

El Federalismo y Municipio Contemporáneo en las Relaciones Internacionales: El Caso Mexicano

Dr. Paulino Ernesto Arellanes Jiménez
Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT)
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Introducción

En la globalización es frecuente hablar de que el Estado se ha abierto al comercio exterior, que se ha transnacionalizado, que pasa a formar bloques regionales a través de las integraciones comerciales, y desde luego, que el Estado es el que privilegia las relaciones internacionales y, sobre todo, la política exterior, puesto que como entidad unitaria soberana a él le corresponde dicha facultad; sin embargo hoy, las instancias de poder y/o de gobierno internas, las locales, son las que han empezado a trascender las fronteras del Estado-Nación, y por lo cual, buscan sus propias relaciones internacionales.

Este artículo reflexiona sobre esta nueva realidad entre los actores¹ internacionales, se rescata el municipio (lo local) a partir del federalismo y específicamente el federalismo mexicano; de manera que sobre estas líneas se construyan las relaciones internacionales del municipio mexicano.

Las nuevas realidades que se plantean

Hoy sabemos que existen tres niveles de gobierno y de poder en el sistema jurídico mexicano, a saber: nivel federal, nivel estatal (entidad federativa) y nivel

¹ “Por tanto, se es actor internacional, no por pertenecer a una determinada categoría de grupos sociales, sino por disponer de la capacidad de engendrar o participar en relaciones, que son internacionalmente significativas”. Rafael Calduch Cervera. “Capítulo 5: Los actores Internacionales”, en Ileana Cid Capetillo (Compiladora). *Lecturas básicas para introducción al estudio de Relaciones Internacionales*. FCPyS-UNAM, CRI, 1998; págs. 197-198. En tal sentido son actores los estados, las organizaciones internacionales, las Organizaciones no Gubernamentales las empresas transnacionales, etc.

municipal. “Lo federal, lo estatal y lo municipal, son esferas de poder que se manifiestan como fuerzas concurrentes divergentes y que, sin embargo, forman parte del conjunto del Estado hasta configurar un sistema de relaciones causales e interdependientes. En el Estado se conjugan acciones y reacciones que dan movimiento a la vida política, definición a la vida pública y consistencia al ser mismo del Estado”². Pero al mismo tiempo existen tres poderes y no precisamente con equilibrio de poderes, porque con frecuencia se confrontan y se interconectan entre sí, a saber: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial.

En la vida práctica política de un sistema como el mexicano se da un entrecruzamiento de compromisos, acciones, relaciones y hasta conflictos entre los niveles de gobierno y los poderes de la Federación³, donde hoy la Entidad federal y el municipio resaltan por varias situaciones y condiciones: a) las integraciones macroeconómicas internacionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Acuerdo Global México. Unión Europea, la pretensión de formar parte del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o la participación insistente al Plan Puebla-Panamá, como ejemplos, b) la globalización en general, pero especialmente del comercio, de las finanzas, de la producción y de los servicios, c) la mayor dependencia económica de México a Estados Unidos y d) los crecientes flujos migratorios internacionales.

Todo lo anterior, más un conjunto de problemas aún mayores, han cambiado la tipología tradicional de los municipios y de los estados o Entidades Federativas⁴ o

² Ricardo Uvalle Berrones. “Descentralización Política y Federalismo. Consideraciones sobre el Caso México”. *Gestión y Estrategia*. Edición Internet. <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art.2.htm> 25/05/04; Págs. 2 de 12

³ En México cuando hablamos de Federación nos referimos al gobierno de nivel Federal que comprende los poderes federales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

⁴ En este artículo se utiliza Estado con mayúscula cuando nos referimos al Estado-nación y en el caso de México al Estado mexicano; en cambio, estado con minúscula cuando nos referimos a las “Entidades federativas” a los 31 estados del país, como podrían ser Jalisco, Veracruz, Oaxaca, Tabasco, etc. En este artículo se usarán “Entidad federativa”, como sinónimo de estado con minúscula para referirse a los estados

bien, la ha acentuado: municipios rurales, urbanos; pobres, ricos; pequeños, grandes; alejados, conurbados; internos y fronterizos; internos y de litorales; de alto crecimiento demográfico y de bajo crecimiento demográfico; gobernados por diferente partido político, etc.

En el caso de México, por autoritarismo centralista y presidencialista, se han dado desviaciones políticas y sociales muy agudas, porque en un círculo radial, el inicial nivel de gobierno que comenzaría en el municipio “libre”, pasando por las Entidades federativas y que terminaría en el gobierno federal, hoy más bien es realizado con frecuencia al revés, esto es, inicia en el gobierno federal para terminar en el gobierno municipal.

El federalismo pactista⁵, surgido en México desde el siglo XIX, está construido sobre una arquitectura de competencias y atribuciones de los diferentes niveles de gobiernos y órganos de poder que se fueron construyendo en distintos procesos de negociaciones entre las diversas fuerzas políticas que han configurado al Estado mexicano.

Si se considera, entonces, que en toda estructura política las relaciones entre partes tiene el potencial de derivar en práctica de subordinación, lo cual sería contrario al principio federalista, la efectividad del Estado de derecho es una de las condiciones imprescindibles de todo sistema federal. Se encuentra en su origen, en su estructura y en su dinámica. Por este motivo, entre el

internos del República mexicana y para distinguirlo del Estado (Nación) Mexicano

⁵ “No se pueden mencionar las atribuciones de cada uno de los espacios de poder: federal, estatal y municipal de una manera rígida, y esto se debe a. “un método rígido, impráctico y de casi imposible realización por el dinamismo intrínseco del federalismo y la infinidad de hipótesis competenciales que debieran enumerar para abarcar el universo de tareas a cargo de los poderes públicos”. Donde las facultades inscritas al poder federal, las no explícitas, concurrentes y residuales a favor de los poderes locales en consonancia con el poder federal; en esto se caracteriza un federalismo pactista como el mexicano”. El origen pactista del federalismo mexicano y hoy el dinamismo de las relaciones internacionales lo abren a una flexibilidad. Enrique Aguirre Saldívar. *Los retos del derecho público en materia de federalismo: Hacia la integración del derecho administrativo federal*. IJ-UNAM; México 1997; pág. 120.

federalismo, el poder político y el Estado de derecho existe una relación necesaria, que impulsa la constitución de un Estado no solamente dinámico, sino además regulado, con pocos espacios para que el poder pueda salir de los márgenes de autoridad reconocido por el derecho. Por lo menos, ésta es la tendencia implícita en todo pacto federal⁶.

En el centro de las decisiones de un sistema de federalismo, donde la Federación es el poder nacional y la soberanía nacional, y las Entidades federativas y municipios son parte de la Federación, pero no la Federación misma. Con frecuencia e históricamente esas decisiones fueron, eran y son más alineadas a la Federación pero no a las Entidades federativas. Esto derivaba de la seguridad territorial, política y social que buscaba el Estado nacional; por la concentración de poder a favor de la Federación, en el centralismo de supuesta unidad nacional o bien a la fuerza del presidencialismo que política y jurídicamente organizaba, ordenaba y facultaba en el jefe de Estado a los demás niveles de gobierno; y por último, en los más de 70 años de poder de un único partido político que hegemonizaba el poder desde lo federal, (estamos hablando de la centralización política) aunque hubiese un conjunto de leyes y ordenamientos constitucionales y secundarios que teleológicamente buscaran el equilibrio de competencias en la República; cabe señalar que en algunos sistemas de gobierno, el centralismo ha generado un interés político por hacer aparecer al gobierno nacional como el principal protagonista y el responsable de desarrollo. Es éste quien determina el proyecto económico, es también quien dilucida las prioridades de la sociedad y es quien concentra la mayor capacidad de acción tanto en recurso como en potencialidad técnica y administrativa.

Este centralismo es tal vez uno de los fenómenos más recurrentes en el tipo de gestión gubernamental del gobierno federal mexicano, lo que hace de nuestro sistema gubernamental uno de los federalismo más rezagados en cuanto a la práctica de formas

⁶ Tonatíuh Guillén López. Federalismo, gobierno locales y democracia 17. *Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática*. <http://deceyec.ife.org.mx/federalismo.htm> págs. 11-de 29. 25/05/04

cooperativas y descentralizadas de gestión⁷, por lo que se hace necesario en el federalismo volver al equilibrio de gobiernos en una relación competencias pactadas y aplicadas. En este sentido, la descentralización no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida.

La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social. En efecto, se reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y contestataria. Se reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión. Se reconoce que la acción de gobierno responde a la unidad de mando, pero que no implica omitir lo diverso de la vida pública.

La descentralización se vincula con las fuerzas predominantes de la sociedad y se identifica con los intereses primordiales del Estado. Por la descentralización, la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso. Por la descentralización, el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que el encara y representa⁸.

Tan importante es la descentralización como respuesta democrática en el nuevo federalismo, que inclusive a nivel de relaciones internacionales es tema de relevancia, por ejemplo (insertar aquí una coma) el acuerdo sobre federalismo firmado entre México y Canadá, donde “los gobiernos plantearon como ámbitos de cooperación la descentralización, el diseño constitucional e institucional para el federalismo, la

⁷ Ernesto A. Millán Escalante. “El Municipio, elemento fundamental del Federalismo. México. Instancia Administrativa. Poder Político”. <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/com/vii/comff/camamun.htm> 25/05/04; págs 1-1

⁸⁸ Ricardo Uvalle Berrones. “Descentralización Política y Federalismo. Consideraciones sobre el Caso México”. *Gestión y Estrategia*. Edición Internet. <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art.2.htm> 25/05/04; págs 1 de 2

distribución de competencias gubernamentales, las relaciones intergubernamentales, la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas y la capacitación, entre otros”⁹.

Robert Michels expone la idea de que los requerimientos técnicos de las organizaciones modernas conllevan a una inevitable oligarquía, que conduce a una escisión entre la base y la élite dirigente. Según la descentralización no sería producto de las tendencias democráticas de las masas sino del carácter antidemocrático de los líderes regionales que no simpatizan con una centralización.

En su trabajo sobre descentralización y democracia F. Gil Villegas destaca que el problema de las estructuras oligárquicas y el carácter antidemocrático de algunas tendencias descentralizadoras planteadas por Michels resultan relevantes para el caso mexicano.

Por último, en México el proceso democrático no es variable dependiente de la descentralización ni de la centralización, sino los obstáculos a la descentralización son con frecuencia las oligarquías regionales¹⁰.

La relación de México con Estados Unidos: Piedra angular de las relaciones municipales

Al unísono con lo anterior, en el contexto bilateral con Estados Unidos y multilateral a nivel internacional, otras realidades en la política exterior y en las relaciones internacionales de México existían, por ejemplo, solamente acuerdos y tratados de intercambio comercial, financiero y cultural, pero que no iban más allá de lo determinante de la geopolítica por la vecindad con Estados Unidos.

En lo multilateral internacional, nuestro apego a derecho internacional y la defensa de espacios internacionales más allá del bipolarismo existente nos detenía más en el mercado y política internos, por la defensa de lo propio en términos de soberanía estatal. Pero cuando las realidades internacionales variaron hacia las integraciones, regionalismos, globalización y

⁹ Fondo Triple. Noticias Internet.
<http://www.terra.commx/noticias/articulo/109005/> pág.1.

¹⁰ Pedro Martínez Martínez. “Federalismo y Gobierno Local”.
Gestión y Estrategia.
<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestión/num8/doc5.htm>

multipolarismos que convergieron con los cambios en las realidades internas: crisis económica, cambio de partido en el gobierno a nivel federal, el pluralismo partidario aplicado, mayor polarización de las fuerzas sociales y concentración del ingreso nacional, etc.

Entonces lo formal de las competencias en el federalismo ya existentes, irrumpen hacia el cumplimiento programático, que en el proceso histórico del Estado mexicano se cumplía en forma limitada.

Dicho en otras palabras, esos cambios en el contexto interno como internacional, conducen irremediamente a plantearse la necesidad de volver a las fuentes del federalismo como verdadera alternativa democrática, donde la pluralidad y diversidad se vea reflejada en la unidad del Estado

Pero dadas las condiciones que ahora presentan los escenarios nacional e internacional, las fuerzas políticas internas reclaman lo programático político-jurídico, y entonces se presentan estas “nuevas” relaciones entre lo que se ha dado en llamar centro-provincia, pero más exactamente Federación, Entidades federativas y municipios, o bien gobierno federal¹¹ y

¹¹ Materias en las que el poder federal tiene competencias rígidas y atribuciones expresas. Artículos 73 y 28 de la Constitución Mexicana.

“Estos artículos prevén una larga lista de materias en las que el gobierno central ejerce atribuciones expresas, a saber: petróleo e hidrocarburos y minería; industria cinematográfica, comercio; juegos de apuestas; servicios de banca y crédito; energía eléctrica y nuclear, banco único de emisión; moneda; trabajo; leyes marítimas de paz y de guerra; leyes sobre el ejército, marina, y fuerza aérea nacionales; nacionalidad, ciudadanía, inmigración y emigración; vías generales de comunicación; ferrocarriles; postas y correos; telégrafos y radiotelegrafía; pesas y medidas; uso y aprovechamientos de aguas; terrenos baldíos; servicio exterior, etc.”

“No obstante lo anterior, algunas facultades se han distinguido desde los orígenes del federalismo como exclusivas del gobierno federal, como la defensa, seguridad nacional y relaciones exteriores”.

Las facultades implícitas del poder federal y el federalismo

En nuestro país ha faltado profundizar en el estudio de las facultades implícitas; facultades que precisamente le han dado su fuerza actual al gobierno federal: Sin la comprensión cabal de las facultades implícitas, no es posible entender el

gobiernos estatales y locales, donde indudablemente se avecinan cambios en las competencias, o bien, darle vida e innovada interpretación a las competencias que otrora, repetimos, eran formales, pero ahora son para darle vida programática y aplicada, aunque existe exclusividad del nivel federal, a pesar de la apertura e integraciones internacionales.

La realidad de la relación de los tres niveles de Gobierno

Ciertamente en el universo de esas nuevas relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, no todo estaba contemplado sino que definitivamente aparecen fenómenos realmente inéditos, que nosotros le llamamos *nuevas modalidades de federalismo en el Estado mexicano*.

En este esquema el federalismo en la nación mexicana ha trazado su crecimiento y desarrollo; es precisamente este modelo aglutinador lo que ha generado dos situaciones muy importantes: la unidad nacional y la centralización de todos los poderes en la presidencia del país y en la clase política. México, a diferencia de diversos países del mundo, pero sobre todo de Centro y Sudamérica, integró las fuerzas regionales

federalismo mexicano en toda su amplitud, ni menos, prever su futuro.

“En México, el uso de las facultades implícitas han sido frecuente. Una gran cantidad de entidades paraestatales y de expedición de leyes federales han tenido como base estas facultades, y no precisamente facultades expresamente enumeradas y limitadas. La legislación federal, con base en estas facultades implícitas, ha abarcado los más diversos campos. Hay que admitir que en México la ampliación de actividad de los poderes federales con base en las facultades implícitas ha contribuido a robustecer al estado mexicano. Le ha permitido hacer frente a las presiones del exterior y a enfrentar los grandes problemas sociales del país, principalmente en materia de desarrollo económico y seguridad social”. Enrique Aguirre Saldívar. Los retos del derecho público en materia de federalismo: Hacia la integración del derecho administrativo federal. IIJ-UNAM; México 1997; págs. 122 y 125. y Jacinto Faya Biseca.. *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, INAP, 1988; 11 y 12.

en un gran “Estado-Nación”, esto permitió la disminución de las fuerzas caciquiles y los centros de poder zonales dándole una estabilidad relativa que permitió la gobernabilidad nacional.

Sin embargo, es precisamente esta centralización a ultranza la que generó la aparición de un poder de corte supremo que no tan solo abarcó todas las áreas de la administración pública, sino que engendró un sistema político subordinado hacia las decisiones de un poder ejecutivo federal llamado Presidente de la República, que es a su vez el jefe supremo de las fuerzas armadas, y quien formula la política exterior, y conducía gran parte de las relaciones internacionales.

Esta centralización relativizó las autonomías y soberanías de los distintos ámbitos de poder, municipal, estatal, legislativo y judicial. Estos últimos se fusionaron por la vía de los hechos con el poder ejecutivo; el municipal perdió todas sus atribuciones como órgano de gobierno convirtiéndose en la primera unidad administrativa del gobierno, y la soberanía de los estados quedó como letra muerta, lo que obligó a acatar las decisiones del poder ejecutivo como leyes adquiriendo el status de administrador público regional¹².

“(…) El federalismo implica la distribución del poder a través de la coexistencia tanto de diversos ordenamientos jurídicos integrados en un sistema, como de niveles de gobiernos autónomos, pero asociados, que deben atender coordinadamente distintas materias. De aquí la importancia para la subsistencia y el progreso del régimen federal, de un mecanismo equilibrado de distribución de competencias entre los órdenes federal, estatal y municipal. Ahora bien, aunque esto pudiera parecer sencillo a partir de la lectura de las reglas básicas de distribución de facultades contempladas por la Constitución, en la práctica suele resultar de difícil solución, complicándose al grado de encontrar duplicidades, omisiones, contradicciones o indefinición de atribuciones, además de un aparente desconcierto sobre el ámbito de validez de las normas jurídicas”¹³.

¹²Alberto Mendoza G. M.. Investigador del *Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local*. Equipo Pueblo. <http://www.equipopueblo.org.mx/conago-gobernadores.htm>

¹³ Aguirre Saldívar Enrique. *Los retos del derecho público en materia de federalismo: Hacia la integración del derecho administrativo federal*. IJ-UNAM; México 1997; pág. 117.

El federalismo cooperativo, que es el que se dibuja a partir de las organizaciones políticas de los gobiernos locales, de organizaciones ciudadanas, que aunque siempre ha existido, se quedaba más en lo formal que en lo real, por esto: “concepto de competencia y en su aplicación, casi nula, se les ha confundido con las facultades coincidentes al llamar concurrentes a aquellas facultades en las que, a través de las novedosas leyes generales o leyes marco, se ha conjugado la participación de los gobiernos federal y estatal en determinadas materias, como educación, salud, medio ambiente, ecología, asentamientos humanos y seguridad pública, con la aspiración por configurar un federalismo cooperativo¹⁴, situación que ahora se amplía con las iniciativas que los estados o Entidades federativas han tenido para lograr que esos aspectos sean tratados en las legislaturas locales.

De tal manera coexistía el federalismo cooperativo, que véase el éxito y el impulso a lo mejor del municipio¹⁵, donde este nivel de gobierno es un auténtico poder político, lo cual es necesario si lo que se pretende es delinear garantías y medios de protección integrales en el contexto de un Estado con tendencias democráticas y un claro sentido de justicia social y política por lo que se debe considerar al municipio como un ente que posee un conjunto de derechos políticos, administrativos y sociales inmanentes a su naturaleza política¹⁶.

Se requiere que el federalismo deje de ser una asignatura pendiente, de tal manera que se haga realidad el pleno ejercicio de la autonomía de las entidades federativas y la auténtica libertad de los municipios. Esto es que en el contexto de la transformación democrática del país, el centralismo será sustituido por un régimen basado en la distribución de competencias, el equilibrio de recursos y la colaboración de responsabilidades entre la federación, los estados o Entidades federativas y los municipios. El federalismo al

¹⁴ Ibid. Pág. 127

¹⁵ Fundación Ford 2001

¹⁶ Cfr. Ernesto A. Millán Escalante. El Municipio, elemento fundamental del Federalismo. México. Instancia Administrativa. Poder Político.
<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/com/vii/comff/camamun.htm>
25/05/04; págs 1 de 1

que aspiramos debe propugnar por nuevos arreglos, que no signifiquen el debilitamiento, ni propicien la discordia entre los tres niveles de gobierno. En la actualidad, México ha avanzado en cuanto al gobierno federal y los ayuntamientos en una vigorosa estrategia de descentralización que con orden y gradualidad, regrese el ámbito estatal o transfiera al municipio todas aquellas competencias, programas y recursos relacionados con la promoción del desarrollo de nuestra entidad o con la vida cotidiana de las ciudades y comunidades¹⁷. En tal sentido coincidimos con Marcello Carmagnani, cuando afirma que el federalismo mexicano no es ni una copia del federalismo de Norteamérica, ni un producto vernáculo; es un proceso interactivo en donde las propuestas que vienen de otros contextos, son reelaborados a la luz de las necesidades y realidades mexicanas¹⁸. Estamos empero, ante la presencia de una fractura entre realidad e instituciones y no ante un proceso de convergencia.

El modelo doctrinario e institucional del federalismo debe ser el resultado de un proceso que tendría que desarrollarse a partir de una reorganización de las ideas y de las instituciones peexistentes. En este sentido pensamos que es posible que para describir al Federalismo en su dimensión organizacional y administrativa, el término relaciones intergubernamentales (RIG) sea el más adecuado.

Deil S. Wright ha definido las RIG como aquellas relaciones que al contrario del viejo concepto estadounidense del federalismo, toman en cuenta las relaciones nacionales-estatales, estatales-locales, nacionales-locales, nacionales-estatales-locales, e interlocales, aspecto, que dicho sea de paso, no sido ignorado por nuestra legislación ni por la Estados Unidos, sólo que se ha tendido a subrayar las relaciones entre el gobierno federal y las Entidades federativas. Con las relaciones intergubernamentales, según Wright, se entienden todas las permutaciones y combinaciones de

¹⁷ Lydia González Rodríguez. SEP. *CEDEMUN-SEGOB 2001* Sitio E.Mail, E-México. Foros de Consulta Ciudadana sobre Federalismo - Estado de Jalisco <http://200.38.180.51/ponencias.htm> y <http://200.38.180.51/pnd/coa05.htm#00>. Fortalecimiento de gobiernos locales Federalismo y Relaciones Intergubernamentales

¹⁸ Citado por Pedro Martínez Martínez en "Federalismo y Gobierno Local". *Gestión y Estrategia*. Op. Cit pág. 7

las relaciones entre la totalidad de las unidades del gobierno¹⁹.

El federalismo mexicano, por sus semejanzas con el de Estados Unidos, requiere de la aplicación de esta reflexión pues las relaciones entre los niveles de gobierno parece reducirse a una relación jerárquica, de mando superior Federación hacia mandos inferiores, es decir las Entidades federativas y municipios. Y podríamos agregar que esta misma problemática se reproduce en las relaciones entre las Entidades federativas y municipios.

En nuestro Derecho Constitucional, existe un sistema estricto que recluye a los poderes federales, dentro de una zona perfectamente ceñida. Sin embargo, existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades, que según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a las Entidades federativas, y es lo que se llaman “facultades implícitas”, conforme al artículo 73, fracción xxv de la Constitución mexicana.

El otorgamiento de una facultad implícita, sólo puede justificarse cuando reúnen los siguientes requisitos: 1º) la existencia de una facultad explícita que por sí sola no podrá ejercerse; 2º) la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º) el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.

El primer requisito engendra la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la cual está subordinada y sin la cual no existiría. El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedaría inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no sea actualizara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una u otra. El tercer requisito significa

¹⁹ Wriqh Deil S. “Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos”. Estudios, p. 11; citado por Pedro Martínez Martínez en “Federalismo y Gobierno Local”. *Gestión y Estrategia*. Op. Cit pág. 7

que no el poder ejecutivo, ni el poder judicial pueden conferirse a sí mismos las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, pues tiene que recibirlas del poder legislativo; en cambio este poder no sólo otorga a los otros dos las facultades implícitas, sino que también, se las da así mismo.

Finalmente, “la revisión del *Federalismo*, tiene que darse constitucionalmente y debe tener claridad y precisión, de tal suerte, que no necesite interpretación alguna”²⁰. Ignacio Burgoa Orihuela considera que si el concepto de Federación se traduce como “Alianza o Unión”, debe concluirse que un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de Entidades federativas o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una Federación, hablando con más propiedad, de un Estado nacional, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los estados que se unen por la alianza que concierta entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistencia, derivada de dicha alianza. La independencia previa de estados o Entidades federativas soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado nacional que lo comprende a todos sin absorberlos, importan los tres supuestos lógico-jurídicos y prácticos de la creación de un Estado federal²¹. Estos supuestos se dan en el proceso natural de carácter centrípeto, pero la formación federativa del Estado mexicano se desenvuelve en un proceso inverso al que suele llamarse “centrífugo”. El Estado federal presenta determinadas características jurídicas que es menester precisar:

-En cuanto a la soberanía, ésta es única; el soberano es el Estado federal. Al integrarse al Pacto Federal, las entidades, realizan su último acto de Soberanía, para pasar a ser autónomos, y al no ser soberanas, tampoco son libres ni independientes, ya que la libertad y la independencia en un sentido político no son sino aspectos primordiales de la soberanía, la cual se refleja

²⁰ Marco Antonio León Hernández. *Constitucionalismo Particular. Una Propuesta Garantista para las entidades*. Funda.p. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. Profesionales por México. México 2006; Pags.73

²¹ Ignacio Burgoa. *Derecho Constitucional Mexicano*. 3ª. Ed. Porrúa. México 1979, págs.. 373-426.

en libertad, en cuanto a la potestad de autodeterminación, y se traduce en independencia, en la medida en que un Estado, dentro del concierto internacional, goza personalidad propia, es decir, sin estar subsumido dentro de otra entidad.

- Las Entidades federativas participan en el ejercicio de la soberanía, para expresar la voluntad nacional en la función legislativa, primordialmente, vía Senado.
- Participan las entidades en las reformas de la Constitución Nacional, a través de las legislaturas locales; inverso, también ocurre en los regímenes centrales. La diferencia es de grado.
- Presencia de los fenómenos de concentración y descentralización: el Estado federal concentra los poderes que recibe de las entidades; la descentralización, para un sentido²².

La supremacía de lo Federal y la capacidad de lo Local en las Relaciones Internacionales

El artículo 133 de la Constitución mexicana contiene normas que se refieren a la vida de la Federación en términos de federalismo, particularmente en la supremacía de lo federal sobre lo local especialmente en la competencia que le corresponde, que bien podría sintetizarse en el resguardo y mantenimiento de la soberanía nacional y seguridad nacional en todos los órdenes, pero que por los cambios en la estructura internacional y la participación de México en las relaciones internacionales, nos encontramos que en algunas situaciones tal supremacía se limita. En términos precisos el artículo 133, expresa: *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes, tratados, a pesar*

²² Marco Antonio León Hernández. *Constitucionalismo Particular. Una Propuesta Garantista para las entidades*. Funda.p. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. Profesionales por México. México 2006; Pags.74

de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Pero aún dentro de las relaciones internacionales de las Entidades federativas, a la hora de la realidad se tienen que tomar en cuenta las nuevas relaciones intergubernamentales que tiene que ver con lo siguiente: “Las unidades del gobierno, independientemente de que sean pensadas como instituciones, organizaciones o agencias, interactúan entre sí, se comunican, crean vínculos de dependencia o de oposición; en fin, se mueven a través de contactos múltiples expresados desde el marco legal hasta las relaciones personales. En cada país, el sentido, intensidad y rasgos de las relaciones internacionales intergubernamentales se ven influidos por distintos elementos como: la dimensión del país y características demográficas; la composición racial, religiosa, lingüística y cultural de un país; la solidez de la tradición y la experiencia política común de una Federación para mantener y reorganizar sus relaciones; la cantidad y la relativa dimensión de las unidades en una federación, el grado de desproporción entre ellas; el tipo de sistema electoral; la naturaleza del sistema de los partidos políticos; el grado de centralización o descentralización; y las relaciones hacia el exterior y su papel en la globalización. En el caso mexicano, en diferentes momentos de su historia, ya como Estado centralista, ya como Estado que busca su descentralización, ha tenido una determinante internacional: su relación con Estados Unidos, el cual al definirse como imperio y cuyo poder internacional lo ha extendido desde el siglo XX hasta nuestros días, ha provocado que el Estado mexicano deje en solo fórmula el federalismo, porque en las decisiones económicas y políticas el poder federal ha tomado decisiones involucrando en las responsabilidades y costos a entidades federativas y a municipios, pero poco o casi nada en los beneficios y en la toma de decisiones democráticas.

En todo caso, es conveniente considerar algunas preguntas claves para entender las relaciones intergubernamentales en contextos nacionales específicos para poder comprender lo internacional. Dichas preguntas se encuentran vinculadas a dos aspectos medulares:

1. *La funcionalidad del marco legal y la institucionalización alcanzada.* Aquí debe darse

respuesta a cuestiones tales como: ¿el marco legal rige correctamente las relaciones básicas entre poderes y esferas de gobierno?; ¿se cuenta con herramientas legales para solucionar controversias?; ¿existen estructuras administrativas formales para facilitar intercambios, mandatos y recursos?; ¿se encuentran definidos los procesos de vinculación en las normas y programas?; ¿qué tanto cuenta la voluntad de los actores participantes?.

Lo más seguro es que al romperse el centralismo y al buscar cada parte del todo su participación en las decisiones se creen conflictos, que todavía den rienda a decisiones autoritarias del centro

2. *La capacidad de decisión de cada parte de la Federación dentro de las decisiones.* En este caso debemos saber: ¿cuál es la posibilidad de cada una de las partes de decidir sobre asuntos que le afectan directamente?; ¿las competencias obedecen a una jerarquía única o se ajustan?; ¿cuál es el grado de descentralización de recursos y decisiones?.

Todavía, a estas alturas, existe la división entre recursos federales y de las Entidades federativas y/o municipios. Donde las responsabilidades son de todos, pero no los beneficios por el grado de rentabilidad que los recursos manejados por el poder federal obtiene.

Ahora bien, cuando se habla de las relaciones intergubernamentales es común pensar, en primer lugar, en conexiones diversas entre agencias de un mismo nivel o de niveles distintos, pero en la práctica también se dan otras formas de vinculación, como por ejemplo, la representación política regional al interior de los poderes de la Unión. Para el caso de México se cuenta con una representación política regional expresada en el sistema de cámaras (senadores y diputados en el sistema bicameral), pero en el funcionamiento cotidiano la lógica de intereses locales se expresa con mayor claridad en las relaciones entre los gobiernos regionales (subnacionales) de las Entidades federativas y municipios con la Federación (particularmente el poder ejecutivo).

Cabe señalar que el tipo de relación entre unidades regionales y gobierno central no es

generalizado ni homogéneo. Se da preferentemente entre algunas unidades o agencias regionales y otras del gobierno central, y no necesariamente entre todas. Así, algunas secretarías incluyen en sus agendas un gran número de asuntos a tratar con los gobiernos locales (por ejemplo, Secretaría de Hacienda Federal, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, etc.) y cuentan con organismos y mecánicas *ad hoc* para ello, como por ejemplo, las delegaciones federales. “Además, la direccionalidad e intensidad que pueden imprimir a sus *acciones y vínculos* (¿quién determina qué hacer o decide el rumbo a tomar y con qué capacidad cuenta?) están en función de factores como el contexto político prevaleciente, la capacidad política y administrativa del gobierno subnacional y, por supuesto, del grado de descentralización de la tarea o política pública específica (decisión, recursos, objetivos)”²³.

Por otro lado, las interacciones que se dan entre los gobiernos locales (Entidades federativas y municipios) cobran especial relevancia para la planeación y puesta en marcha de políticas de desarrollo regional y urbano. Un ejemplo claro de ello es la creciente necesidad de establecer criterios de planeación e implementación de políticas metropolitanas con perspectivas de futuro en las ciudades más importantes del país.

En relación a los dos aspectos mencionados anteriormente, es claro que el caso mexicano se ha caracterizado por “una muy *débil funcionalidad del marco legal* que regula las relaciones intergubernamentales, dado que si bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los subnacionales, aunque justo en los años recientes ha comenzado a recuperarse el valor del pacto federal constitucional. Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema, queda igualmente clara la *subordinación de gobiernos*

²³ Cabrero Rodolfo García del Castillo Enrique. *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*. “Gobiernos locales. Democracia y Reforma del Estado”. 2º. Congreso IGLOM. Red de Investigadores en Gobiernos de México Cabrero Rodolfo del Castillo 2003.

subnacionales debido a la centralización del sistema fiscal entre otros factores de carácter político"²⁴.

El Federalismo y las Relaciones Intergubernamentales en México

Si tomamos en consideración los cambios políticos recientes en México, cobra especial relevancia el tema de las relaciones intergubernamentales, sobre todo si se piensa en la necesidad de crear y/o consolidar nuevas formas de vinculación más equilibradas, horizontales y plurales que den paso a una convivencia equitativa y funcional entre los niveles y/o esferas de gobierno, así como al interior de la distribución de poderes.

Debemos recordar, que en el federalismo la presencia de múltiples gobiernos con objetivos distintos conduce naturalmente a conflictos intergubernamentales. El reparto de autoridad y recursos es, en el fondo, una distribución de poder y como tal no puede concebirse como exenta de conflictos y fricciones. En algunos casos, la autoridad es difícil de establecer y surgen problemas de concurrencia y coordinación, por lo que es necesario buscar las formas para alcanzar una convivencia fundada en el consenso.

El federalismo parece ser un modelo de organización del Estado en donde es posible alcanzar mejores resultados de política a condición de que sus relaciones intergubernamentales funcionen adecuadamente y con transparencia. Según Enrique Cabrero, en teoría, los modelos federales presentan ventajas en la creación de una política económica de desarrollo, como por ejemplo: 1) la provisión y producción más eficiente de servicios públicos; 2) un mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía variada y, por tanto, mayor equidad; 3) una mejor concordancia entre los bienes públicos y sus características espaciales; 4) el aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental; 5) una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos; 6) una mayor transparencia y responsabilidad; 7) una mayor

²⁴ Cabrero Rodolfo García del Castillo Enrique. *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*. "Gobiernos locales. Democracia y Reforma del Estado". Op.cit pág. 9

sensibilidad con respecto a las preocupaciones regionales subnacionales”²⁵.

A partir de lo anterior, y de acuerdo a los cambios que el Estado mexicano ha sufrido y en correspondencia con la dinámica del mundo, México como Estado y sus localidades (municipios) realizan constantemente relaciones internacionales, sin que se afecte el federalismo, sino al contrario, se le da vida externa sin que se afecte el Estado federal; al contrario, se dinamiza la descentralización para que con la corresponsabilidad los municipios (lo local) realicen sus propias relaciones internacionales, como de hecho ya lo están haciendo, como en otras partes del mundo.

Bibliografía

-Aguirre Saldívar Enrique. Los retos del derecho público en materia de federalismo: Hacia la integración del derecho administrativo federal. IJ-UNAM; México 1997.

- Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 3ª. Ed. Porrúa. México 1979.

-Cabrero Rodolfo García del Castillo Enrique. *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*. “Gobiernos locales. Democracia y Reforma del Estado”. 2º. Congreso IGLOM. Red de Investigadores en Gobiernos de México

-Faya Biseca, Jacinto. *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, INAP, 1988.

-Fondo Triple. Noticias Internet.
<http://www.terra.commx/noticias/artículo/109005/>

-Fundación Ford 2001

- H. Gadsden Carrasco Carlos. Federalismo y Municipalismo en México: hacia una coherente arquitectura de gobierno, pág. 1 Instituto Nacional para el Federalismo y desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación 25/05/04

²⁵ Cabrero Rodolfo García del Castillo Enrique. *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*. “Gobiernos locales. Democracia y Reforma del Estado”. 2º. Congreso IGLOM. Red de Investigadores en Gobiernos de México

- González Rodríguez Lydia. SEP. *CEDEMUN-SEGOB 2001* Sitio E.Mail, E-México. Foros de Consulta Ciudadana sobre Federalismo - Estado de Jalisco <http://200.38.180.51/ponencias.htm> y <http://200.38.180.51/pnd/coa05.htm#00>. Fortalecimiento de gobiernos locales Federalismo y Relaciones Intergubernamentales

- Guillén López Tonatiuh. Federalismo, gobierno locales y democracia 17. Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática. <http://deceyec.ife.org.mx/federalismo.htm> 25/05/04.

- Martínez Pedro Martínez. "Federalismo y Gobierno Local". *Gestión y Estrategia*. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm>

- Mendoza G. M. Alberto. Investigador del *Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local*. Equipo Pueblo. <http://www.equipopueblo.org.mx/conago-gobernadores.htm>

- Millán Ernesto A. Escalante. El Municipio, elemento fundamental del Federalismo. México. Instancia Administrativa. Poder Político. <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/com/vii/comff/camamun.htm> 25/05/04

- *Prácticas Municipales Exitosas*. Premio Gobierno y Gestión Local; edición 2001. CIDE y Fundación Ford, México 2001

- Uvalle Ricardo Uvalle. "Descentralización Política y Federalismo. Consideraciones sobre el Caso México#. Gestión y Estrategia. Edición Internet. <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art.2.htm> 25/05/04

Wright Deil S. "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos". Estudios, p. 11; citado por Pedro Martínez Martínez en "Federalismo y Gobierno Local". *Gestión y Estrategia*.

- Marco Antonio León Hernández. *Constitucionalismo Particular. Una Propuesta Garantista para las entidades*.

Paulino Ernesto Arellanes Jiménez

Fundación Universitaria de Derecho, Administración y
Política, S.C. Profesionales por México. México 2006.