólo por el ámbito federal en vista de la incapacidad o de la impotencia de

los gobiernos estatales y municipales (*ibidem*: 486). Pero en lugar de actuar según el principio de subsidiariedad, dichas competencias no han pasado al orden federal nada más provisionalmente, sino de manera definitiva, por lo que, en una suerte de círculo vicioso, un número considerable de entidades federativas no ha podido superar su incapacidad y su debilidad.

Las facultades de las llamadas “delegaciones” de las diversas oficinas federales en los estados provocan de manera frecuente no tan sólo una situación de competencia sino incluso de emulación. Podríamos designarlas en ocasiones como una especie de “gobierno paralelo” y a veces llegan a tener mayores presupuestos que las correspondientes autoridades estatales (véase Armenta 1996: 122).

Como tareas de las entidades federativas mexicanas podemos enumerar los siguientes asuntos: orden constitucional local, regulación del derecho municipal, leyes electorales locales, policía y seguridad pública, política cultural, partes no esenciales de la política educativa (que debe ser unificada en toda la República, según reza el artículo 3o., fracción VIII de la CP), salubridad y asistencia, y fomento económico regional. En algunos de estos campos existen además facultades concurrentes y coexistentes, y a diferencia de Alemania, por ejemplo, es la protección de monumentos culturales sobre todo facultad del ámbito federal, si bien bajo colaboración posible, no esencial, de los otros órdenes de gobierno. La prensa y la radiodifusión también son asunto del gobierno federal. Cuando se discute el tema de las competencias de los estados miembros en México, hay que pensar siempre que al gobierno central, con sus delegaciones y su gigantesca infraestructura administrativa, se le ha achacado frecuentemente caer en “dualidad de funciones” y de ignorar las áreas de competencias de los gobiernos locales (*idem*).

También es frecuente encontrar tensiones a nivel de las entidades federativas debido a diferentes concepciones de la distribución de competencias, es decir, entre los municipios y el gobierno estatal respectivo.

Sintetizando puede decirse que la distribución de competencias en México requiere urgentemente de nuevas reglas, puesto que ya no corresponde a las exigencias de la nueva situación política, en especial desde el cambio de régimen en el 2000. Debe estar claramente definido por la CP quién es responsable de qué. En Alemania se escucha frecuentemente que, a raíz de la estrecha colaboración entre los órdenes de gobierno, los ciudadanos ya no saben en quién recae exactamente la responsabilidad de ciertas obras o decisiones. En México, si bien se sabe generalmente quién hace qué, no siempre se sabe si la instancia ha asumido la responsabilidad respectiva de manera acorde con la CP o si la ley la faculta expresamente para lo que está emprendiendo. Suele ocurrir incluso que se presenten duplicidades en ciertos campos políticos, por ejemplo en la política cultural, como lo comentó al autor el maestro Helio Huesca Martínez, encargado de música en la Secretaría de Cultura del Estado de Puebla.¹⁰⁷ Esto no ocurre exclusivamente en las relaciones entre los órdenes federal y estadual, sino también, harto frecuentemente, entre los gobiernos de los estados y los municipios. Así, tenemos por ejemplo que los gobiernos estatales regulan el transporte público de las ciudades y la expedición de licencias de manejo, pero son los ayuntamientos, generalmente los más importantes, quienes tienen a su cargo a la policía de tránsito. Existen incluso gobiernos estatales que han tomado en sus manos el aprovisionamiento de agua potable de la capital del estado, por ejemplo en la ciudad de Puebla de los Ángeles, en una situación que ya ha provocado roces y sinsabores entre ambos órdenes. Algunos ayuntamientos son responsables de la policía local, en otros es asunto del gobierno del estado, como la Policía Intermunicipal de Veracruz y Boca del Río, manejada, a pesar del nombre, por el gobierno

¹⁰⁷ Comunicación personal al autor; conversación del 30 de enero de 2006. Las entrevistas que de ahora en adelante se consignen para apoyar o reforzar argumentos expuestos en esta investigación fueron grabadas y se encuentran en poder del autor.

estatal, situación que también da pie a constantes conflictos por asuntos de competencia. En muchas ocasiones se encuentran las raíces de estas discrepancias en conflictos de orden partidista, no necesariamente nada más en deficiencias legales. Puede incluso ocurrir que dos o más autoridades de distintos órdenes de gobierno emprendan, al mismo tiempo, en el mismo lugar y de manera independiente unas de otras, medidas en torno a los monumentos artísticos e históricos, situación que a veces, por si esto fuera poco, se agrava al no tomar en cuenta a las organizaciones no gubernamentales de expertos en las materias respectivas o a los consejos consultivos de las ciudades.

a Una de las características más esenciales de un Estado federal es el hecho de que la función judicial es ejercida tanto por los tribunales federales como por los estatales, lo que en Alemania está asegurado por las previsiones del artículo 92 de la LF. Cada *Land* posee, por lo tanto, su propia organización jurídica integrada por tribunales constitucionales y estatales, que están facultados para intervenir en el caso de que surjan discrepancias en torno al orden constitucional y que deben entonces pronunciar sus fallos de acuerdo a la Constitución de la entidad federativa correspondiente. La única excepción es el estado de Schleswig-Holstein, que acude de inmediato al TFC. Cada uno de los *Länder* posee también instancias de menor nivel jerárquico y jurisdiccional en todas las ramas judiciales.

m En el mismo sentido encontramos en México que cada estado federado tiene su propia organización de impartición de justicia, regulada por la Constitución política local siguiendo las determinaciones generales del artículo 116 de la CP. Se han escuchado en los últimos años propuestas innovadoras para darle al Poder Judicial de los estados, en el marco de un “nuevo federalismo”, mayor peso y facultades, por lo que se han desarrollado interesantísimas discusiones y ricos debates entre los expertos, como se puede consultar en la revista especializada *ABZ*, cuya edición de enero del 2001 está dedicada al federalismo en el Poder Judicial.

A. *El “sistema de decisiones conjuntas” en Alemania*

El sistema de decisiones conjuntas es un fenómeno fundamental para quien desee estudiar el federalismo alemán. El concepto (en alemán *Politikverflechtung*) pertenece ya al vocabulario normal de la ciencia política en aquel país. Este fenómeno del entretrejo de la toma de decisiones se puede explicar si estamos informados sobre la manera de la distribución de competencias en los ámbitos de la legislación, de la administración y de la impartición de justicia del Estado federal alemán, ya que no es fácil atribuirle estos campos claramente a uno u otro de los órdenes de gobierno.

Ya hemos hablado de la estrecha colaboración entre los niveles federal y estadual en la regulación y ejecución de leyes federales y normas legales o prescripciones administrativas. Además de ello, y siguiendo las disposiciones del artículo 35 (1) de la LF, ambos ámbitos de gobierno se prestan uno a otro ayuda oficial (la llamada *Amtshilfe*). La colaboración de ambos niveles se vuelve aún más importante en situaciones de crisis, por ejemplo catástrofes naturales, alteraciones graves del orden público o cuando el orden constitucional se ve amenazado (véase artículo 35, párrafos 2 y 3 de la LF, así como el artículo 91 de la LF).

Si pensamos en los diferentes modelos de federalismo, podemos catalogar a la República Federal Alemana como ejemplo del modelo “cooperativo” (*cf.* Ottndad y Linnartz 1997: 126). De manera correspondiente se suele caracterizar a Alemania, a *grosso modo*, a partir de una diferenciación funcional según tipos de competencia: la legislación está en manos fundamentalmente del orden federal y la administración es cosa de los *Länder* y de las comunas. No obstante, debido a la estrecha interrelación de las distintas instancias políticas y administrativas, esto no siempre es fácil de determinar (véase Sturm 1999: 83). Este “entretrejo” (en alemán *Verflechtung*) pertenece a las características esperadas en una República federal de carácter cooperativo, en vistas de la colaboración prevista ya por la LF. Esta colabo-

ración es particularmente estrecha en la realización de las tareas comunes y en la planeación de la educación según los artículos 91a y 91b de la LF (Münch y Meerwaldt 2002c: 23; véase Abromeit 1992, cit. por Pilz 1995: 46). A ello hay que agregar la cooperación entre los *Länder* mismos, la llamada “cooperación del tercer nivel”.¹⁰⁸

Con el ánimo de hacer más transparente este trabajo conjunto de los ámbitos de gobierno en Alemania, presentamos ahora cuatro posibles modelos de cooperación (según Rudzio 2003: 389):

1. La primera combinación abarca el Consejo Federal y las representaciones de los *Länder* ante el ámbito federal, esto es, la colaboración en la legislación y en la administración federales, en programas de ayuda financiera y en la coordinación presupuestal.
2. Las conferencias de los ministros presidentes (equivalentes a los gobernadores mexicanos), por un lado, y de los ministros de carteras comunes de ambos niveles, por el otro, conforman una segunda opción de colaboración. Si bien tienen carácter informal, sus decisiones son de hecho vinculantes.
3. Las innumerables comisiones formadas por ambos órdenes por abajo del nivel ministerial forman la más frecuente modalidad de combinación.
4. Existen además consejos de planeación de ambos órdenes, a los que pueden pertenecer terceros. Ejemplo: el Consejo de Ciencias (*Wissenschaftsrat*), con la tarea de desarrollar planes para el fomento de la ciencia.

Al sistema de decisiones conjuntas (el término procede de Fritz Scharpf *et al.* 1976) del Estado federal alemán se le atribuye, entre otras ventajas, la de posibilitar la distribución de los costos y la de reducir la presión social de los problemas gracias a que

¹⁰⁸ Rudzio (2003: 389) profundiza en el tema de las diferentes modalidades que puede adquirir la cooperación de los órdenes federal y estadual.

se elaboran soluciones con la participación de diferentes órdenes de gobierno.¹⁰⁹

Pero esta colaboración “irrenunciable” registra también notables desventajas. Si bien por un lado se evitan conflictos, puede ocurrir que, por otro lado, las innovaciones se retarden o de plano se obstaculicen. El sistema se puede paralizar y los intentos de reforma pueden tambalearse, lo que, bajo ciertas circunstancias puede traer consigo una pérdida de legitimación (Laufer y Münch 1998: 249). Además, la claridad de las atribuciones y la transparencia de los procedimientos es relativamente baja, sobre todo cuando el caso alemán se compara con el modelo “ideal” de un Estado federal organizado bajo el modelo de separación (véase Münch y Meerwaldt 2002c: 23). Aunque para el enfoque histórico-empírico no existe un modelo “ideal”, muchos estudiosos creen ver que el modelo alemán de federalismo cooperativo “hace agua” cuando se le compara con el modelo dual (véase Sturm 1999: 82). A pesar del artículo 30 de la LF (“El ejercicio de las facultades estatales y la realización de las tareas estatales es asunto de los *Länder*”), la autonomía legislativa de estos se ha convertido en la gran excepción. Fuera de campos de política tales como policía, cultura, educación y administración, a las entidades federativas alemanas no les restan más atribuciones (Sturm 2003). Un gran problema consiste en que los criterios de necesidad que encontramos en el artículo 72 (2) de la LF (eficacia, perjuicio y equivalencia de las condiciones de vida, véase *supra*) permiten justificar prácticamente siempre la intervención legislativa federal, particularmente debido a las enormes exigencias que ha significado la reunificación alemana (véase Pilz 1995: 47). También la institucionalización de las tareas comunes ha contribuido a transformar la legislación otrora “concurrente” en un territorio prácticamente exclusivo del ámbito federal y a reducir aún más las capacidades políticas estatales de configuración,

¹⁰⁹ En la ejecución de tareas conjuntas vale generalmente el principio: “Mientras más influencia desee tener el gobierno federal, más dinero debe aportar para la ejecución de las leyes” (según Rudzio 2003: 378).

lo que a su vez nos conduce a hacer más borrosa la distribución de responsabilidades (Abromeit 1992: 52). La unitarización del federalismo alemán fue elevada a la categoría de “virtud” por la Gran Coalición de fines de los sesenta (según Sturm 1999: 84). Las exigencias y expectativas de la población después de la reunificación alemana han sido tan altas, sobre todo en lo que respecta al nivel federal, que la presión centralizadora ha incluso crecido. Beyme, empero, no ve en el “sistema de decisiones conjuntas” un desarrollo fallido del sistema alemán, sino una “consecuencia inmanente” del orden constitucional formulado en 1949. Se trata, desde un principio, de un modelo de federalismo cooperativo, ya explicado en nuestro primer capítulo.¹¹⁰

Sturm (2003) explica en pocas, pero precisas palabras, el camino hacia este “entretejido” en las decisiones de los niveles políticos alemanes empleando el ejemplo del fomento económico: “... A partir de 1949 era asunto de los *Länder* el preocuparse de sus regiones más atrasadas económicamente. En 1969 se hizo de la mejoría de la estructura económica regional una tarea común de los niveles federal y estadual, y hoy en día prescribe la UE, bajo colaboración de ambos órdenes las reglas para las proporciones y la aplicación de las normas de la política regional”. Más claro, ni el agua.

B. *El centralismo de doble sentido en México*

*México es un país cuyo
nombre lo da su capital.*

Manuel CALVILLO (2003: 519),
citando a Andrés LIRA.

Al pensar en la distribución de competencias en Alemania, se encuentra uno con el sistema de decisiones conjuntas. En México pensamos inmediatamente en la centralización.

¹¹⁰ Véase Pilz 1995: 55; Abromeit 1992: 8ss.; Beyme 1999: 378; Laufer y Münch 1998: 248.

En efecto: aproximadamente entre 1920 y 1980 se llevó a cabo en nuestro país una fase general de centralización, llamada oficialmente “federalización”, puesto que se trataba, fundamentalmente, de colocar con este proceso a diferentes campos de la política mexicana bajo el control del gobierno o del ámbito federal (por ejemplo, la política educativa). Después, más o menos desde 1980, siguió una fase de esfuerzos descentralizadores, haciendo uso del mismo nombre: “federalización”. Estos ensayos de descentralización, que todavía no tocan a su fin, son sin embargo, por regla general, solamente de carácter administrativo (véase *infra*: capítulo cuarto, apartado 2).

Este centralismo se refleja quizá de la manera más clara en el crecimiento desordenado y descontrolado de las ciudades mexicanas, particularmente de la ciudad de México, caracterizadas, pese a ello o quizá debido a ello, por insultantes disparidades socioculturales y de todo tipo (acerca de ello véase Ojeda 2005: 84-87; Muñoz Ledo 2001: 221).

Del mismo modo, en el desarrollo de las políticas de educación, de educación superior, de cultura y de investigación científica han sido los efectos del centralismo de enorme peso. Así, a fines del siglo XX, por ejemplo, se concentraba el 75% de la investigación científica en la ciudad de México. El centralismo caracteriza a muchísimos campos de la vida nacional: medios de transporte y de comunicación, instalaciones de salud, de educación, la política, el turismo, la economía y muchísimos otros más.¹¹¹

Ya no existe prácticamente un solo campo importante de la política que no esté en manos del gobierno federal: además de las políticas de vivienda, de seguridad social, de asistencia médica, de desarrollo rural, de alimentación, también está la planeación económica, y por si fuera poco, campos que antes estaban en manos de los estados: la educación pública, la cacería, los jue-

¹¹¹ Mencionemos tan solo que, de las 50 grandes empresas industriales del país, 41 se asientan en la Zona Metropolitana del valle de México, 7 están en Nuevo León, una en Coahuila y una en Puebla (Ojeda 2005: 27, con muchas referencias bibliográficas).

gos de azar y la lotería, la protección de monumentos históricos y artísticos, etcétera (véase Serra 2001: 484). Por un lado, el Congreso de la Unión ha trasladado paulatinamente atribuciones que otrora eran propias de los estados al nivel federal; por otro, el gobierno federal presionó en otros tiempos a los estados para que renunciasen a ciertas atribuciones, como ocurrió en los casos de las políticas tributarias y educativa (*cf.* Serra 2001: 486). En el caso de la política tributaria el centralismo es muy claramente perceptible, y se desarrolló so pretexto de una necesidad de instaurar y garantizar una especie de compensación financiera para apoyar a los estados más pobres. Si bien el pretexto pudo ser razonable, al parecer sirvió también esta política centralizadora para controlar a los gobernadores (véase Ojeda 2005: 86 y 87; Ziccardi 2004: 128). Según ha calculado Armenta (1996: 121), los gobiernos federales, en el régimen autoritario dominado por el PRI, dispusieron de hasta tres cuartas partes del presupuesto general, mientras que a los estados y municipios sólo les correspondía una parte “ridícula”. En efecto: en el transcurso del siglo XX, fue el gobierno federal quien tomó las decisiones fundamentales para el país, casi siempre sin la participación de las entidades federativas, y por supuesto, sin la de su población (véase Armenta 1996: 105-107).

El centralismo se refleja también, por supuesto, en el nivel de las entidades federativas, donde la respectiva ciudad capital es, por regla general y con muy contadas excepciones, la mayor y más significativa: ahí se concentran por lo mismo los procesos de toma de decisiones, las universidades e institutos de educación superior, el comercio y los oficios, las ofertas de arte y cultura, los mejores prestadores de servicios, etcétera (para esto véase Ojeda 2005: 86; Ziccardi 2004: 128).

4. *Los órdenes o niveles estatales*

Alemania. El mayor peso de las labores administrativas recae en los *Länder*, que asumen estas tareas como atribución propia.

Esto tiene como consecuencia que sólo muy pocos ministerios federales cuenten con una infraestructura administrativa de amplias proporciones. Las mayores autoridades administrativas en este sentido son las fuerzas de defensa (*Bundeswehr*), la Policía Federal (*Bundespolizei*), la administración de aduanas (*Zoll*) y de finanzas (*Bundesministerium der Finanzen*), así como el Ministerio de Asuntos Exteriores (*Auswärtiges Amt*). El resto de las oficinas superiores federales (unas 102) son mucho más pequeñas, como por ejemplo la Oficina de Estadística (*Statistisches Bundesamt*), la Agencia Federal para el Empleo (*Bundesagentur für Arbeit*), los Archivos Federales (*Das Bundesarchiv*), entre otras. Según James (2002: 43, nota 4), del personal civil que trabaja en tareas gubernamentales, el 11% lo hace para el nivel federal, el 54% para las entidades federativas y el 35% para las comunas.

La estructura administrativa alemana consta por lo tanto no de dos, sino de tres órdenes: el federal, el estadual y el comunal. Pero como ya vimos, al ver más de cerca nos daremos cuenta de que hay otras instancias administrativas intermedias: los “partidos” (también se puede traducir igualmente como “distritos” o grupos de ciudades, en alemán *Kreise*) y distritos (*Bezirke*). Así que en realidad hay 5 niveles administrativos, y si incluimos a la UE, incluso 6: UE, nivel federal, estadual, gobiernos de distrito, partidos y comunas. Pero en el presente trabajo de investigación hablaremos sólo de los tres niveles estatales, para facilitar la comparación con México: ámbito federal, estadual y comunal (municipal). En el caso del orden comunal nos referimos a un ámbito constituido por corporaciones territoriales compuesto a su vez por ciudades, comunas y uniones de comunas. El juego y la colaboración de las diferentes autoridades entre sí está regulado por muchas leyes federales y locales de tal manera, que las labores desarrolladas por las ciudades o por los grupos de ciudades se lleven a cabo como tareas propias o hechas por encargo; tanto los *Länder* como el ámbito federal (*Bund*) poseen derechos para intervenir. Se puede decir que las autoridades superiores “toman prestado”

los órganos administrativos de las autoridades inferiores (*Organleihe*). El problema es que los parlamentos locales quedan generalmente fuera de la jugada, que está en poder de las instancias ejecutivas (Rudzio 2003: 382).

Ya hemos hablado arriba de la distribución de competencias entre el *Bund* y los *Länder*, así que ahora dedicaremos nuestra atención a las competencias del orden comunal. La razón de ello es el papel de tan extraordinaria importancia que las *Kommunen* desempeñan en el terreno de la política cultural, tema central del próximo capítulo.

En Alemania existen 14 727 comunas; en los 16 *Länder* hay además 444 partidos o distritos de ciudades, de los que 115 son ciudades que no pertenecen a ningún *Kreis* llamadas *kreisfreie Städte* (Gerlach 1999: 134). El tamaño de las comunas abarca desde los pequeños pueblos con menos de 2 000 habitantes hasta las grandes ciudades con más de un millón. 42.4% de las personas viven en comunas con 20 000 habitantes o menos (Conradt 2001: 260; Kost 2005). La administración y el gobierno de las ciudades no son tan uniformes en su estructura como en México, donde los municipios guardan una estructura muy similar entre sí. Pudiera decirse casi que cada entidad federativa alemana tiene potencialmente su propia estructura comunal, si bien en los últimos años ha tenido lugar una fuerte tendencia a igualar los sistemas de constitución comunal (Kost 2005). Así, a partir de los años noventa del siglo XX se han introducido en todos los grandes *Länder* la elección directa del *Bürgermeister* (el equivalente funcional del presidente municipal mexicano) y la figura del referéndum. Con esto, la posición del principal funcionario en la administración, es decir, el *Bürgermeister*, se ha fortalecido y ha ganado en legitimación.

En las comunas alemanas reconocemos cuatro modelos distintos, que sin embargo no pueden variar en el interior de un *Land*. Pero puesto que dichos modelos no son de trascendencia para nuestros propósitos, sino exclusivamente el hecho de que la

comuna es un protagonista esencial de la política cultural alemana, nos abstendremos ahora de explicarlos.¹¹²

Las comunas en Alemania tienen que prestar una muy amplia gama de servicios: transporte público, tránsito y orden vial, ayuda social, mantenimiento de escuelas, instalaciones públicas (parques, balnearios, estacionamientos), agua potable y alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, alumbrado y abastecimiento de energía, servicio de limpieza y de disposición de basura. Por si esto no fuera poco, se hacen cargo de muchas instalaciones y servicios culturales como casas de ópera, teatros, actividades musicales, festivales, educación para adultos, bibliotecas, etcétera; la existencia o no de todas estas opciones enlistadas y su magnitud dependen naturalmente de la importancia del lugar y de su capacidad financiera.

Si alguien desea investigar las tareas de las comunas, es menester empezar por el grado de responsabilidad con el que deben desarrollar sus tareas. Hay que distinguir para ello las tareas de administración propia, las tareas que hay que desarrollar por instrucciones de instancias superiores, las tareas por encargo y el préstamo de órganos administrativos. Existen además tareas administrativas propias libres y obligatorias, ambas ejecutadas bajo responsabilidad propia y con estructuras y personal propios. La prioridad la tienen las tareas obligatorias; mantenimiento de escuelas, servicio de limpieza, agua potable y alcantarillado, ordenamiento urbano, etcétera. Las tareas voluntarias o libres dependen de la fortaleza financiera y administrativa de la comuna respectiva, a ellas corresponden por ejemplo la construcción y mantenimiento de espacios deportivos, bibliotecas y orquestas. Cuando el legislador les asigna a las comunas el cumplimiento de tareas por orden de instancias superiores, la administración local sigue conservando las facultades de dirigir la tarea. Pero cuando

¹¹² La literatura al respecto es muy amplia en Alemania, muchísimo más rica que la que en México encontramos con referencia al municipio. El tema de los modelos comunales lo han tocado últimamente Conradt 2001; Kost y Wehling 2003 y Kost 2005.

se trata de asuntos por encargo que el Estado transfiera por ley a la comuna, esta no dispone de ninguna libertad de configuración (Frey y Brake 2005).

A pesar de la gran importancia que para la vida diaria de los habitantes representa el orden comunal, las comunas alemanas se encuentran en una profunda crisis. Un fuerte golpe para sus finanzas tuvo lugar en 1998 al suprimirse el impuesto al capital industrial (*Gewerbesteuer*). La difícil situación coyuntural con la que Alemania empezó el nuevo siglo y la crisis económica mundial han empeorado la desolada situación de las *Kommunen*. El peso de sus tareas se incrementa constantemente al tiempo que sus ingresos disminuyen. Las causas de ello hay que buscarlas en parte en el hecho de que el *Bund* y los *Länder* le han transferido al orden comunal tareas tan importantes como onerosas, y sin haber dispuesto la transferencia de los recursos necesarios para ello, en una clara omisión al principio de conexidad (Münch y Meerwaldt 2002f: 38-40).¹¹³

Creemos que aquí es necesario mencionar que, a diferencia de México, ni las comunas ni las asociaciones de comunas son consideradas en Alemania como un nivel más en la organización estatal, sino como una parte del Ejecutivo de los estados miembros o como “división de los *Länder*”. Cuando, por lo tanto, escuchemos en Alemania hablar de la “cooperación en el tercer nivel”, no estaremos hablando de la colaboración entre las comunas, sino de los *Länder* entre sí. Por lo tanto, en una organización estatal de dos niveles, estamos ante la existencia de una estructura administrativa de tres niveles. Las corporaciones territoriales comunales se consideran sin embargo como una administración

¹¹³ En los últimos años, el semanario *Das Parlament*, publicado por la Dieta alemana (*Bundestag*), se ha ocupado ampliamente del tema de la crisis y del futuro de las ciudades y comunas alemanas, como por ejemplo los números del 8 de septiembre de 2003 (año 53, núm. 37) y del 3 / 10 de enero de 2005 (año 55, núm. 1 / 2). El tema lo tocan también Münch y Meerwaldt 2002f: 42. La lectura de Kost y Wehling 2003 es asimismo muy importante, pues se trata de una extraordinaria introducción al panorama de la política comunal alemana.

política, que debe orientarse no solamente por principios profesionales y técnicos, sino también democráticos (según Scheuner, cit. por Gabriel 1999: 158). En ello es “inmensa” la creciente responsabilidad del orden comunal precisamente en el ámbito de la política cultural, por lo que las ciudades y comunas alemanas han desarrollado una considerable conciencia y una profunda identidad, por lo que los trabajos de fomento cultural se llevan a cabo con gran entusiasmo (*cf.* Maihofer 1983: 984).

México. Los 31 estados mexicanos y el Distrito Federal disponen en general de muy limitadas facultades, que por lo general son de carácter administrativo. Sus ordenamientos constitucionales y legales, así como sus estructuras de gobierno, no tienen normalmente nada original, sino que casi siempre repiten disposiciones de la CP o del gobierno federal. Muy frecuentemente tienen sus leyes y dependencias incluso los mismos nombres que a nivel federal; las leyes estatales regulan solamente aspectos complementarios de las leyes federales o repiten sus disposiciones (véase Armenta 1996: 104 y 119). Por eso causa admiración el hecho de que algunos estados ya hayan promulgado leyes de fomento cultural, lo que en el ámbito federal aún no ocurre. Muy rara vez encuentra uno en las Constituciones políticas estatales aspectos o disposiciones legales modernas que tomen en consideración las características específicas de la entidad federativa correspondiente. Al parecer, muchos legisladores locales temen chocar, con una iniciativa de ley, contra la CP (Fix-Zamudio y Valencia 2001: 947).

Para los fines que perseguimos en el presente trabajo de investigación, consideramos a la comuna alemana y al municipio mexicano como equivalentes funcionales. El municipio es la única institución política originaria del virreinato que no sólo ha sobrevivido hasta nuestros días, sino que juega un papel significativo en las tareas de gobierno (Merino 2000: 426). En efecto: el municipio, según la CP, constituye el fundamento de la estructura política federal, de la administración pública y de la organización gubernamental federal y local.

Según el INEGI, existen actualmente 2 427 municipios repartidos en los 31 estados federados. Entre ellos se aprecian en ocasiones considerables diferencias en lo que atañe a su número y superficie dentro de los estados. Así, Baja California y Baja California Sur (con una superficie cada uno de unos 70 000 km²) tienen nada más 5 municipios, mientras que Oaxaca, con unos 95 000 km², tiene 570. El municipio más extenso es Ensenada, Baja California, con casi 52 000 km²; Tocatlán y Mazatecochco (Tlaxcala) tienen sólo 6 km².

Podemos apreciar con más claridad las diferencias en las estructuras locales de las repúblicas federales de Alemania y México si consideramos que la primera, con una superficie de 357 022 km², tiene 14 727 comunas, mientras que la segunda, con 1 960 000 km² sólo tiene 2 427 municipios.

Si consideramos la densidad poblacional en los municipios mexicanos, se extienden las opciones entre ciudad Netzahualcóyotl (Estado de México) con 19 901 habitantes por kilómetro cuadrado y Coyame (Chihuahua) con 0.27. Evidentemente, la situación financiera de los municipios es sumamente desigual entre sí (véase sobre esto Merino 2000a: 419).

Un obstáculo de considerable magnitud en el camino al desarrollo de los municipios en México lo encontramos en el nivel cultural y educativo no sólo de su población, sino también de sus autoridades. Según datos del 2005, por ejemplo, en el estado de Puebla había 85 alcaldes con estudios de primaria o secundaria nada más, cinco tenían estudios técnicos, 25 la preparatoria, 67 alguna licenciatura y seis una maestría. Según datos recabados por el PRI en la misma entidad federativa, el promedio de escolaridad de los presidentes municipales era de siete años.¹¹⁴

En 1983 se reformó el artículo 115 de la CP. El municipio recibió facultades más amplias para cubrir una paleta más amplia de servicios, entre ellos agua potable y alcantarillado, así como la regulación de lugares de mercado, entre otros. Además, se le

¹¹⁴ Esta información se dio a conocer en septiembre de 2005 en la página www.e-puebla.com.

aseguró una fuente de ingresos permanente: el impuesto predial, principalmente. Así como la responsabilidad en el uso de suelo, la planeación y el desarrollo urbanos y ciertas medidas de protección ambiental (acerca de esta reforma constitucional, véase Merino 2000a: 417). Posteriormente, en 1999, se llevó a cabo otra reforma constitucional, por medio de la cual se reconoce al municipio como ámbito de gobierno, pues anteriormente sólo se le reconocía un carácter de instancia administrativa (véase Ziccardi 2004: 128, nota 2). Desde entonces gozan los municipios de autonomía jurídica, pueden colaborar con otros municipios y son responsables de su propia seguridad pública, entre otras cosas (Fix-Zamudio y Valencia 2001: 1012-1022). Cuando se asocian con otros municipios para enfrentar juntos tareas comunes, pueden incluso hacerlo si pertenecen a dos estados diferentes, si bien se requiere para ello el concurso de las respectivas legislaturas locales. Además, el municipio es considerado como el objetivo institucional de la descentralización administrativa y como el prestador de servicios públicos más importante. Desafortunadamente, la marcada asimetría que caracteriza a los municipios y a las entidades federativas no es objeto de la CP (*ibidem*; además 133 y 134). Es por ello que en vano buscaríamos en la CP un fenómeno equivalente a la compensación financiera que caracteriza al federalismo alemán.

El artículo 115, fracción IV de la CP garantiza a los municipios la llamada “esfera económica mínima”, es decir, le asegura los ingresos necesarios para que pueda cumplir con sus funciones más importantes. Estas fuentes exclusivas del municipio son, entre otras: las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios municipales, etcétera.¹¹⁵

La situación jurídica del llamado Distrito Federal es sumamente confusa: no se trata de un verdadero estado federado como los demás, su máxima autoridad ejecutiva no tiene el

¹¹⁵ Sobre esto recomendamos: Fernández Ruiz 2002: 87-89, 122 y 123; Fix-Zamudio y Valencia 2001: 997; Merino 2001: capítulos III y V.

mismo rango de un gobernador (se llama curiosamente “jefe de Gobierno”, aunque los gobernadores son también jefes de sus respectivos gobiernos), su órgano legislativo posee además mucho menos competencias que los congresos locales, por lo que el Congreso de la Unión tiene que regular muchos asuntos de la capital federal. Propiamente no es un distrito y ya tampoco es federal; tampoco es un municipio, pues su estructura y facultades son distintas. Está conformado por “delegaciones” que en estricto sentido ya no lo son, y sus “jefes delegacionales” son electos por voto popular directo, por lo cual se pierde la naturaleza de una “delegación”. Para la reforma del federalismo mexicano en el marco de las relaciones con la democracia y la transparencia es urgente la revisión de estos problemas prácticos y formales (véase Ziccardi 2004: 128).

En cuanto a los tribunales superiores de justicia de los estados, su actividad es tan reducida, que aquí también la intromisión del ámbito federal es considerable. Por eso, las entidades federativas no cumplen por lo general las condiciones para crear normas legales diferenciadas (Armenta 1996: 118 y 119; Fix-Zamudio y Valencia 2001: 948). Los caminos hacia una actividad más amplia de las instancias judiciales locales en el marco de una vida federal más plena son sin embargo objeto de discusión, por lo que muchas propuestas se han estado llevando paulatinamente a los hechos.

5. El Poder Legislativo: composición, tareas y significado

La LF no conoce un nombre común para la Dieta Federal y para el Consejo Federal como en México, en donde se habla del “Congreso de la Unión”, denominación que engloba a la Cámara de Diputados y a la de Senadores. De hecho, el Consejo Federal no es en sentido estricto una segunda Cámara. El punto de arranque para haber llegado a una “solución moderada por un Consejo Federal” es la composición dual de un Estado con niveles federal y estadual. La Dieta Federal debe sobre todo ejercer

las facultades de la legislación a nivel federal. El Consejo Federal se activa para intervenir solamente en las áreas de la legislación, en las que la Dieta toque las facultades primarias de los *Länder*. Pero lo que de ahí resultó ya lo hemos mencionado: una creciente importancia del Consejo Federal a costa de las entidades federativas, particularmente de los parlamentos locales.

Las siguientes reflexiones nos proporcionarán un panorama de la composición y de las tareas de los órganos legislativos alemanes y mexicanos.

A. La Dieta Federal y la Cámara de Diputados

Alemania. La Dieta Federal (*Bundestag*) es la totalidad de los diputados electos, esto significa que la 16a. Legislatura (2005-2009) se compone de 614 miembros, de los cuales 299 fueron electos de manera directa, 299 por lista y 16 escaños “excedentes”.¹¹⁶ El *Bundestag*, Parlamento alemán, es por ende la sede de los representantes populares electos democráticamente, cuya mayoría decide de forma vinculante sobre la realización de las leyes. En el Parlamento se formulan y discuten las diferentes percepciones sobre los caminos políticos correctos, y con la aprobación de los diputados son aprobadas las leyes. Además de la función legislativa, el *Bundestag* ejerce el control del gobierno y está encargado de la elección de los órganos del Estado, es decir, de la conformación del Gobierno Federal como el poder que se encarga de aplicar y de hacer que se apliquen las leyes emanadas del *Bundestag*, y de la elección de la mitad de los jueces del TFC, pues la otra mitad es elegida por el Consejo Federal, así como de los miembros de los otros tribunales superiores (véase artículo 94, párrafo 2 de la LF).

¹¹⁶ Comunicado de prensa del director federal de Elecciones (*Bundeswahlleiter*) del 7 de octubre de 2005, en www.bundestag.de/wahl2005/index.html, consulta: 8 de octubre de 2005. Para una explicación del sistema electoral alemán (“Representación proporcional personalizada”), véase Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, ciudad de México, FCE, 1998: 223-247.

Al frente del Parlamento está su presidente (*Bundestagspräsident*), quien cuida por los derechos del Parlamento, lo representa hacia afuera y encabeza su administración. Él y los presidentes suplentes (o vicepresidentes, podríamos decir) conforman el Presidium del Parlamento. Otros órganos son el Consejo de los mayores (en el sentido de los de más edad: literalmente “Consejo de ancianos” o *Ältestenrat*) y las comisiones de trabajo. Para debatir y discutir sobre otros asuntos pueden formarse provisionalmente comisiones especiales, así como comisiones investigadoras, las llamadas *Enquete-Kommissionen* (véase *Deutscher Bundestag 2001: 16-21*).

Todos los diputados del Parlamento toman parte, a través de la Asamblea Federal, en la elección del presidente federal. Con la mayoría de los miembros del Parlamento se elige de manera secreta al canciller. Además, sólo el Parlamento puede decidir sobre la remoción del canciller a través de la llamada “moción de confianza constructiva”, esto significa que sólo puede separarse al canciller de sus funciones de gobierno cuando en la misma sesión del Parlamento se elige a quien habrá de sucederlo en el cargo.

Independientemente de que una iniciativa de ley según el artículo 76 de la LF se presente por el Gobierno Federal, surja en el interior del Parlamento o proceda del Consejo Federal, no puede originarse ninguna ley sin el concurso del Parlamento. Después de la tercera lectura de la iniciativa en el *Bundestag*, este decide si se aprueba o si se rechaza. Aquellas leyes que de manera substancial tocan los intereses de las entidades federativas requieren obligatoriamente de la aprobación, acto seguido, del Consejo Federal, que en el caso de las leyes que requieren su aprobación goza del veto absoluto. En el caso de leyes en las que considera que puede reclamar participación, goza de veto suspensivo.¹¹⁷ En

¹¹⁷ La participación e influencia del Consejo Federal en la legislación son, por lo que se deja ver, mayores que en los casos de muchas segundas cámaras del mundo, si bien sus miembros no gozan de las mismas prerrogativas. El Consejo Federal ha llegado a tener el derecho al veto absoluto en aproximadamente el 60% de la legislación federal (Nohlen 2006b: 152).

el caso de cuestiones polémicas en el trabajo legislativo se llama a la Comisión de Mediación, conformada por ambos órganos: el *Bundestag* y el *Bundesrat*, con la tarea de negociar y alcanzar un compromiso.¹¹⁸

Según el artículo 110 de la LF hay otra función del *Bundestag*: él es el único órgano competente, mediante una ley correspondiente, para aprobar el Presupuesto Federal (véase *Deutscher Bundestag* 2001: 41-46).

La Dieta Federal alemana juega también un papel fundamental en la UE, sobre todo si se trata de tomar posiciones en contra de un “centralismo” europeo o para asegurar la soberanía de los gremios de decisión nacionales. En esto no debemos olvidar que el Parlamento Europeo aún no es un contrapeso efectivo frente al Consejo Europeo. Por eso el *Bundestag* garantiza “la esencia parlamentaria en la UE” y mantiene como un gran objetivo a la vista el restituir a los parlamentos nacionales aquellas competencias que están ahora en manos de las instituciones europeas pero que no sean realmente necesarias para estas (véase *Deutscher Bundestag* 1999a: 22 y 23; *Deutscher Bundestag* 2001: 50-56).

A diferencia de los miembros del Consejo Federal, los diputados de la Dieta sólo responden por sus actos ante su conciencia. Esto significa que poseen un mandato libre, en tanto que los miembros del Consejo Federal están bajo un mandato imperativo, pues la orientación de su voto está determinada por el gobierno estadual respectivo. Si bien es cierto que los candidatos a diputados son propuestos a los ciudadanos por los diferentes partidos, después de la elección y según el principio de representación representan a la totalidad de los ciudadanos. Pero puesto que disponen de un mandato libre, ni siquiera están comprometidos a seguir las indicaciones de sus electores (Bechtel 2002: 6). No obstante, con esto no queremos decir que los miembros de la Dieta carezcan de disciplina de partido, sino que se mueven en

¹¹⁸ Véase *Deutscher Bundestag* 1999b: 8-27; sobre la Comisión de Mediación (*Vermittlungsausschuss*) véase Münch y Meerwaldt 2002d: 28 y 29.

una relación natural de tensiones entre la libertad de conciencia y la disciplina de fracción.

Además de su trabajo como parlamentarios, los miembros del *Bundestag* tienen que ocuparse de los intereses de los ciudadanos en su distrito o demarcación electoral, por lo que tienen una apretada agenda durante las 22 o 23 semanas que dura el periodo parlamentario.¹¹⁹

México. El Poder Legislativo mexicano está compuesto de dos cámaras, siguiendo lo que marca el artículo 50 de la CP: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, que juntas forman el llamado Congreso de la Unión. Los diputados permanecen en su cargo durante tres años, los senadores seis. Los miembros de ambas cámaras no pueden ser reelectos. En América, sólo los legisladores de Costa Rica y de México tienen prohibida la reelección, por lo que, por lo menos en este último país, la discusión en torno a la conveniencia de permitir la reelección se ha vuelto cada vez más frecuente.¹²⁰

Según su estructura y sus facultades, el Congreso puede asumir sus funciones de las maneras siguientes:

1. Como “Congreso de la Unión”, en el que ambas cámaras funcionan juntas o por separado;
2. A través de las facultades exclusivas de cada cámara;
3. A través de facultades compartidas por ambas cámaras, y
4. Como “Comisión Permanente”.

Las facultades comunes a ambos gremios son muy similares, son asumidas de manera separada y no requieren de la aprobación de la otra cámara. Se relacionan sobre todo con el orden

¹¹⁹ Franz Greß y Roland Huth elaboraron una tabla en la que aparecen los compromisos de trabajo de un diputado del estado de Schleswig-Holstein ordenados por horas (*Die Landesparlamente*, Heidelberg 1998). Si bien es cierto que dicho trabajo se refiere a un diputado local, esta tablita permite darse una idea del plan de trabajo de un parlamentario alemán.

¹²⁰ Sobre las ventajas que la reelección de parlamentarios pudiese traer a México, recomendamos: Nohlen, Dieter, “La reelección del parlamento en México”, en Nohlen 2006b: 81-90.

interno y con el funcionamiento de cada una de ellas (artículo 77 de la CP).

El Poder Legislativo puede seguir en funciones aun en los periodos en los que existe un receso en las labores parlamentarias, si bien con ciertas restricciones, a través de la llamada “Comisión Permanente”. Según lo determinado por el artículo 66 de la CP hay dos periodos de sesiones anuales: el primero es del 1o. de septiembre al 15 de diciembre del mismo año, el segundo es del 1o. de febrero al 30 de abril del mismo año. Por supuesto que es posible convocar a periodos extraordinarios de sesiones. La Comisión Permanente, en lo que toca a sus funciones, tiene sus lejanos orígenes en el siglo XIII, en el Reino de Aragón (Fix-Zamudio y Valencia 2001: 674). En México, dicho órgano consta de 19 diputados y 18 senadores, se reúne una vez a la semana y su funcionamiento se regula por el artículo 78 de la CP. Sus funciones abarcan desde la ratificación de algunos nombramientos realizados por el Ejecutivo federal, convocar a periodos extraordinarios de sesiones, recibir iniciativas de ley, entre otras tareas.

En la Cámara de Diputados encontramos a 300 de ellos que son electos por el principio de mayoría relativa, y a 200 nombrados por el principio de representación proporcional (artículo 52 de la CP; véase artículo 54 de la CP).

Entre las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentran las siguientes, según el artículo 74 de la CP: *a)* expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaración de presidente electo que haya hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; *b)* aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación; *c)* revisión de la cuenta pública; *d)* declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra servidores públicos, y *e)* fungir como órgano de acusación en los procesos de juicio político (véase Fix-Zamudio y Valencia 2001: 694-700).

El Congreso controla asimismo el trabajo del gobierno federal y de otros órganos públicos, lo cual ocurre por ejemplo a través de la comparecencia de los secretarios de Estado ante el

Congreso o ante alguna de sus comisiones y a través de la presentación de informes por parte de altos funcionarios. Ambas cámaras pueden, por medio de comisiones especiales, investigar ciertos asuntos. Estas comisiones investigadoras, que por lo general no llegan a nada, dicho sea de paso, son instrumentos de control en manos del Poder Legislativo, para aclarar casos inconvenientes en la vida pública o para revisar conductas improcedentes de funcionarios públicos (*ibidem*: 683ss.). Actualmente, en la LX Legislatura (2006-2009) funcionan en la Cámara de Diputados 44 comisiones de Trabajo (entre ellas una para la cultura y otra para el fortalecimiento del federalismo) y 21 comisiones especiales, por ejemplo una para la Reforma del Estado (para mayor información véase: www.diputados.gob.mx).

B. *El Consejo Federal y la Cámara de Senadores*

Alemania. Al contrario de lo que sucede en un Senado, como en México, los miembros del Consejo Federal no son elegidos de manera directa por los ciudadanos, por lo cual, como anotábamos más arriba, no disponen de un mandato libre, sino imperativo; además, no gozan de inmunidad por lo que digan y no perciben dietas (su salario lo devengan como miembros que son del gobierno estadual respectivo). Por todo lo anterior, el *Bundesrat* no tiene los mismos derechos que el *Bundestag* y no es estrictamente hablando una segunda cámara, por lo que aquí lo consideramos como un equivalente funcional del Senado mexicano.¹²¹

Al ser imperativo el tipo de mandato que encontramos en el Consejo Federal, los miembros correspondientes a la delegación de cada una de las entidades federativas están vinculados a las decisiones de su gobierno respectivo, por lo que el mandato im-

¹²¹ Las diferencias entre un Consejo Federal y una segunda cámara han sido tratadas y explicadas por numerosos politólogos, por ejemplo Beyme 1999: 369ss.; Thaysen *et al.* 1988: 7ss.; Sturm, "Zur Reform des Bundesrates", en "Aus politik und Zeitgeschichte" (Suplemento del semanario *Das Parlament*), Bonn, 14 de julio de 2003.

perativo es vinculante para cada uno de los miembros de la delegación. Es por ello que el voto de todos los representantes de cada *Land* es obligatoriamente uniforme. Esto ha sido confirmado por el TFC en su decisión del 18 de diciembre de 2002; en cuanto a la toma de decisiones en el *Bundesrat*, el artículo 52 (3) de la LF precisa la mayoría absoluta de sus miembros, por lo que la abstención de un *Land* equivale a un voto negativo (Nohlen 2006b: 152).

El Consejo Federal es la cámara de los *Länder* del Poder Legislativo alemán, por lo que se compone de miembros de los gobiernos estatales. El número de votos que una entidad federativa tiene en este órgano se ha fijado no de acuerdo al número de electores, sino de habitantes. Según el artículo 52, párrafo 2 de la LF, cada estado federado posee por lo menos tres votos, estados con más de dos millones de habitantes tienen cuatro, entidades con más de seis millones tienen cinco votos, aquellos con más de siete millones tienen por último seis votos. Cada entidad federativa tiene en el pleno del Consejo tantos representantes como votos a los que tiene derecho. Un miembro del Consejo es por lo tanto en primer lugar miembro de un gobierno estatal, por lo que este puede llamarlo a ser miembro del Consejo o retirarlo de tal responsabilidad. Esto quiere decir que un miembro del Consejo lo será mientras no sea retirado de tal responsabilidad por el gobierno de su entidad federativa, mientras no renuncie a su trabajo en el gobierno o en tanto que el partido en el gobierno no pierda las elecciones. Un miembro del Consejo no puede decidir libremente el sentido de su voto, ya que es un representante del gobierno estatal y vota en el sentido en que este determine. Para la emisión del voto de un representante en el *Bundesrat* basta con la presencia del presidente de la representación, puesto que la votación de un estado sólo puede ser unánime, por lo que las decisiones en este sentido se toman generalmente antes de la sesión plenaria o son negociadas con otros representantes. Los miembros del Consejo Federal no son, por lo que hemos dicho, representantes del pueblo o de la entidad

federativa, sino, dicho con precisión, representantes del gobierno estadual, de quien reciben instrucciones.

El Consejo Federal elige a su presidente y al *Presidium* por un año, siguiendo las normas del artículo 52, párrafo 1 de la LF. El primero de ellos tiene que convocar a las sesiones, prepararlas y dirigir las; es el representante legal del órgano legislativo hacia afuera y la autoridad máxima para todos los funcionarios y empleados del Consejo. El artículo 57 de la LF enuncia una determinación importante, indicando que el presidente del Consejo Federal suplente al presidente federal en caso de que este se encuentre impedido.

El Consejo Federal puede activar diferentes comisiones de trabajo, algunas de las cuales son permanentes y otras sólo se conforman para determinados asuntos. Para el correcto funcionamiento del *Bundesrat* intervienen, además, la Secretaría, el director del Consejo Federal, la Oficina del *Presidium*, la oficina de Servicios Parlamentarios y la Oficina de Prensa.

El artículo 50 de la LF establece que los *Länder*, por medio del Consejo Federal, toman parte en la legislación y administración del ámbito federal y en asuntos de la UE. Este órgano legislativo ejerce cuatro funciones esenciales: participación en la legislación, participación en el control y en las medidas de defensa en caso de proclamarse el estado de excepción, y participación en el nombramiento de jueces federales. Puesto que para los fines que perseguimos con este trabajo de investigación únicamente la primera función es relevante, dejaremos fuera a las otras.

El *Bundesrat* ejerce sus facultades de participación en la formulación de la legislación federal cuando alguna ley aprobada por la Dieta Federal repercute de manera especial en los intereses de las entidades federativas; para ello, el Consejo lleva a cabo dicha participación por medio de las funciones de iniciativa, de asesoría y de resolución. La función de iniciativa permite al Consejo, a través del Gobierno Federal, presentarle a la Dieta una iniciativa de ley. La segunda función, la de asesoría, significa

que el Gobierno Federal puede pedirle al Consejo asuma una postura referente a una iniciativa de ley, para saber si se trata de una ley que requiera de la aprobación del Consejo. También la Dieta Federal le envía resoluciones de ley al Consejo; si se trata con ello de una ley con vistas a una reforma constitucional o que toque los intereses de los *Länder*, entonces el Consejo, por medio de la función de resolución, juega un papel de extrema importancia (según el artículo 77 de la LF). Esto se debe a que una reforma a la LF sólo puede llevarse a cabo si el Consejo Federal la aprueba con una mayoría de dos tercios. En el caso de una ley que afecte los intereses de los estados federados, el Consejo puede hacer uso de su veto absoluto. Si, por el contrario, la ley en cuestión no requiere de la aprobación del Consejo para entrar en vigor, este dispone únicamente de un veto suspensivo, esto es, eleva una reclamación. El mismo artículo 77 regula el procedimiento a seguir, que puede terminar con que la Dieta, con la correspondiente mayoría según el caso, se sobreponga al veto del Consejo. Como ya lo hemos mencionado antes, en caso de que no se llegue a ningún acuerdo entre los dos órganos legislativos, se convoca a la Comisión de Intermediación, compuesto por miembros de ambos gremios.¹²²

El Consejo Federal alemán es una estructura única, que casi no tiene parangón en los Estados federales modernos; quizá sólo la República de Sudáfrica, que tomó al sistema federal alemán como modelo a seguir, tenga un órgano similar: el Consejo Nacional de Provincias (*National Council of Provinces*).

Considerando la importancia que dicha institución alemana ha cobrado en el transcurso del tiempo, quizá podamos decir que se ha convertido en una muy fuerte “segunda Cámara” (véase Beyme 1999: 377). Es un instrumento importantísimo del control mutuo de poderes, de la estructuración del poder y

¹²² Münch y Meerwaldt (2002d: 25 y 26) ofrecen un panorama acerca de las leyes que requieren y que no requieren de la aprobación del Consejo Federal, así como de la forma de trabajar de la Comisión de Intermediación (*Vermittlungsausschuss*).

de los contrapesos que son esenciales en todo Estado federal. Por si fuera poco, el *Bundesrat* posibilita —debido a su peculiar composición— que la experiencia administrativa de las entidades federativas pueda ser considerada en el proceso legislativo. A pesar de ello se escuchan cada vez más críticas, sobre todo en el sentido de que en el *Bundesrat* no se defienden más los intereses de los *Länder*, sino de los partidos; esto sucede con más frecuencia particularmente cuando las relaciones de mayoría en ambos gremios legislativos no coinciden (esto es, cuando en el *Bundestag* un partido tiene la mayoría y otro la tiene en el *Bundesrat*), por lo que puede ocurrir que se bloqueen uno al otro. Dichas afirmaciones, sin embargo, son consideradas como exageradas por algunos autores después de haber examinado la conducta del Consejo Federal respecto a la aprobación de ciertas leyes, el porcentaje de leyes rechazadas por dicho gremio o las relaciones entre conflicto y consenso entre los partidos en el *Bundesrat*. Tales autores creen ver con estos argumentos un debilitamiento de las razones que otros esgrimen para reprochar el bloqueo mutuo y la partidización del Consejo Federal.¹²³ Lo cierto es que en los últimos años se ha visto un estancamiento en la búsqueda de ciertos acuerdos, por ejemplo en las reformas al federalismo, tema que veremos más abajo.

México. El Congreso Constituyente de 1917 se decidió, al contrario que en el caso alemán, por la reintroducción del Senado, por lo que la Cámara de Senadores no representa a los gobiernos estatales, sino a los estados mismos. Puesto que tanto los gobiernos como los senadores son electos directamente, puede ser del todo posible que pertenezcan a diferentes partidos.

La Cámara de Senadores está formada por 128 miembros. En cada entidad federativa se eligen dos de ellos por el principio de mayoría relativa y uno por el partido que haya salido del proceso electoral respectivo como primera minoría. Hasta aquí tenemos por lo tanto 96 senadores. Los restantes 32 surgen de

¹²³ Al respecto véase: Beyme 1999: 377; Johne 2004: 10-17; Stüwe 2004: 25-32; Leunig 2004: 33-38.

una única lista nacional por el principio de representación proporcional (artículo 56 de la CP; véase Fix-Zamudio y Valencia 2001: 653).

Como ejemplo de las atribuciones que la Constitución señala para la Cámara de Senadores, tenemos las siguientes, entre otras (según el artículo 76 de la CP):

1. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo, así como la aprobación de los tratados y convenciones internacionales que este celebre;
2. Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo federal haga del procurador general de la República, ministros y agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores de las fuerzas armadas, etcétera;
3. Asuntos de la defensa nacional;
4. “Intervención federal”, esto es, declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que ha llegado el momento de nombrar un gobernador provisional;
5. Erigirse en jurado de sentencia en caso de juicio político;
6. Interceder en caso de que surjan discrepancias entre los poderes de un estado o si existen conflictos sobre límites territoriales entre las entidades federativas;
7. Designar a los ministros de la SCJN de entre los miembros de una terna que presentará el presidente de la República.

Como podemos ver al leer estas facultades, no existe en México una participación directa de los estados miembros en la formación de la voluntad política del Estado federal a través del Senado. Esto ocurre en contraste con Alemania, en donde esta participación ocurre directamente a través del Consejo Federal, en donde están representados los gobiernos estatales.

Para poder realizar sus labores, el Senado tiene diferentes comisiones de trabajo. La LX Legislatura (2006-2009) tiene 57 ordinarias, 8 especiales y 5 bicamerales (con la Cámara de Dipu-

tados). Entre las primeras se cuentan una de “Educación”, otra para “Cultura” y una más se ocupa del “Federalismo”. Mientras que en la LIX Legislatura se contaba una comisión “Reforma del Estado” entre las especiales, en la actualidad ya pertenece a las comisiones ordinarias (para mayor información véase: www.senado.gob.mx).

6. *El Poder Ejecutivo*

Alemania. El Gobierno Federal (*Bundesregierung*) es el órgano central ejecutivo y de coordinación del país. Es el responsable de los intereses de Alemania hacia el interior y frente al exterior.¹²⁴ Mientras que el Gobierno Federal está en el centro del poder, el presidente federal (*Bundespräsident*) tiene que cumplir sobre todo con funciones representativas. El Gobierno Federal tiene que responder por su trabajo ante el *Bundestag*, órgano electo directamente por el pueblo y en el que la función del control del gobierno recae fundamentalmente en la oposición.

Como ya hemos visto, a diferencia de México, los *Länder* alemanes realizan y ejecutan la mayoría de las leyes federales, por lo cual la infraestructura administrativa federal es mucho más reducida que en nuestro país. No obstante, la magnitud y el alcance de las tareas del ámbito federal también han aumentado constantemente en Alemania: abarcan la dirección y el control de la administración, la disposición sobre los recursos financieros y su aplicación. Los aparatos administrativos más considerables en Alemania son las fuerzas de defensa, la Policía Federal, la administración tributaria y de aduanas, así como otras autoridades superiores y organizaciones como la Oficina Federal de Estadística, etcétera.

Al estudiar las labores y las facultades del gobierno federal alemán no debemos olvidar el creciente proceso de europeización que tiene lugar desde hace algunos años en el viejo con-

¹²⁴ Escribimos siguiendo principalmente a Thränhardt 2000.

tinente, pues una de las principales consecuencias es la pérdida paulatina de las antiguas facultades en la toma de decisiones. Esto no ocurre en México, puesto que el Tratado de Comercio Libre de América del Norte (al que generalmente se le denomina “de Libre Comercio”, contraviniendo la gramática española) se caracteriza por un carácter y por unos objetivos completamente diferentes.

La forma de accionar del Gobierno Federal está determinada por tres principios, según el artículo 65 de la LF:

1. Por el llamado “principio de incumbencia o de cartera” (*Ressortprinzip*), esto es, la responsabilidad de la dirección de los ministerios recae en el ministro correspondiente;
2. Por el “principio de gabinete” (*Kabinettsprinzip*), es decir que ante asuntos de interés general, todos los ministros, bajo la presidencia del canciller federal, debaten y votan el sentido de la resolución;
3. Por el “principio (de la conducción) del canciller” (*Kanzlerprinzip*), pues este tiene la facultad de determinar las directivas generales del gobierno.

La tarea principal de los ministerios es la preparación de iniciativas de ley. En esto se diferencian totalmente de sus contrapartes mexicanas (secretarías de Estado), que se ocupan fundamentalmente de la ejecución de las leyes y que por lo mismo poseen un gigantesco (y por lo general pesado) aparato administrativo. Aun cuando la Dieta Federal puede elaborar por sí misma iniciativas de ley, los aspectos técnicos y competentes se revisan en los ministerios.

“Los ministros federales serán nombrados y despedidos por el presidente federal a propuesta del canciller federal”, leemos en el artículo 64 de la LF. Solamente el canciller mismo tiene una responsabilidad directa frente a la Dieta Federal, por lo que goza de una posición destacada en comparación con sus colegas del gabinete. Frecuentemente se le atribuye a la fuerte posición del canciller la estabilidad del gobierno y se le considera como un requisito para una acción de gobierno exitosa (véase Guggenber-

ger 2000: 48). Actualmente, el Gobierno Federal alemán consta de 14 ministerios y el Gabinete Federal de 16 miembros, pues además de los 14 ministros hay que agregar a la canciller y al jefe de la oficina de la Cancillería (para mayor información véase: *www.bundesregierung.de*; dicha página tiene disponibles versiones en francés y en inglés).

La llamada “Moción de censura constructiva”, a la que ya hemos hecho referencia anteriormente y que está regulada por el artículo 67 de la LF es muy importante como factor que establece ciertos límites a la fuerza desestabilizadora del Parlamento y al mismo tiempo contribuye a la posición fuerte del canciller. Un factor más de la fuerza del canciller —si bien este no es un fenómeno típicamente alemán— se basa en el hecho de que las tareas estatales, sobre todo a partir más o menos de mediados del siglo, han aumentado enormemente, de tal manera que han provocado la imperiosa necesidad en el sistema político por una más clara dirección, coordinación y conducción central (véase Guggenberger 2000: 49).¹²⁵

Aparte de la organización formal del gobierno, también encontramos estructuras informales, a través de las cuales los coordinadores de las fracciones parlamentarias y los jefes de los partidos políticos participan de las decisiones de gobierno. Así, por ejemplo, tienen lugar encuentros entre los miembros de una coalición y reuniones del o de la canciller con los dirigentes de los partidos (véase Schüttenmeyer 2002c: 797).

México. El Poder Ejecutivo mexicano se caracteriza particularmente por el tradicional sobrepeso de la Presidencia de la República. Por lo tanto, en este país no existe un equivalente al “principio de gabinete”, ya que las decisiones más importantes son tomadas por el presidente de la República o por él después de acordar el camino con el secretario de Estado respectivo. Los secretarios de Estado son nombrados y separados del cargo por el presidente, por lo que son responsables ante él, si bien pueden

¹²⁵ En el apéndice III, el lector encontrará los nombres de los ministerios federales alemanes y de sus contrapartes en México.

ser llamados a comparecer ante el Congreso (generalmente ante comisiones) para explicar ciertos casos concretos o para justificar o aclarar decisiones polémicas.

La Constitución mexicana determina las siguientes características del presidente de la República (según Fix-Zamudio y Valencia 2001: 726-730; *cf.*: 731):

1. El ejercicio del Poder Ejecutivo federal recae, según el artículo 80 de la CP, en una sola persona: el presidente de la República (llamado oficialmente “de los Estados Unidos Mexicanos”, nombre que, como vimos en el capítulo primero, consideramos inapropiado históricamente);
2. El presidente es elegido de manera directa por el pueblo (artículo 81 de la CP);
3. El mandato se ejerce durante seis años (artículo 83 de la CP, mismo que además prevé las medidas conducentes en caso de que llegue a faltar el presidente de manera temporal o definitiva);
4. El artículo 83 de la CP también prohíbe terminantemente la reelección del presidente.

Hay que recordar, además, que en el transcurso del siglo XX el presidente fue acaparando facultades tanto constitucionales como metaconstitucionales.

Las facultades que la ley le asigna al presidente de la República son muchas y variadas, por ejemplo (véase Fix-Zamudio y Valencia 2001: 732-737):

1. Facultades administrativas, esto es, la ejecución de las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, el nombramiento de los miembros más importantes del aparato gubernamental, sin tener que consultar con el Poder Legislativo más que en algunos casos excepcionales (artículo 89 de la CP). El papel del Ejecutivo es además de capital importancia en la conducción de políticas en materia hacendaria, económica y social así como educativa, de salud y ambiental, entre otras (artículo 73 de la CP).

2. El presidente también posee facultades legislativas, lo que significa que tiene las atribuciones para la elaboración de las leyes reglamentarias; puede asimismo enviar al Congreso iniciativas de ley (durante buena parte del régimen anterior fue el principal actor en este sentido) y posee limitadas y no muy claras atribuciones en materia de veto. Bajo circunstancias excepcionales la ley le concede facultades extraordinarias (artículos 27, 28, 73 y 89 de la CP).
3. El presidente juega también un papel decisivo en relación con el Poder Judicial, pues, junto con el Senado, toma parte en la designación de los ministros de la SCJN (artículo 89 de la CP).
4. El presidente posee no tan solo atribuciones en el marco de la administración, sino también en la coordinación y dirección política del aparato gubernamental. El gobierno es la cabeza; la administración, los brazos (según Ducrocq, cit. por Fix-Zamudio y Valencia 2001: 735). Entre las facultades gubernamentales del presidente mexicano, quien es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, se cuentan las siguientes: puede declarar la guerra, previa ley del Congreso de la Unión (artículo 89 de la CP, fracción VIII); dirige la política exterior del país y celebra tratados internacionales, con la aprobación del Senado (fracción X); en la política interior, por ejemplo: nombramiento de los altos funcionarios del gobierno; dirige las relaciones con el Poder Legislativo, es comandante supremo de las fuerzas armadas en tiempos de paz y guerra, a diferencia del canciller alemán, quien, como ya vimos, asume esta jefatura sobre las fuerzas de defensa únicamente en caso de guerra.
5. Por último, tenemos que hablar de las facultades que van más allá de lo dispuesto por el marco constitucional: hablamos de las llamadas facultades “metaconstitucionales” o “extraconstitucionales”, si bien algunos prefieren el tér-

mino “poderes de facto”.¹²⁶ Estas atribuciones ilegales han prácticamente desaparecido desde el cambio de régimen en el 2000 (véase Sartori, en Benavides 2003). Entre ellas estaban: designación del candidato del PRI a la Presidencia de la República, de los gobernadores, de los senadores, revisión de los candidatos a diputados federales, y de la dirigencia del mismo partido; empleo del ejército para emprender tareas fuera de lo dispuesto por las leyes; actuación como una especie de “árbitro supremo” para resolver grandes conflictos políticos, económicos o sociales (véase Fix-Zamudio y Valencia 2001: 736-737).

En la actualidad se compone el gobierno federal por 20 secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República (véase apéndice III). Además existen órganos descentralizados, como el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Comisión Federal de Electricidad; órganos desconcentrados como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (cuyas siglas siguen siendo como antes: INEGI) o el Archivo General de la Nación. Todo este aparato es llamado por la CP (artículo 90) “administración pública federal”.

7. El Poder Judicial

Intereses contrapuestos y diferencias de percepción e interpretación de las leyes y de los principios federales son imposibles de evitar, aun en un Estado de derecho, es decir ni siquiera cuando todos los actores políticos conscientemente se mueven en el marco de las leyes y cuando todas las instituciones son respetadas y reconocidas. Una institución independiente tiene entonces la tarea de mediar entre los diferentes actores políticos y decidir acerca de competencias, interpretación de las leyes y distribución de competencias, entre otros casos.

¹²⁶ Por ejemplo Carpizo, De la Madrid y Burgoa; véase Fix-Zamudio y Valencia 2001: 736, con referencias bibliográficas.

Alemania. Dicha institución es, en Alemania, el Tribunal Federal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*), fundado en 1951. El TFC, según Konrad Hesse, “toma parte en la dirección estatal” (cit. por Kranenpohl 2004: 39), puesto que sus procedimientos influyen en todas las actividades estatales. De ahí que se pueda afirmar que la actividad de un tribunal constitucional tiene también una función de cogobierno.

El TFC tiene como principal tarea el vigilar sobre el cumplimiento de la LF. Durante la historia de la República Federal Alemana, el TFC ha contribuido de manera esencial a sustentar el orden constitucional y las libertades fundamentales consagradas en la LF. Si bien todas las instituciones están obligadas a observar y a respetar el Estado de derecho, el TFC es llamado cuando ocurren divergencias o diferencias de opinión; sus decisiones son indiscutibles y todas las instituciones u órganos estatales están obligados a acatarlas.

Las decisiones del TFC tienen por lo tanto un efecto político, lo cual puede verse más claramente cuando se declara la inconstitucionalidad de una ley. No obstante, no puede decirse que el Tribunal sea un órgano político, puesto que sus actos tienen que regirse exclusivamente por la LF. Así, no se considera si alguna decisión pueda ser o no conveniente políticamente, por lo que el TFC únicamente determina el marco constitucional del ámbito de las decisiones políticas.¹²⁷

El TFC es garante del Estado federal alemán y posee, en conflictos entre los actores federales, las siguientes facultades decisorias:¹²⁸

1. El TFC puede someter a prueba leyes ya promulgadas, para cerciorarse de que son compatibles con la LF y con los principios federales;

¹²⁷ Véase <http://bundesverfassungsgericht.de/organisation/aufgaben.html>, fuente consultada el 7 de julio de 2009.

¹²⁸ Según Münch y Meerwaldt 2002c: 17-19; véase artículo 93 de la LF y Kranenpohl 2004: 39. El párrafo 13, fracción 1 de la Ley del Tribunal Federal Constitucional (*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*) toca el tema.

2. Decisiones sobre conflictos entre órganos estatales;
3. Control concreto y abstracto de normas (según el artículo 100, párrafo 1 de la LF);¹²⁹
4. Decisiones acerca de conflictos entre los ámbitos federal y estadual, particularmente derivados de las diferencias de opinión sobre los derechos y deberes de ambos órdenes. Una de las más célebres diferencias entre ambos niveles estatales pertenece al terreno de la política cultural: el llamado “Fallo sobre la televisión” del 28 de febrero de 1961, que influyó notablemente en el fortalecimiento del federalismo cultural.¹³⁰ Sturm (2001:30) ve en esta disputa por la televisión una cesura de considerable importancia en el desarrollo del federalismo alemán.
5. Decisiones sobre otras diferencias de naturaleza pública y legal, por ejemplo entre los estados miembros y el ámbito federal, entre los *Länder* mismos o dentro de un *Land*, siempre y cuando no exista otro camino legal (artículo 93, párrafo 1, fracción 4 de la LF).

El TFC está compuesto de 16 jueces, la mitad de los cuales es elegida por la Dieta Federal, mientras que la otra mitad lo es por el Consejo Federal, con una mayoría de dos tercios respectivamente.¹³¹ Los jueces permanecen en su puesto por un periodo de 12 años sin posibilidad de reelegirse. El tribunal toma sus de-

¹²⁹ Sólo el TFC tiene permitido determinar que determinada ley no es compatible con la LF. Cuando algún otro tribunal considera que una ley es anti-constitucional y por lo tanto se rehúsa a aplicarla, debe primero solicitar la decisión del TFC: a este procedimiento se le denomina “control concreto de normas”. Si el Gobierno Federal, algún gobierno estadual o un tercio de los miembros de la Dieta Federal desean que el TFC revise la constitucionalidad de una disposición legal, estaremos ante el segundo caso: el control abstracto.

¹³⁰ Este trascendental acontecimiento y las argumentaciones del TFC defendiendo las competencias de los *Länder* frente al ámbito federal en materia de política de medios de comunicación es presentado y explicado profundamente entre otros por Maunz (1961: 13ss.).

¹³¹ Para este dato y los siguientes, nuestra fuente es la misma que la consignada en la nota 56.

cisiones a través de un senado (*Senat*) o de una cámara (*Kammer*) de la siguiente manera: el TFC consta de dos senados formados por ocho miembros cada uno. El presidente del Tribunal está al frente del primero de ellos y el vicepresidente del segundo. La facultad para conocer de controversias constitucionales o de procedimientos de control de normas se distribuye en ambos senados por igual. Para otro tipo de procedimientos decide exclusivamente el segundo Senado.

En ambos senados hay varias cámaras con tres miembros cada una; el papel de estos gremios es decidir si alguna demanda o controversia es aceptada o no, por lo que en este último caso el procedimiento llega a su fin. Una cámara puede dar curso a una controversia o demanda si encuentra que está fundamentada de manera evidente, pero en casos de gran trascendencia la decisión la tomará siempre el Senado.

Únicamente los senados llevan a cabo procedimientos orales; sin embargo, una parte esencial de las labores del TFC la realizan las cámaras. Sirva como ejemplo de la forma en que las Cámaras desahogan una enorme parte de la carga de trabajo del TFC los siguientes datos: de 1951 a 2006 ha habido 6 783 decisiones de los senados y 133 831 resoluciones de las cámaras, lo cual también nos da una idea de la enorme cantidad de casos que se reciben. En la actualidad se reciben casi 6 000 demandas constitucionales al año en el TFC.

El Pleno está formado por los 16 miembros del TFC e interviene cuando hay divergencia de posiciones entre ambos senados, además de que lleva a cabo tareas concernientes a la organización del tribunal y regula las competencias de dichos gremios. El o la presidente del TFC es la cabeza de la administración de dicho órgano constitucional, si bien es el Pleno quien decide sobre cuestiones fundamentales, por ejemplo acerca del plan de presupuesto anual. En 2006, en el marco de un presupuesto federal total de alrededor de 261 600 millones de euros, el TFC ejerció casi 20 600 000 euros.

Según el artículo 92 de la LF, el Poder Judicial lo ejercen los tribunales federales y los tribunales de los diferentes estados miembros; la jurisdicción federal se limita a los tribunales superiores en todas las ramas jurisdiccionales. Por regla general se concentra la actividad de los tribunales federales en asuntos de revisión, en tanto que los tribunales de los estados se encargan de la jurisprudencia cotidiana (véase Laufer y Münch 1998: 138). Es muy interesante señalar que, a diferencia de México, ninguno de los tribunales federales superiores tiene su asiento en la capital del país: en Karlsruhe se encuentra el Tribunal Federal Constitucional mismo (*Bundesverfassungsgericht*), así como la Corte Federal para Asuntos de Derecho Civil y Penal (*Bundesgerichtshof für Zivil- und Strafrechtsangelegenheiten*); el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo (*Bundesverwaltungsgericht für allgemeine Verwaltungsstreitfälle*) está en Leipzig; el Tribunal Federal para Conflictos Laborales (*Bundesarbeitsgericht für arbeitsrechtliche Konflikte*) tiene su sede en Erfurt; en Kassel sesiona el Tribunal Federal para Asuntos Sociales (*Bundessozialgericht für sozialrechtliche Angelegenheiten*), mientras que, por último, la Corte Federal Fiscal para Asuntos Tributarios (*Bundesfinanzhof für Steuerstreitigkeiten*) radica en Munich.

México. Un papel comparable y similar al del TFC alemán lo juega en México la SCJN, aunque, en estricto sentido, no es propiamente un tribunal constitucional. El capítulo IV del título tercero de la CP regula las atribuciones, organización y estructura del Poder Judicial, en los artículos 94 a 107.

En México hay que distinguir entre el Poder Judicial de la Federación y los tribunales federales. El primero consiste en la SCJN, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, así como de otros tribunales colegiados y no colegiados. Entre los segundos están, por ejemplo, los tribunales militares, los tribunales para menores infractores y los tribunales agrarios.

La SCJN está formada por 11 ministros, quienes duran en el cargo 15 años. El presidente de la Corte es electo por el gremio cada cuatro años. No existe la posibilidad de reelección inmediata.

A resultas de la reforma constitucional de 1994, la SCJN reforzó su carácter de tribunal constitucional (véase Fix-Zamudio y Valencia 2001: 787, 793). Sobre todo después del cambio de régimen en el 2000, la Corte ha estado jugando un papel cada vez más importante, particularmente en lo correspondiente a la interpretación de las leyes y a la distribución de competencias entre los actores políticos, órdenes estatales e instituciones diversas.

La SCJN tiene facultades para intervenir en los siguientes asuntos, entre otros (según los artículos 105 y 107 de la CP):

1. Controversias constitucionales entre los diversos ámbitos estatales y entre los poderes: ámbito federal, entidades federativas, municipios, Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo federal, etcétera;
2. Acciones de inconstitucionalidad, esto es, investigar la posible contradicción entre una norma de carácter general y la CP, y
3. Revisión en amparo directo o indirecto, o sea, revisión de las decisiones de otros tribunales.

Los tribunales de la Federación son competentes para conocer de los siguientes casos, siguiendo lo dispuesto por los artículos 103 y 104 de la CP:

1. Cuando las leyes o los actos de autoridad violen las garantías individuales;
2. Cuando las leyes o los actos del ámbito federal vulneren la autonomía de las entidades federativas;
3. Cuando las leyes o los actos de las entidades federativas invadan la esfera de competencia del ámbito federal;
4. Controversias sobre derecho marítimo;
5. Cuando el ámbito federal fuese parte de alguna controversia;

6. De los casos en los que se vean envueltos miembros del Cuerpo Diplomático y Consular, y
7. En asuntos según lo dispuesto por los artículos 104 y 105 de la CP.

8. *El orden financiero federal*

Alemania. La llamada “Constitución Fiscal” (*Finanzverfassung*) de la República Federal Alemana presupone una cierta independencia presupuestaria de los ámbitos federal y estadual, así como mecanismos tributarios separados, todo según el artículo 109, párrafo 1 de la LF. Sin embargo la realidad es otra, pues los *Länder* ejercen en la práctica muy pocas atribuciones como para poder hablar de una “autonomía de ingresos” y un derecho de recaudación propio. Un “sistema de separación” según el artículo 109 de la LF es incompatible con el principio de la “equivalencia de las condiciones de vida” (Rudzio 2003: 383; véase Abromeit 1992: 130). Debido a ello surgió un sistema sumamente complejo de colaboración financiera entre los ámbitos federal, estadual y comunal, en el que se encuentran elementos de los sistemas de separación, de cooperación y de asignaciones. Según el sistema de separación hay impuestos federales, estatales y comunales; según el sistema de cooperación hay impuestos comunes, es decir, que les corresponden al ámbito federal y a los *Länder*, y según el sistema de asignaciones existe la posibilidad de asignaciones compensatorias federales para facilitarle a los estados miembros la realización de sus tareas (véase Lenk 2000: 241; Münch y Meerwaldt 2002f: 42). A la UE se destinan también los ingresos generados por algunos impuestos, como los de las aduanas de la UE.

El sistema de impuestos se basa en los artículos 104A a 115 de la LF y puede presentarse en cuatro niveles: (según Rudzio 2003: 383ss.):

1. Distribución de los impuestos en los niveles estatales;
2. Compensación financiera;

3. Pagos que realiza el ámbito federal para la ejecución de leyes federales, y
4. Coordinación de los órdenes federal y estadual en momentos de coyuntura política.

En cuanto al punto 1, diremos que, según el artículo 106 GG hay impuestos federales, estatales, comunales (esto es, lo que en México diríamos “municipales”) y comunitarios, cuyo monto debe estar a disposición del ámbito respectivo. Al orden federal le corresponden los impuestos al consumo más importantes y lo que se recauda en las aduanas; a los *Länder* les corresponde sobre todo las cargas tributarias a los automóviles, a la cerveza y sobre los bienes, y a las comunas se destina lo que resulta de la aplicación de los impuestos a la actividad industrial y predial. Los impuestos comunitarios (llamados *Steuerverbund*) llaman la atención por su enorme peso; a este grupo pertenecen: impuestos al salario y a los ingresos, al rendimiento del capital, a las corporaciones (equivalente aproximadamente a lo que en México son los impuestos a las personas morales), impuesto al valor agregado y a las importaciones.¹³² Los datos más recientes de los que dispongo nos dicen que, después de descontar lo que se va a la UE, un 43.8% se destinan al ámbito federal, 43.4% a los *Länder* y 12.8% a las comunas (Rudzio 2003: 383; véase también Wachendorfer-Schmidt 2000: 17, nota 4).

El punto 2 se refiere a los mecanismos de compensación financiera (artículo 107 de la LF), la segunda dimensión de colaboración o de “entretreído”. Como en prácticamente todos los Estados federales, los estados miembros alemanes tienen diferente fuerza financiera, por lo que algunos de ellos sufren de una débil recaudación tributaria, mientras que otros obtienen ventajas al tener en su territorio a poderosos contribuyentes. Para evitar la

¹³² En Alemania, el IVA es del 19%; dos tercios del monto se destinan a la consolidación del presupuesto y un tercio para apoyar los costos accesorios de los salarios. Productos y servicios como alimentos, ciertos productos lácteos, libros, uso del transporte público en tramos menores a 50 km, entradas al teatro, conciertos y museos, entre otros, causan sólo el 7%.

aparición de considerables diferencias en el nivel de vida de las entidades federativas, hay que idear mecanismos que, siguiendo el principio de solidaridad, ayuden a mejorar la situación financiera de algunas de ellas que así lo requieran. Este principio obliga tanto al ámbito federal como a los *Länder*, de acuerdo a su capacidad, a prestar cierta ayuda a aquellas entidades federativas que sean financieramente más débiles. Sin embargo, esto no ocurre siempre sin fricciones y es frecuentemente motivo de agrias controversias políticas. Cuando esta “corrección” de la distribución de ingresos tiene lugar entre los *Länder* mismos, se habla de una “compensación financiera horizontal”; si, por el contrario, es el ámbito federal quien emprende la ayuda, se habla de una compensación “vertical”.¹³³ A nivel comunal existe también una compensación prescrita por la ley, en este caso entre las comunas mismas (*Kommunen, Gemeinden*) y los distritos o, literalmente, esferas o círculos administrativos (*Kreise*). Estos mecanismos de compensación financiera difieren en su estructura de un estado a otro (véase artículo 106, párrafo 7 de la LF; sobre ello escribe Lenk 2000: 246). En este sentido es interesante llamar la atención sobre la “Ley sobre los Espacios Culturales en el Estado Libre de Sajonia” (*Gesetz über die Kulturräume im Freistaat Sachsen*), pues determina una compensación financiera no entre ciudades, sino entre unidades territoriales más grandes: entre regiones.¹³⁴

Respecto al punto 3, vale decir que dichas leyes requieren de la aprobación del Consejo Federal. El ámbito federal paga directamente las subvenciones y cede parte de los impuestos comunarios. A ello hay que agregar cofinanciamientos para tareas comunes y apoyos para el fomento del desarrollo económico y para

¹³³ Rudzio (2003: 384-388) profundiza en la explicación de los mecanismos para llevar a cabo ambos tipos de compensación; Münch y Meerwaldt (2002f: 41 y 42) discuten las dificultades que frecuentemente aparecen.

¹³⁴ Council of Europe y ERI Carts 2002: D-7. De aquí en adelante citaremos a esta fuente como CE y EC 2002; la más reciente versión se encuentra en internet como: www.culturalpolicies.net. En la bibliografía que acompaña a nuestro trabajo de investigación consignamos al documento del 2002 bajo “Council of Europe y ERI Carts”.

equilibrar fuerzas económicas dispares. La ayuda financiera federal trae consigo el peligro, ciertamente, de sepultar la autonomía decisoria de los estados. A esto ha colaborado el Consejo Federal, como ya hemos mencionado. El sistema del cofinanciamiento ha sido denominado por Abromeit como “la parte vital del moderno federalismo cooperativo” (1993, cit. por Pilz 1995: 68).

Por último, el punto 4 toca el tema de las leyes federales que, según el artículo 109 (4) de la LF y con aprobación del Consejo Federal, pueden obligar a asumir un presupuesto “anticíclico” en interés del “equilibrio general de la economía”; esta política presupuestaria anticíclica significa que los niveles estatales tienen que marchar al mismo paso para actuar en contra de situaciones coyunturales determinadas, lo que evidentemente sepulta totalmente el punto de partida financiero y político que expresa el mismo artículo 109 (1), esto es, que los ámbitos federal y estadual son autónomos e independientes entre sí en lo que atañe al manejo de su presupuesto.

Como ya hemos mencionado arriba, en la práctica las entidades federativas alemanas carecen de autonomía financiera. Los impuestos más importantes se encuentran agrupados en un sistema, de cuya organización es responsable el nivel federal. La distribución de los impuestos está en parte determinada por la LF y en parte por una ley federal, y por medio del *Bundesrat* poseen los estados el derecho de veto en lo que toca a decisiones que intenten cambiar determinado estado de cosas. Este sistema hace imprescindible la realización de negociaciones entre los ámbitos federal y estadual. En los mecanismos de compensación financiera juega un papel primordial el principio de la equivalencia en las condiciones de vida, y no por ejemplo la garantía de la autonomía de los estados miembros, como hasta cierto punto sí podemos reconocer en Suiza (Braun 2003: 63, 82). Según estas explicaciones, por lo tanto, se trata en el caso alemán de un federalismo de corte “cooperativo” o “concertante”, particularmente en lo que toca a su constitución financiera (véase Lenk 2000: 246).

Para terminar con estas reflexiones, sólo unas palabras sobre la administración financiera en Alemania. En este caso la colaboración es muy visible, puesto que dicha administración financiera está distribuida entre los niveles federal y estadual. Para determinadas tareas existen instituciones mixtas y procedimientos uniformes. Las direcciones superiores de finanzas son, por ejemplo, tanto instituciones federales como del estado federado respectivo. Esta “administración mixta” debe garantizar la unidad de la administración tributaria siguiendo al artículo 108 (4) de la LF (véase Laufer y Münch 1998: 251; Münch y Meerwaldt 2002f: 42).

México. Ya hemos dicho que un equivalente a la compensación tributaria alemana no se encuentra en la CP. En realidad, la versión original de la CP se basaba en un orden en las finanzas públicas que en el siglo XIX provocó gran confusión; la existencia de una doble autonomía tributaria: la de las entidades federativas y la del ámbito federal, lo cual generaba la llamada doble tributación. Además, dicha versión original de la Constitución de 1917 no separaba claramente las facultades en esta materia de los tres órdenes estatales. Ahí está el motivo que impulsó durante años al gobierno federal a buscar concentrar en sus manos las facultades exclusivas del cobro de impuestos. En este sentido son de gran significado las reformas constitucionales emprendidas en 1942: permitieron fijar en el artículo 73, fracción XXIX las competencias por parte del ámbito federal para establecer contribuciones en materia de petróleo, minería, generación de energía eléctrica, gasolina, explotación forestal, tabaco, cerillos y fósforos y aguamiel. Más tarde, luego de arduas negociaciones, se agregó la cerveza (véase Aboites 2004: 414ss.). Sin embargo, el problema no se ha resuelto de fondo, y sigue privando en el texto constitucional una gran inexactitud en la delimitación de los campos de imposición exclusivos de cada una de las esferas, la federal y la estadual.

Puede que sea práctico que nada más el ámbito federal posea las facultades para cobrar los impuestos más importantes. Los problemas aparecen cuando el Congreso, controlado por el

presidente de la República, no es capaz de dictaminar sobre el monto de los impuestos ni sobre la distribución de lo recaudado. Al contrario de lo que ocurre en Alemania, en México no fue siempre necesario emprender negociaciones entre el gobierno federal y el Congreso de la Unión, en vista de la hegemonía de la que disfrutó el PRI durante décadas y del papel dominante del Ejecutivo federal, particularmente desde más o menos 1940. Habrá que esperar a 1997, cuando por primera vez en la historia moderna del país la oposición obtiene la mayoría en la Cámara de Diputados, para que las cosas empiecen a verse de otra manera.

A ello hay que agregar el hecho de que los gobernadores actualmente pertenecen a diferentes partidos políticos y se han agrupado en la Conago, por medio de la cual han intentado algunas veces proponer una política tributaria más moderna y alcanzar lo que en México se ha dado en llamar “un auténtico federalismo”, que en teoría significaría más facultades para estados y municipios, aunque parece que a la hora de cobrar, nadie quiere hacerlo y prefieren que el gobierno federal siga haciéndolo. Un cambio podría tener lugar sólo a partir de reformas constitucionales, de las que mucho se ha hablado pero que se han hecho esperar ya por varios años. A los gobernadores al parecer lo que les interesa es transformar al federalismo en materia tributaria, por lo que proponen andar el camino en dirección contraria de lo que hasta ahora se ha hecho, es decir, tratan de fortalecer a sus estados y —aunque no se diga abiertamente— de debilitar al gobierno federal (Aboites 2004: 401). Muchos gobernadores y miembros o ex miembros del PRI, que nunca hicieron nada en contra del régimen autoritario de antaño y que incluso se beneficiaron de él, se han convertido en decididos defensores del federalismo, en un aparente camino de Damasco. La falta de mecanismos democráticos y transparentes de control sobre los dineros que reciben los gobiernos estatales del gobierno federal, sobre todo en estados en donde el Ejecutivo cuenta con mayoría de su partido en el congreso local, ha agravado el problema. El federa-

lismo se esgrime frecuentemente como arma fiera para defender la supuesta “soberanía” de los estados (nuestros gobernadores y políticos nunca hablan de “autonomía”), por lo que el federalismo ha devenido, de dogma, en ardid.

El desequilibrio tributario que ha surgido a través del tiempo entre los ámbitos federal y estadual se refleja en los siguientes datos, que podemos comparar con los que expusimos sobre Alemania unas líneas arriba: en el 2000 dispuso el gobierno federal del 71.2% de los recursos del presupuesto de egresos, el 23.7% se destinó a los estados y solamente un lastimoso 5.1% a los municipios (Ojeda 2005: 86 y 87; Ziccardi 2004: 128).¹³⁵

El problema de la compensación financiera es quizá uno de los más difíciles que dificultan la vida federal en México y que ha trastocado el equilibrio entre los ámbitos de gobierno para desventaja de estados y municipios (Fix-Zamudio y Valencia 2001: 949). Puesto que en los últimos diez años no se ha llevado a cabo ninguna reforma fiscal verdaderamente de fondo, se ha preferido conservar en funcionamiento el llamado “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, surgido a partir de una ley del 27 de diciembre de 1978. Esta ley busca crear impuestos federales únicos, concediendo una parte porcentual de sus rendimientos a las entidades federativas y a los municipios. Sin embargo, esta ley no ha podido resolver este problema, de suyo tan complejo, no puede impedir casos de doble tributación y se ha convertido en un instrumento de centralización política en manos del gobierno federal. De hecho, lo que en la ley aparece como una determinación

¹³⁵ Las causas de este fenómeno son múltiples y muy complejas, por lo que su explicación va más allá de los límites de este trabajo. El aparente círculo vicioso se ejemplifica en parte con las palabras que Enrique Peña Nieto, a la sazón candidato del PRI a la gubernatura del Estado de México, pronunció en una entrevista radiofónica: *a)* cuando los gobiernos municipales reciben más dinero, lo primero que hacen es subir el sueldo de los funcionarios de primer nivel; *b)* la única fuente de ingresos tributarios del Estado de México es la tenencia vehicular. Entrevista dirigida por Jorge Fernández Menéndez en “Imágenes de la política”, programa radiofónico transmitido el 18 de abril de 2005.

potestativa y voluntaria por parte de los estados para coordinarse con el gobierno federal en materia tributaria, en la realidad pudo observarse que desde un principio la coordinación ha tenido casi un carácter obligatorio

En esencia, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en que el ámbito federal y las entidades federativas pueden firmar convenios de coordinación fiscal; los estados se comprometen así a limitar sus potestades tributarias a favor del ámbito federal a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales, organizados en fondos participables, por ejemplo el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. Todas las entidades federativas han firmado estos convenios, por lo que los impuestos más importantes — el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado — son establecidos y administrados por el gobierno federal, a pesar de que no aparecen en el listado que hace el artículo 73, fracción XIX de la CP de los impuestos reservados al ámbito federal. Esto ha generado que el 80% de los ingresos fiscales del país estén en manos del gobierno federal, lo que confirma nuestra aseveración de que estamos ante un muy efectivo instrumento de centralización, además de que coloca a estados y municipios en un elevado grado de dependencia financiera, lo cual da al traste con uno de los elementos clave del federalismo, es decir una cierta autonomía financiera.¹³⁶ Esta dependencia se olvida cuando hay dinero y se percibe cuando los recursos escasean: así, en la última década, gracias a los altos precios del petróleo, los estados y municipios recibieron más recursos que nunca en su historia, pero al bajar los precios y estallar la crisis económica mundial, los gobiernos locales se han visto de pronto ante graves problemas financieros, imposibles ni siquiera de paliar con sus escasos recursos propios.

¹³⁶ Para profundizar, véase www.bibliojuridica.org/libros/3/1325/5.pdf, fuente consultada el 13 de julio de 2009; también: Fix-Zamudio y Valencia 2001: 949-951.

9. *La cooperación entre los estados miembros*

Alemania. Una característica del sistema de decisiones conjuntas en este país es la colaboración intensiva de los órdenes federal y estadual. Además de ello, desde los primeros años de vida de la República Federal se fue forjando una estrecha cooperación entre los *Länder* mismos y que recibió la denominación de “cooperación del tercer nivel” (luego de los niveles federal y estadual; recordemos que considerar al ámbito municipal junto a los otros dos es un fenómeno latinoamericano y no constituye un elemento esencial del federalismo) o también “(auto)coordinación de los *Länder*” (Laufer). Si recordamos, empero, que los *Länder* en la posguerra existían antes de que surgiera el moderno Estado federal alemán, entonces tendremos claro que incluso antes de que entrara en vigor la LF en 1949 ya tenía que haber una coordinación entre ellos. ¡La Conferencia de los Ministros Presidentes (en un sistema presidencial se llamarían “gobernadores”) sesionaba ya en 1948! La causa era la falta, en esos tiempos, de un gobierno central, por lo que los *Länder* intentaban poner coto a una posible disgregación. Por si fuera poco, la cooperación entre los destrozados *Länder* era imprescindible para poder salir lo más pronto posible de la catastrófica situación en la que quedó sumido el país después al terminar la guerra. Así, se llevaban a cabo conferencias regionales o interregionales de coordinación en la que participaban los jefes de gobierno (ministros presidentes) o los ministros locales. Para los *Länder* era, por lo mismo, más importante la garantía de poder ayudarse y apoyarse mutuamente que la garantía de su propia autonomía. Se ha mencionado que una de las ventajas de la coordinación entre los *Länder* fue la conformación de una capacidad de negociación propia frente al ámbito federal. Como desventaja podemos hacer notar el hecho resultante de que, con el tiempo, las entidades federativas —y sobre todo sus parlamentos— acabaron entregando una gran parte de su autonomía de configuración. Esta coordinación horizontal es, hasta la fecha, uno de los componentes más esenciales del federalismo alemán.

Frente a la coordinación vertical, la llamada “coordinación del cuarto nivel”, es decir, entre los niveles federal y estadual, la horizontal fue perdiendo algo de importancia, pero después de la reunificación alemana los estados volvieron a ser conscientes de las ventajas que trae consigo y volvieron a hacer uso intensivo de ella, para afirmar mejor los intereses locales (Laufer y Münch 1998: 250). El cuarto nivel de la coordinación entre las entidades federativas y la Federación tiene lugar en muchísimas áreas de trabajo, por ejemplo en forma de acuerdos administrativos, en diversas conferencias entre ambos ámbitos, en el Consejo de Planeación de Finanzas, en el Consejo de Coyuntura, etcétera.

El Consejo Federal posibilita a las entidades federativas su participación en la formación de la voluntad política de la nación, pero no tiene la tarea de coordinar los propósitos de los *Länder* entre sí. La colaboración y la coordinación de los estados entre sí descargan al Consejo Federal y permiten preparar muchas negociaciones y encuentros con el canciller federal. Para ello son las conferencias de los ministros presidentes, que se realizan regularmente, un claro ejemplo de la importancia de la cooperación en el tercer nivel. Estas reuniones se llevan a cabo en el escalón más elevado de esta autoconformación de los *Länder* y tienen como objetivo atenuar los efectos reales o supuestos de la organización federal del Estado, para cortarles el camino a posibles ampliaciones de las atribuciones del ámbito federal. Además, se tenía la esperanza de que por este medio pudiesen resolverse ciertos problemas del federalismo, como las diferentes orientaciones en la política educativa. Esto provocó que se le concediera más importancia a la uniformidad que a la diversidad (Laufer y Münch 1998: 256 y 257). El hecho de que con ello el federalismo, para llegar a soluciones más unificadas, se robase a sí mismo su verdadero atractivo, es decir, la posibilidad de ensayar diferentes soluciones, fue la consecuencia forzosa (véase Rudzio 2003: 389 y 390).

Los jefes de los gobiernos estaduales, por medio de estas conferencias, sesionan varias veces al año, ocupándose de preparar

las posiciones comunes frente al ámbito federal; además, estas reuniones han demostrado ser un instrumento muy valioso por su capacidad de saber encontrar el consenso en situaciones políticamente difíciles (véase Pilz 1995: 61; Abromeit 1992: 48).

Además de las conferencias de los ministros presidentes, en las que los participantes, entre otras cosas, discuten e incluso firman importantes convenios o acuerdos estatales y administrativos, se llevan a cabo conferencias de los distintos ministros locales, como por ejemplo la de los ministros del Interior o de Salud. Su significado aumenta constantemente, en vista de la aparición de problemas de carácter regional y supraestatal. Esta forma de tomar decisiones de manera conjunta de las entidades federativas con las eventuales invitaciones al ámbito federal a participar en ellas facilita por un lado el intercambio técnico de información y el consenso acerca de soluciones a problemas específicos, programas, leyes etcétera; por otro lado, sin embargo, esta forma de colaborar allana el camino a una unificación de la política en todo el territorio federal. Al mismo tiempo, los parlamentos locales se han degradado al punto de ser solamente los órganos que toman nota de las resoluciones y acuerdos alcanzados por el Ejecutivo local. Ya sea en la persona del ministro presidente o de los ministros del Gabinete. Puede decirse entonces que no poseen el derecho de hacerse oír (véase Pilz 1995: 62). Esta es la razón por la que algunos hablan de un “federalismo ejecutivo” (*Exekutivföderalismus*), pues en el federalismo cooperativo se lleva a cabo la mayoría de los contactos entre los ámbitos federal y estadual y entre las entidades federativas por medio de los miembros de los gobiernos, esto es, del Ejecutivo. Los parlamentos locales —e incluso la Dieta Federal— por lo general no son tomados en cuenta, lo que en parte se puede explicar si no perdemos de vista el carácter informal de muchos de estos encuentros. El papel de los parlamentarios se limita entonces a darse por enterados de los acuerdos y a aprobarlos; incluso han perdido ya la función del control. Por el contrario, los gobiernos estatales poseen la oportunidad de influir, a través del Consejo Federal y de las conferen-

cias de los ministros locales, incluso en procesos políticos donde, a decir verdad, juzgando por el objeto de las negociaciones, no se justifica la competencia de los *Länder*. Estas condiciones han propiciado paulatinamente que los miembros de los parlamentos locales organicen encuentros con sus colegas de otras entidades federativas, buscando formas de colaboración (sobre eso: Laufer y Münch 1998: 259 y 260; Reutter 2004: 18-24).

Antes de seguir adelante vale señalar que con los conceptos “sistema o federalismo de decisiones conjuntas” y “federalismo ejecutivo” se ha tratado de caracterizar al federalismo alemán. Como ya hemos explicado, en el federalismo cooperativo predominan permanentemente los gobiernos en los procesos políticos, en detrimento de la influencia de los parlamentos, lo que se traduce en una pérdida de la legitimación democrática (Nohlen 2006b: 157). Esto ocurre tanto a nivel federal como estadual. La diferenciación entre el federalismo cooperativo y el federalismo ejecutivo radica en que este último concepto se refiere sólo a dos aspectos: en primer lugar, a la colaboración vertical entre los niveles del sistema federal, excluyendo cualquier otra forma de cooperación intraestatal), y en segundo lugar, se refiere, como enfoque institucional, a la colaboración federal en el *Bundesrat* (*idem*).

Quizá la conferencia con la mejor estructura y organización es la de los ministros de cultura.¹³⁷ Su nombre oficial es “Confe-

¹³⁷ En Alemania, la máximas autoridades en materia de educación (escuelas, en parte también universidades y educación artística superior) se denominan generalmente “Ministerios de culto” (*Kultusministerium*). La palabra *Kultus* se remonta a la época en que dicho ministerio se ocupaba de los asuntos religiosos (como en México en el siglo XIX), dado, entre otras cosas, que la educación era casi en su totalidad responsabilidad de la Iglesia Católica (tal como también sucedía en México) o de las iglesias (fundamentalmente la Católica y también las luteranas, en Alemania). Por lo general, los ministerios de culto tienen varias responsabilidades más en otros campos de la política (ciencia, juventud, familia, deporte, por ejemplo), sobre lo cual decide el gobierno local en turno o las normas constitucionales de cada *Land*, puesto que, como en casi todos los países federales, en Alemania la educación es asunto de las entidades federativas; de ahí que el nombre de dichos ministerios cambie de un estado a otro. Los asuntos educativos se manejan por lo tanto a nivel local, pero se coordinan a nivel

rencia Permanente de los Ministros de Cultura de los *Länder* en la República Federal de Alemania” (*Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*), se le menciona frecuentemente sólo con sus siglas: KMK; tiene su sede en Bonn y cuenta con una oficina en Berlín. Será uno de los temas en nuestro capítulo siguiente.

En resumen puede uno decir que la coordinación entre los *Länder* se puede realizar ya sea por caminos formales o informales: encuentros de unos cuantos ministros presidentes, de los que dirigen su oficina o de los especialistas de las fracciones parlamentarias, por un lado; por el otro lado están la cooperación institucionalizada en forma de conferencias de los ministros presidentes o de los diferentes encargados de carteras, es decir, de los ministros (véase Beyme 1999: 379).

México. La colaboración de los distintos ámbitos de gobierno no ha jugado en México, de ninguna manera, un papel tan importante como en Alemania. Esta situación puede explicarse en parte porque México tiene un sistema presidencial y porque su federalismo está fuertemente centralizado. Así, al contrario de la República Federal Alemana, la cantidad de centros efectivos de decisión en México ha sido menor y las decisiones que requieren de la aprobación tanto del ámbito federal como del estadual también es mucho menor. Originalmente, como ya vimos, el federalismo mexicano proviene del modelo de separación, pero devino en uno de centralización en doble sentido. Una “autocoordinación” o una cooperación horizontal oficial entre los estados no forman parte de las costumbres políticas del país, además de que hay quienes ven en la confusa redacción del artículo 117, fracción I de la CP un impedimento para ello (sobre esto volveremos

nacional en la Conferencia de los Ministros de Culto (llamada también “de los Ministros de Cultura”). Si bien existe desde 1998 un Ministerio Federal para Educación e Investigación (*Bundesministerium für Bildung und Forschung*), no tiene facultades en materia de educación escolar, sino extraescolar. En nuestro trabajo denominaremos al ministerio que maneje la educación (política sectorial que, recordemos, en Alemania se incluye en el campo “política cultural”), Ministerio de Cultura, y a la Conferencia, igualmente, “de los Ministros de Cultura”.

más adelante). Sin embargo, desde hace algunos años, marcadamente desde el 2000, se puede observar una tendencia muy notable para promover la participación de los gobiernos estatales, tratando de reducir o paliar los efectos del marcado centralismo mexicano. Como instrumento de esos esfuerzos fue fundada la Conago, la Conferencia Nacional de Gobernadores, a la que pertenecen tanto los 31 estados como la ciudad de México (permítanos el lector no llamarle “Distrito Federal”). Los gobernadores, pertenecientes a los tres partidos más fuertes del país, esperan con esto hacer valer su significativo peso en la toma de decisiones a nivel federal.

Los gobernadores son quizá los políticos mexicanos que más han ganado con los cambios institucionales de los últimos años, puesto que no son solamente en sus estados figuras clave, sino que a nivel nacional son importantes actores. Desde hace algunos años dominan en el panorama de los candidatos presidenciales ya no los secretarios de Estado, como antes, sino los gobernadores o los jefes de gobierno, ya sea que estén en funciones o que lo hayan estado. Estamos así ante una “dislocación” de los cargos importantes del gobierno federal a los estados miembros (Hernández 2004: 220).

La Conago intenta fortalecer el federalismo por medio de mecanismos democráticos.¹³⁸ Sin embargo, a diferencia de la Conferencia de los Ministros Presidentes en Alemania, la Conago no tiene ni de lejos la estructura y los años de experiencia de su contraparte alemana, además de que aún posee un carácter informal: en su página electrónica ni siquiera es posible encontrar la dirección de unas oficinas, algún número telefónico o el nombre de algún encargado a quien uno pudiese contactar. En lo personal, mis esfuerzos por encontrar a un interlocutor por medio de la dirección de contacto que aparece en la página fueron una y otra vez infructuosos.

¹³⁸ Esta y la información subsecuente en www.conago.com.mx/Sobre/QueEs.aspx, fecha de consulta: 21 de julio de 2009.

Los objetivos que persigue la Conferencia descansan en los siguientes fundamentos:

1. La Conago es una instancia institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación, que busca un mejor equilibrio y una redistribución de las facultades de los niveles federal y estadual;
2. La Conferencia trata de fortalecer a las entidades federativas para que contribuyan más al desarrollo nacional y cuenten con más recursos para satisfacer las demandas de sus habitantes;
3. La Conferencia reafirma el compromiso de los estados miembros con el “pacto federal”, con el deber de impulsar un proceso de descentralización y el fortalecimiento del federalismo;
4. Sus principios son la solidaridad y la subsidiariedad; se menciona además un principio que significa que hay que retribuir a las entidades federativas de forma proporcional a sus esfuerzos recaudatorios: la “resarcitorialidad” (*sic*), aparentemente un neologismo;
5. A la Conago puede entrar cualquier estado de la Federación sin distinción de partidos políticos;
6. La Conferencia realiza proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos en una gran cantidad de esferas (política presupuestaria, transferencia de potestades y recursos, seguridad pública, fortalecimiento de gobiernos locales, relaciones intergubernamentales, etcétera).

La Conago realiza sus actividades con ayuda de varias comisiones, que se forman con un determinado número de gobernadores; uno de ellos se encarga de la coordinación.¹³⁹ Las comisiones son responsables de los trabajos de investigación mencionados más arriba, que se discuten y valoran en las reuniones plenarias. Lo importante es que dichos trabajos contribuyan

¹³⁹ Para ello, véase www.conago.com.mx/Comisiones/Composicion/, consulta del 21 de julio de 2009.

al fortalecimiento del federalismo y al desarrollo del país. En la actualidad hay 29 comisiones, 4 de ellas pendientes de instalación. El número y los temas de las comisiones cambian; hasta hace poco había 23 comisiones, entre ellas una dedicada a las relaciones con la UE, comisión que ya desapareció. Entre las que existen están: Asuntos Migratorios, Campo, Ciencia y Tecnología, Cultura, Desarrollo Regional, Educación, Hacienda, Reforma del Estado, Seguridad Pública, etcétera.

La colaboración y los encuentros más o menos periódicos de los secretarios de los gabinetes estatales se han vuelto muy paulatinamente normales en la vida política del país, si bien con un carácter muy diferente al que tienen en Alemania. De hecho: estas reuniones son convocadas generalmente por el respectivo secretario de Estado federal, por lo cual estamos aquí ante el equivalente funcional de la “cooperación de cuarto nivel” que encontramos en Alemania. Así, los secretarios de Finanzas de los estados miembros se reúnen regularmente con representantes del gobierno federal; reuniones semejantes tienen lugar también entre los procuradores de justicia. Una “cooperación del tercer nivel” de carácter formal aún no existe, si bien la Conago pudiese parecer una antesala para ello. De ahí que varios estudiosos del problema y alguno que otro político hayan pedido revisar el confuso artículo 117 que mencionábamos arriba, para impulsar la cooperación entre las entidades federativas (así Muñoz Ledo 2001: 219).

Por el contrario, la colaboración entre municipios tiene una tradición y una experiencia de más tiempo que aquella entre estados. Incluso el trabajo conjunto entre municipios de diferentes estados se ha vuelto normal, particularmente en lo referente a las zonas metropolitanas (Guadalajara, Monterrey, ciudad de México, Torreón), con mayor o menor éxito. En este terreno falta aún muchísimo por alcanzar.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Acerca del tema de la colaboración en las zonas metropolitanas de México, véase: González de Alba, Ligia (coord.), *Desafío metropolitano*, Ciudad de México, UNAM-Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2004.

En este sentido es de mucha utilidad y de gran significado el hecho que los presidentes municipales hayan fundado organizaciones que fomentan la cooperación, como la “Asociación de Municipios de México, A. C.”, que existe desde 1994 y que realiza una importante labor en temas como asesoría, investigación y fomento de las actividades municipales. En esta organización pueden estar representados los municipios, independientemente de la filiación partidista de sus alcaldes (véase: www.ammac.org.mx).

También los miembros de los congresos locales del país se han agrupado en una “Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales” (Comce, que al parecer ya no tiene página de internet). El objetivo de esta conferencia es apoyar el trabajo legislativo en el nivel estadual, con el fin de promover el federalismo (parece que todo mundo tiene ese objetivo en México) y la democracia. Todos los congresos locales del país están representados en la Conferencia, al igual que los diputados, funcionarios y asesores, independientemente de su filiación partidista.

10. *La situación actual de la discusión sobre las reformas del federalismo*

Alemania. El federalismo alemán se encuentra, a principios del siglo XXI, frente a grandes retos. No solamente debido a que el país es un Estado federal parlamentario “de tipo complicado”, a decir de Hartmann (2004: 290; véase Mielke y Bräuer 2002: 152). La situación se ha complicado en los últimos años, puesto que, como ya lo hemos comentado, las relaciones entre los 3 ámbitos de gobierno se han vuelto tan opacas y complejas que no permiten solucionar los problemas actuales, de naturaleza generalmente muy difícil. Aparte de esto, los ciudadanos tienen problemas para saber quién es responsable de qué en la política y en la administración. Por eso abogan muchos autores por una reducción de las instancias de decisión y de ejecución. ¿Sería posible, por ejemplo, reducir el número de leyes que requieran la aprobación del *Bundesrat*? Por si esto fuera poco, la crisis financiera

de las comunas empeora rápidamente, puesto que sus tareas se han multiplicado a partir de las últimas décadas del siglo XX, en tanto que los recursos puestos a su disposición para cumplirlas son claramente insuficientes. También los *Länder* intentan ampliar sus posibilidades de configuración, sobre todo en vista de la imperiosa necesidad de mostrar competitividad en la Europa de las regiones. A ello hay que agregar las disparidades económicas, en parte verdaderamente calamitosas, entre Alemania del este y del oeste, acrecentadas también por diferentes estructuras políticas. Esto ha conducido a un “Estado federal asimétrico” y al peligro, más frecuente que hasta ahora, de caer en la “trampa del sistema de decisiones conjuntas” (como lo expresó Scharpf en 1985). La cooperación entre el ámbito federal y los *Länder* sigue siendo necesaria debido a la continuidad de las estructuras institucionales; las divergencias de interés entre los *Länder* y entre los ámbitos federal y estadual dificultan sin embargo la cooperación. Una reforma de las estructuras institucionales en dirección a un Estado federal de tipo dual es, empero, extremadamente improbable, por no mencionar el hecho de que es muy dudoso que efectivamente un modelo dual en Alemania sea factible, conveniente y útil (véase Benz 1999: 146).

Así, las críticas al desarrollo del federalismo alemán se han centrado en tres aspectos: primero, en la creciente transferencia de competencias al ámbito federal; segundo, en la necesidad de un elevado grado de colaboración entre los poderes ejecutivos y la consiguiente pérdida de influencia de los parlamentos federal y locales; y, en tercer lugar, en el debilitamiento de la responsabilidad (*accountability*), diluida en el proceso consensual de toma de decisiones entre dos ámbitos de gobierno (Nohlen 2006b: 156 y 157)

Sturm (2003) sostiene que una simplificación en el sistema de decisiones conjuntas entre los niveles federal, estadual y de la UE es “imprescindible”, pues sólo así podrían aprovecharse mucho mejor las ventajas del federalismo, tales como la gran flexibilidad en la resolución de problemas políticos y económicos, fuerza in-

novadora, variedad y mayor número de posibilidades de configuración, entre otras. Una distribución de competencias según el principio de subsidiariedad podría facilitar el proceso, si bien es necesario recordar que dicho principio no puede ir nunca solo, pues necesita en todo momento de la solidaridad y de la conectividad (véase Sturm 1999: 89, así como nuestro primer capítulo: V.2). Sólo será la realización autónoma de tareas por parte de los *Länder* lo que posibilite la competencia para encontrar las mejores soluciones y evite los daños que causan a todo el país las decisiones equivocadas, afirma Sturm. También en relación con la UE es urgentemente necesaria una simplificación y una descentralización de tareas (Sturm 2003; véase Klatt 1991: 69).¹⁴¹

El 7 de noviembre de 2003 se conformó una “Comisión del *Bundesrat* y del *Bundestag* para la Modernización del Orden Estatal Federal” (*Kommission von Bundesrat und Bundestag zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*). La presidencia de esta llamada “Comisión del Federalismo” la asumieron dos políticos muy conocidos en Alemania: Franz Müntefering (SPD) y Edmund Stoiber (CSU). A pesar de todos los esfuerzos realizados, luego de un año de pláticas fracasó este intento de reformar al federalismo alemán. Los dos encargados explicaron públicamente, el 17 de diciembre de 2004, que la razón del descalabro fueron las diferencias de opinión sobre los límites de las competencias en materia educativa: los *Länder* habían exigido la completa responsabilidad en este campo (recordemos que en Alemania y en muchos países federales se considera a la política educativa como un elemento esencial del carácter estatal de las entidades federativas), mientras que el ámbito federal quería mantener para sí ciertas competencias centrales. Habiendo llegado prácticamente a un arreglo negociado, en el último minuto, literalmente, el gobierno federal

¹⁴¹ La discusión acerca de los caminos que habría que recorrer para lograr este proceso de mayor transparencia y efectividad del sistema de decisiones conjuntas va más allá de los objetivos de este trabajo. La literatura al respecto en Alemania es innumerable. En español, recomendamos, de Nohlen, “El federalismo alemán: su evolución hasta el presente y su reforma a futuro”, en Nohlen 2006b: 145-163.

exigió para sí las facultades para la aprobación y la titulación de los académicos alemanes. Esto fue rechazado terminantemente por todas las entidades federativas, independientemente de la filiación partidista de los gobiernos.

Del mismo modo, en mayo de 2005, cuando las negociaciones estaban ya cerca del cierre exitoso, fue nuevamente la política educativa la que impidió el acuerdo aunque, con el anuncio de que tendrían lugar elecciones federales anticipadas, el 22 de mayo se suspendieron los trabajos. No obstante, en algunos puntos críticos fue unánime la postura de los miembros de la Comisión. Así, las leyes que requieren de la aprobación del Consejo Federal disminuirían del 60% al 40%; los proyectos de financiamiento compartido se reducirían paulatinamente y los *Länder* recibirían compensaciones económicas en su lugar; el impuesto al automóvil sería en su totalidad para el ámbito federal, los impuestos de seguros, por el contrario, serían para los estados, etcétera. Pero precisamente en la política educativa, la “llave” para que el país pueda enfrentar su futuro, según lo expresó Gerhard Schröder, a la sazón canciller federal, volvió a fracasar la Comisión del Federalismo.

La discusión acerca de una refederalización de las tareas estatales había comenzado en realidad a principios de los años 80, y frecuentemente se vio que era muy complicado dirigir a la “República bloqueada”, como lo expresó Oliver Scheytt, en dirección a las reformas necesarias. Después del fracaso en mayo de 2005 quedaron algunas preguntas aparentemente sin contestar: si algunas entidades federativas preferían hacer uso del veto en el Consejo Federal en lugar de asumir más responsabilidades, o si los actores políticos en verdad estaban dispuestos a emprender una reforma de las estructuras federales, o si era factible poner en práctica la “sencilla idea” de reacomodar las competencias en el sistema de decisiones conjuntas, si algún día los estados miembros serán enteramente responsables de su política educativa, o si pueden andarse nuevos caminos con rumbo a la autonomía regional y a la unidad nacional en una Europa comunitaria.

En noviembre del 2005, una vez formada la Gran Coalición (es decir, una coalición formada por los dos partidos grandes: CDU y SPD, con Angela Merkel como canciller federal), se anunció una ronda más de negociaciones con el tema del federalismo. Después de algunas reuniones entre las fracciones de la coalición y de consultas con los ministros presidentes de los *Länder*, el camino estaba libre nuevamente para emprender el trabajo. En esta ocasión, los esfuerzos se vieron coronados por el éxito, pues después de décadas de discusiones, dos años de trabajos de la Comisión y varios meses de “estira y afloja”, el 30 de junio de 2006 se aprobó la Reforma al Federalismo en la Dieta Federal. El 7 de julio de ese mismo año tuvo lugar la necesaria aprobación del Consejo Federal. El objetivo de este paquete legislativo es la modernización del orden federal. Se trata de algunos cambios en las competencias legislativas de los ámbitos federal y estadual, en la que las responsabilidades políticas puedan ser más claramente diferenciadas. Así, en el futuro habrá menos leyes que requieran de la aprobación del *Bundesrat* y en determinados campos se devolvieron facultades a los estados. La ley entró en vigor el 1o. de septiembre del 2006 y pasa por ser la mayor reforma constitucional desde 1949. Las determinaciones de dicha reforma para renovar el orden federal deberán mejorar las capacidades decisorias y de acción tanto del ámbito federal como del estadual. Mientras que los *Länder* obtuvieron algunas atribuciones, como en materia legislativa en torno a las remuneraciones y prestaciones de los funcionarios locales, la responsabilidad para el cumplimiento de las penas y condenas, el orden horario de los comercios y el fomento a la vivienda de interés social, el ámbito federal es responsable de la energía atómica, defensa contra el terrorismo, el registro de ciudadanos y la protección de bienes culturales alemanes para que no sean extraídos del país. En el campo de la ciencia y la investigación en instituciones de educación superior podrán ambos niveles de gobierno trabajar coordinadamente en proyectos de significado suprarregional.

Con el fin de continuar las reformas al federalismo alemán, entró en funciones una nueva comisión del federalismo, llamada *Föderalismuskommision II*, y que ya terminó sus labores en torno a más propuestas de reforma. Los miembros de dicho gremio, presididos por Peter Struck (SPD) y Günther H. Oettinger (CDU), han tomado resoluciones unánimes en puntos esenciales, después de haberse reunido en grupos de trabajo en febrero de 2009 para formular los textos de los cambios constitucionales propuestos. La Comisión, en su reunión del 5 de marzo de 2009, aprobó una serie de medidas para reformar las relaciones financieras de los ámbitos federal y estadual. En el centro de las medidas aprobadas está la introducción de una nueva reglamentación para la contratación de deudas en ambos órdenes de gobierno a partir del año fiscal 2011. Después de ese año, todos los presupuestos de ambos niveles estatales deben estar equilibrados fundamentalmente sin ingresos que provengan de créditos, salvo algunas excepciones muy restringidas. Para poder cumplir con esta obligación, los cinco estados miembros más débiles recibirán apoyos de consolidación financiera. Más adelante se constituirá un “Consejo de Estabilidad” (*Stabilitätsrat*), para vigilar, por un lado, el cumplimiento de estas normas por parte de todos los estados y el gobierno federal, y por el otro, la realización de los pasos para la consolidación financiera en los cinco estados que recibirán tal apoyo. El proyecto de reformas contempla algunas propuestas para realizar algunos cambios en la LF y en leyes secundarias, así como una propuesta de resolución. El proceso legislativo correspondiente terminó positivamente con la sesión del 12 de junio de 2009 en el Consejo Federal.¹⁴²

¹⁴² Información obtenida en www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/index.html, el 22 de julio de 2009.

*Tenemos aquí el “Hardware” de la democracia,
pero el “Software” del autoritarismo.*

Bernardo ARÉVALO¹⁴³

México. Una de las consecuencias de la globalización es la reducción del margen de maniobra de los Estados nacionales, si bien, al mismo tiempo, las ciudades y las regiones cobran importancia. Desde hace algunos años, en parte debido a esto, se le presta creciente atención al principio de subsidiariedad, para poder sobreponerse a la crisis de muchos Estados democráticos. Es por esto que en México se está revalorando el significado de los municipios, regiones y entidades federativas en la discusión acerca de la renovación del federalismo, en relación tanto con el desarrollo económico y social como también en lo que atañe a la aún joven democracia (véase Ziccardi 2004: 131; acerca de la subsidiariedad y del federalismo en México, véase Díaz 1999: 150). De ahí que muchas de las exigencias y propuestas para un nuevo o “auténtico” federalismo, como se le acostumbra nombrar en México, se expresen sobre todo en los estados y municipios, si bien no siempre podemos saber si los móviles, más que en el real deseo de vivir el federalismo, habrá que buscarlos en el deseo de muchos gobernadores de no ser auditados ni controlados en el uso que dan a los recursos que reciben del ámbito federal. Por eso hemos dicho que el federalismo en México, además de ser forma de Estado y dogma de fe, es ahora también ardid político.

El proceso de descentralización administrativa continúa de alguna manera impulsado por el gobierno federal. Pero en esto tenemos que recordar que el principio de subsidiariedad es difícilmente concebible sin los de solidaridad y conectividad. Así, frecuentemente hay dificultades en México de parte de los gobiernos locales al asumir nuevas responsabilidades, sobre todo en regiones pobres, pues padecen una crónica falta de recursos financieros y carecen además del personal calificado para la administración y la dirigencia.

¹⁴³ Sociólogo guatemalteco, cit. por Huntington y Harrison (eds.) 2000: 28.

Con bastante frecuencia se escucha la preocupación de muchos científicos y políticos en el sentido de que sigue siendo el ámbito federal quien diseña y toma las medidas más importantes en la economía y en la política social, sin tomar en cuenta la participación de los otros órdenes de gobierno. Sobre todo en lo que atañe a la política de desarrollo social se han descentralizado recursos y responsabilidades, si bien no siempre se lleva a cabo según los principios de la solidaridad y la subsidiariedad, sino que son generalmente asistencialistas y paternalistas, además de que muchas veces, a manos de funcionarios federales y locales de todos los colores políticos, son objeto de manipulación política de forma abusiva, por ejemplo durante campañas electorales; por si fuera poco, no existe congruencia y coordinación entre las políticas social y económica (véase Ziccardi 2004: 132 y 133).

Un tema más de las actuales reflexiones sobre el federalismo, que es un reto de considerable magnitud en el proceso mexicano de la transición en el marco de una necesaria reforma al federalismo, es alcanzar la unión de la democracia con la gobernabilidad. Casar expresa que el problema actual del país es la compatibilidad entre gobernabilidad, presidencialismo y pluralismo político (cit. por Espinoza 1999: 68, nota 32; véase Ojeda 2005: 70). De hecho, muchas de las estructuras y costumbres políticas no se modificaron, sino que han entrado en conflicto con algunas nuevas, como ocurre con los sindicatos y con algunos actores y partidos políticos (sobre el problema de la gobernabilidad en el marco del federalismo, véase Hernández 1996).

En México existe ciertamente un sistema de pesos y contrapesos entre los diferentes poderes estatales tanto en una dimensión horizontal como vertical, si bien requiere de reformas. A nivel federal, el Poder Legislativo ejerce su función de control sobre el Ejecutivo, y la SCJN goza ya de una auténtica autonomía. También a nivel federal, el sistema electoral se ha vuelto más transparente y justo (aunque padezca de una sobrerreglamentación), y a nivel nacional, existe una libertad de prensa como prácticamente nunca la había habido. En los niveles locales el

panorama es otro: los congresos locales no siempre ejercen su función de controlar al Ejecutivo, y los tribunales superiores tampoco gozan siempre de una necesaria autonomía. La libertad de expresión es, en algunos estados de la República, una situación ideal aún lejana. El Estado de derecho sigue siendo débil y precario, lo cual podemos extraer de las diferentes encuestas nacionales de cultura política y prácticas ciudadanas, que se llevan a cabo por iniciativa de la Secretaría de Gobernación.¹⁴⁴ De ellas podemos extraer que la cultura y el sentido de la legalidad son aún muy débiles, caracterizándose por una gran desconfianza hacia las instituciones y hacia el gobierno. Una gran parte de la población no se interesa por la política y no puede distinguir entre un gobierno democrático y uno autoritario. Algunas de estas conclusiones también han sido corroboradas por los estudios del Latinobarómetro en sus diferentes ediciones. Muchos científicos y estudiosos llaman la atención sobre el hecho de que en México existe una enorme distancia entre lo que prescriben las leyes y su aplicación en la vida cotidiana, entre el texto constitucional y la realidad constitucional (Merino 2000b: 423).

Se podría suponer que la muy viva competencia política y la existencia de gobiernos en los tres órdenes provenientes de distintos partidos políticos aceleran la descentralización y fortalecen el federalismo; por otro lado, empero, es perfectamente posible que esto fomente el bloque de reformas, puesto que la competencia entre fundamentalmente tres partidos grandes revela una marcada carencia de flexibilidad.

En relación con los esfuerzos para lograr una reforma al federalismo tanto en Alemania como en México, es notorio cómo, mientras en el país europeo se han presentado propuestas que preconizan una introducción de elementos del modelo dual o competitivo al modelo alemán del federalismo cooperativo, con el fin de

¹⁴⁴ La cuarta “Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas” (ENCUP), levantada en noviembre de 2008 por el INEGI a iniciativa de la Secretaría de Gobernación, puede consultarse en www.encup.gob.mx/encup/?page=cuarta-encup.

salir de la “trampa del sistema de decisiones conjuntas”, en México se alaban indiscriminadamente las bondades reales o supuestas del modelo cooperativo, con la idea de que se trata, en este caso, de una categoría superior en un proceso de desarrollo, de una mejora o de una modernización del modelo dual, que con toda seguridad podría poner fin al peso exagerado del ámbito federal. Así, se habla en México con admiración sobre el federalismo cooperativo, al que se alaba como un “nuevo federalismo”, “más moderno”, digno de ser alcanzado.¹⁴⁵ Estas apreciaciones en ambas repúblicas reflejan una característica esencial del federalismo, que es la búsqueda constante de un equilibrio dinámico entre unidad y diversidad, entre tendencias centrífugas y centrípetas; la búsqueda de una constante adaptación debido a las características y a los retos tan cambiantes en los campos social, económico, político y cultural (Fernández Segado 2002: 978). Sobre esto asumiremos una postura propia en la parte final de esta investigación.

La idea de un federalismo que corresponda a las nuevas condiciones políticas de México trae consigo el hecho de que tanto a la Conago como a las asociaciones de municipios les corresponda jugar un papel de gran importancia, para alcanzar y garantizar un equilibrio en las atribuciones de los ámbitos de gobierno que permita que las entidades federativas dejen de ser modestos administradores de recursos que reciben del ámbito federal y dueños de muy limitadas facultades. Para ello se requiere de nuevas reglas de compensación financiera, para avanzar, paso a paso, en el proceso de descentralización política. Por supuesto que en algunos campos, como en la política educativa, es prácticamente imposible que los estados recuperen sus capacidades de decisión, pues después de tantos años de centralización en manos del ámbito federal, nadie exige ya su devolución a las manos estatales. En este sentido, México es una excepción entre los Estados federales.

¹⁴⁵ Acerca de la conveniencia de la introducción del federalismo cooperativo a México, véase Sánchez de la Barquera 2008c; para el caso de “la fórmula mágica” para Alemania, es decir, el federalismo de competencia, véase Nohlen, “El federalismo alemán: su evolución hasta el presente y su reforma a futuro”, en Nohlen 2006b: 145-163.

El hecho de que ya no haya un partido hegemónico es de suma importancia, ya que el control político por parte del PRI fue visto por muchos estudiosos como la variable central que impedía el funcionamiento del federalismo (*cf.* Fix-Zamudio y Valencia 2001: 955 y 956). Es interesante notar cómo aparentemente todos los partidos políticos en México están de acuerdo con la estructura “federal centralizada” (sobre eso véase: Merino 2000a: 420). En la parte final de este trabajo tendremos que profundizar en este fenómeno.

La discusión en México continúa, sin que, a diferencia de Alemania, se haya instaurado una comisión con el peso político de la que en este país se formó para preparar las reformas al federalismo. Ciertamente existen en la Cámara de Diputados y en la de Senadores sendas comisiones para el fomento del federalismo, cuyos modestos trabajos se pueden consultar en las respectivas páginas de internet. El gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) formuló y presentó en agosto de 1997 un “Programa para un nuevo federalismo 1995-2000”, mientras el Senado organizaba un gran “foro” (muy socorridos en México por los políticos de todos los colores), en el que, como siempre, muchísimos políticos, científicos y estudiosos discutieron la reforma al federalismo (Guadalajara, 1995; véase Gadsden 1995). Se aspiraba a un proceso de descentralización que posibilitara una nueva distribución del poder político (Fix-Zamudio y Valencia 2001: 954 y 955).

En los últimos años del pasado siglo se discutía particularmente en relación a la necesidad de una nueva y profunda transformación del federalismo, sobre todo en vista de su aplicación práctica. Los temas más candentes han sido principalmente la política fiscal en un Estado federal, la autonomía de las entidades federativas y la claridad y transparencia en la distribución de competencias (*idem*; *cf.* Díaz 1999: 146 y 153).

En el 2000 iniciaron los trabajos de la “Comisión de Estudios para la Reforma del Estado”, formada por numerosos políticos y especialistas. Al año siguiente se publicaron sus resultados y sus reflexiones (Muñoz Ledo 2001). Entre las propuestas más inte-

resantes se encuentran, por ejemplo, la de reformar el artículo 26 de la CP para formular planes de desarrollo locales en lugar de uno nacional, lo que posibilitaría llevar a cabo distintos ensayos para solucionar diferentes problemas, en vista particularmente de la asimetría de diversos órdenes que caracteriza a las entidades federativas (Muñoz Ledo 2001: 212). Otra propuesta busca ampliar la coordinación fiscal entre los ámbitos federal y estadual, al tiempo que los estados acrecientan sus facultades tributarias. La prohibición, existente desde 1933, de reelegir a los presidentes municipales, es considerada como un obstáculo en el desarrollo de los municipios, por lo que se propone su derogación. También se tocó el tema de la costumbre, muy mexicana, extendida a todos los ámbitos de gobierno y practicada por políticos de prácticamente todos los partidos, de empezar casi de cero cuando hay cambios de administración, lo cual impide formular y aplicar políticas y esquemas de solución que vayan más allá del periodo de gobierno respectivo.

Un punto importante que destacó la Comisión tiene que ver con la propuesta para derogar la fracción I del artículo 117 de la CP, debido a que su redacción tan imprecisa genera confusiones en torno a la colaboración entre estados. En forma poco clara, la comisión se pronuncia por proyectar una transición en México del federalismo “dual” (*sic*) al cooperativo, para después pasar a uno “asimétrico” (*sic*). Desafortunadamente no se expone con mayor claridad el asunto (Muñoz Ledo 2001: 218; sobre ello véase Sánchez de la Barquera 2008c).

Desafortunadamente, en los últimos dos años, la reforma del Estado —uno de cuyos puntos era, precisamente, el federalismo—, que había recibido un decidido impulso por parte de los partidos y de algunos políticos notables, al grado de haberse promulgado una ley al respecto, ha pasado a ocupar un segundo plano muy lejano. De hecho, ni en los medios de comunicación ni en el ámbito político se ha vuelto a tocar el tema, rebasado por otras preocupaciones más urgentes como la inseguridad pública,

la lucha contra el crimen organizado, la crisis económica y el virus de la influenza humana.

En todo caso es imprescindible una transformación de las hasta ahora fuertes tendencias centrípetas en las estructuras y prácticas federales mexicanas; no obstante, hay que recordar que el centralismo no tan solo es un elemento muy importante en la historia y en las estructuras políticas del país (por mucho que muchos no quieran verlo), sino que por lo mismo, está firmemente enraizado en la cultura política nacional. Un simple cambio en las leyes no acarrearía, por lo mismo, ningún cambio práctico; incluso podría, como hasta ahora ha ocurrido, fortalecer aún más las tendencias centralizadoras (véase Merino 2000: 441). No olvidemos, además, que el federalismo posee en México el carácter de dogma (Fix-Zamudio y Valencia 2001: 946; Burgoa 2002: 464) y, como también ya hemos comentado, de ardid. Esto significa simplemente que es imposible imaginarse al país sin el federalismo, por lo menos en el papel. Sin embargo, ya es tiempo de que México aproveche las grandes ventajas de esta forma de Estado: se le considera, con razón, como garante de la libertad, del desarrollo social, económico y democrático y de la eficiencia de gobiernos que, como en casi todos los Estados federales de América, tienen que ejercer sus funciones en amplísimos territorios (Fernández Segado 2002: 979; Fix-Zamudio y Valencia 2001: 956). Urge ya una reforma a fondo del federalismo mexicano, al que Carbonell califica como “federalismo idiota”, pues señala que ha entrado en una etapa de grave obsolescencia, a partir de la cual tiene sólo dos opciones: reformarse profundamente o seguir siendo una fachada inservible, “detrás de la que se esconden las peores formas de despotismo gubernamental y de ineficacia institucional... en medio de una maraña tan compleja de distribución de competencias que más parece servir para la evasión de responsabilidades que para prestar un servicio público de calidad...”¹⁴⁶

¹⁴⁶ Carbonell, Miguel, “El federalismo idiota”, *El Universal*, 30 de julio de 2009, en www.eluniversal.com.mx/editoriales/45065html.