

**¿EL FEDERALISMO AYUDA A COMBATIR EL
AUTORITARISMO?
UN ANÁLISIS COMPARADO ENTRE EL DISEÑO
CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO**

**DOES THE FEDERALISM HELP TO FIGHT THE
AUTHORITARIANISM?
A COMPARED ANALYSIS BETWEEN AMERICAN AND
MEXICAN CONTITUTIONAL DESIGN**

Efrén Chávez Hernández*

Fecha de recepción: 21 de marzo de 2018.

Fecha de aceptación y versión final: 27 de marzo de 2018.

Resumen

Este artículo plantea si el federalismo ayuda a combatir el autoritarismo, para ello, desarrolla el argumento que el sistema federal sí constituye una garantía frente al autoritarismo, si y solo si, cuando aquel se desarrolla auténticamente como división de poderes. A partir de la comparación entre el federalismo estadounidense con el mexicano, se exponen las razones por las que en México no se ha impedido el autoritarismo: la presencia de un federalismo deformado. Dicho estudio, muestra también las diferencias sustanciales entre los diseños constitucionales de ambos países, principalmente en lo referente a contrapesos y controles

* Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM. Profesor en el Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Contacto: efren.chavez@unam.mx

entre los poderes. Asimismo, presenta algunas propuestas de reforma para consolidar el federalismo en México y combatir los autoritarismos latentes.

Abstract

This article raises the question of whether federalism helps to combat authoritarianism, for it develops the argument that the federal system does constitute a guarantee against authoritarianism, if and only if it develops authentically as a division of powers. From the comparison between American and Mexican federalism, the reasons why Mexico has not prevented authoritarianism are presented: the presence of a deformed federalism. This study also shows the substantial differences between the constitutional designs of both countries, mainly in relation to counterweights and controls between the powers. It also presents some proposals for reform to consolidate federalism in Mexico and combat latent authoritarianism.

Conceptos clave: Federalismo, autoritarismo, contrapesos.

Keywords: Federalism, authoritarianism, counterweights.

I. Federalismo contra autoritarismo

El objetivo de este artículo es analizar si el federalismo como forma de organización del Estado constituye una garantía para evitar el autoritarismo en el ejercicio del poder público, y en caso de ser así, descubrir las razones por las que el sistema federal establecido en los Estados Unidos de América sí ha impedido el autoritarismo a lo largo de su historia, a diferencia de lo ocurrido en México, que también siguió el modelo federal.

La hipótesis principal radica en que el sistema federal, como fue diseñado en los Estados Unidos de América, sí es capaz de frenar el autoritarismo debido a la existencia de controles inter-orgánicos efectivos (tanto de carácter constitucional, como de orden fáctico). Por el contrario, en

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

México el sistema federal adoptado no ha sido capaz de impedir el autoritarismo debido a dos razones fundamentales: 1) diferencias en el diseño constitucional adoptado (derivado de un origen distinto junto con la disparidad entre los poderes), y 2) la falta de controles y contrapesos efectivos entre los órganos.

Para comprobar lo anterior, se hará una revisión del contexto histórico en el que surge el sistema federal en Estados Unidos y su adaptación en el constitucionalismo mexicano, así como una revisión del diseño federal plasmado en las constituciones de ambos países y su aplicación fáctica.

El federalismo se puede entender como una forma de organización del Estado mediante la cual se distribuyen los poderes públicos en dos órdenes principales: uno de carácter general que abarca todo el territorio del país y otro compuesto por entes sub-estatales con competencias definidas, unidos todos por un pacto fundacional.¹ El ejemplo clásico de sistema federal es el que se estableció en la Constitución de los Estados Unidos de América del año de 1787, y que ha sido seguido en más de veinte países en el mundo desde entonces.

El autoritarismo, por su parte, se concibe como un ejercicio abusivo del poder por parte de una persona, corporación o régimen político, sin posibilidad de control u oposición de otros agentes.

Un Estado de derecho no puede ser al mismo tiempo un Estado autoritario, pues precisamente a través del orden jurídico se busca limitar la actuación de los poderes públicos, orientándola hacia el bienestar general, así como establecer controles entre dichos agentes para un equilibrio en el ejercicio del poder.

Con la teoría de división de poderes, cuyo exponente principal fue Montesquieu, se buscó precisamente evitar dicho autoritarismo mediante la separación de funciones y la atribución de éstas en autoridades diferen-

¹ Elazar expresa que la definición más simple de federalismo sería: "autogobierno más gobierno compartido". ELAZAR, Daniel J., *Exploración del federalismo*, Hacer, Barcelona, 1990, p. 32.

tes (división horizontal). El federalismo plantea una distribución del poder en un ente nacional y varios locales (división vertical). Así lo señalaba Hamilton en el número 51 de la publicación *El Federalista*, al afirmar la necesaria división entre los departamentos, de distribuir el poder, asegurar a la sociedad de la opresión de sus gobernantes y protegerla contra las injusticias de la otra parte.²

El sistema federal al establecer una doble división de poderes —horizontal y vertical—, está llamado a ser una garantía frente al autoritarismo. Schwartz señala que “un estado federal necesariamente es un Estado de Derecho *par excellence*”, ya que el federalismo sólo puede florecer en comunidades imbuidas de un espíritu legal y habituadas a acatar la ley.³ Esto no siempre ha ocurrido en todos los países que adoptaron el sistema federal, especialmente en el caso mexicano, donde a lo largo de la historia se han vivido múltiples etapas de autoritarismo en el poder público, situación que aún persiste en diferentes grados.

Baste mencionar los gobiernos autoritarios en el siglo XIX de Antonio López de Santa Anna y la dictadura de Porfirio Díaz (1884-1911). En el siglo XX, el “Maximato Callista” (1924-1934), los 71 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (1929-2000), y la endeble democracia a partir de la reforma política de 1996, donde se presenta la alternancia política en los diferentes cargos públicos, incluida la presidencia de la República (2000), pero que todavía presenta sesgos de autoritarismo llevado a cabo por diversos entes.

Numerosa literatura se ha dedicado a denunciar el autoritarismo presente a lo largo de la historia mexicana. Cosío Villegas se refería a México como la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta y hereditaria en línea transversal.⁴

² Cfr. HAMILTON, Alejandro; MADISON, Santiago y JAY, Juan, *El Federalista* (prólogo y versión de Gustavo R. Velasco), 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pp. 219-223.

³ SCHWARTZ, Bernard, *El federalismo norteamericano actual* (traducción de Juan Manuel Ruigómez), Civitas, Madrid, 1984, p. 33.

⁴ COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1972, p. 31.

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

Camp consideraba al sistema político mexicano como un “semiautoritarismo” o un “autoritarismo híbrido”⁵; Escobedo⁶ y Carpizo⁷ también describieron el autoritarismo del sistema político. Paoli, por su parte, destaca que aún después de la transición política del año 2000, no se ha logrado cancelar plenamente el régimen autoritario mexicano, pues todavía subsisten en muchas regiones del país formas de autoritarismo y de ejercicio tradicional del poder.⁸

Lo anterior lleva a cuestionar las razones por las que un diseño de corte federal puede ser efectivamente una garantía contra el autoritarismo en unos casos, y en otros no. Es decir, cuáles son las características de un sistema federal que impiden el autoritarismo.

En este artículo, consideramos además como hipótesis secundarias que, debido a que el sistema federal surgió en México en un contexto histórico distinto, su aplicación en la práctica resultó también diferente a lo acontecido en Estados Unidos. Además, el diseño federal adoptado en la Constitución mexicana suprimió algunos elementos que en el constitucionalismo estadounidense fortalecían a los estados, por lo que se deformó dando otros resultados. Y finalmente, que en México no se establecieron los mismos contrapesos y controles entre los órganos, por lo que unos dominaron claramente a los otros, dando lugar así al terrible autoritarismo.

En esta investigación se explorará el origen constitucional de Estados Unidos y México, comparando las diferencias entre los factores que los llevaron a adoptar el sistema federal y cómo se aplicó. Después se contrastarán las Constituciones de ambos países, señalando las supresiones en la norma fundamental mexicana que explican la aparición del autorita-

⁵ CAMP, Roderic Ai, *Politics in Mexico. The decline of authoritarianism*, 3th. ed., Oxford University Press, New York, 1999, pp. 9-10.

⁶ ESCOBEDO, Juan Francisco, *Resonancias del México autoritario*, Universidad Iberoamericana, México, 2000.

⁷ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 19ª ed., Siglo Veintiuno Editores, México, 2006.

⁸ PAOLI BOLIO, José Francisco, *La transición incompleta*, Granados Chapa Editores, México, 2006, p. 94.

rismo. Posteriormente, se analizará el sistema de contrapesos y controles entre los órganos, condición que ha logrado que en Estados Unidos se mantenga un equilibrio, mientras que en México no. Por último, se reflexionará sobre los retos del sistema mexicano: consolidar el federalismo o de lo contrario, surgirán otras manifestaciones de autoritarismo.

Se trata de un estudio de carácter teórico en el que se emplearán los métodos histórico, comparativo, analítico y sociológico.

II. Una mirada al origen constitucional estadounidense y mexicano

El sistema federal se gestó en un clima de incertidumbre y crisis política en los trece estados americanos recién independizados. La situación que se vivía en los Estados Unidos después de la Declaración de Independencia era de inestabilidad política. Madison la describe en abril de 1787 como los “vicios del sistema político”, y entre ellos señala el fracaso de los estados en lo que atañe al cumplimiento de los requerimientos constitucionales, violación de la autoridad federal por parte de éstos, transgresiones de los derechos de unos estados por otros estados, injusticias de las leyes de los estados, falta de sanción de las leyes y de coerción en el gobierno de la Confederación.⁹

Durante la guerra de independencia, las 13 colonias se habían mantenidas unidas en un fin común, pero bajo la Confederación, cada una de ellas actuaba según sus propios intereses.

Lo anterior muestra que los estados (antiguas colonias) se habían erigido en entes demasiado fuertes cuya actuación estaba generando brotes autoritarios, y por ende, se requería de una autoridad federal fuerte capaz de someter a todos los estados al orden normativo. Existían disputas entre algunos, como Virginia y Maryland, que entablaron un conflicto respecto a sus derechos sobre el río Potomac, y para resolverlo nombra-

⁹ MADISON, James, *República y libertad: escritos políticos y constitucionales* (edición, estudio preliminar y traducción de Jaime Nicolás Muñiz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 15-24.

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

ron a Jorge Washington como árbitro entre ellas. En suma, se requería de un gobierno nacional capaz de imponerse al señorío local.

Pero al mismo tiempo, los estados debían protegerse frente a la actuación autoritaria de los otros estados y de la autoridad federal, es decir, todos debían ceder un poco de poder para sujetarse a un sistema de controles que permitiera mantener el equilibrio institucional.

Pero, por otro lado, se reconocían las bondades del gobierno local, pues estaría más cercano a los ciudadanos y por tanto, evitar la tiranía. Así lo consideraba Jefferson, quien afirmaba que los centros de autoridad política de carácter local, por su base y configuración no permitían la tiranía; además, que el mejor gobierno era el local, pues los gobiernos distantes difícilmente podrían rendir cuentas ante los ciudadanos, lo que potenciaría la corrupción, el pillaje y el despilfarro; así lo señaló en una carta suya dirigida a Gideon Granger, un republicano de Connecticut en 1800 que cita Seijas Villadangos en el estudio introductorio de la obra de Watts.¹⁰ Es decir, lo que se buscaba era crear un gobierno nacional fuerte capaz de garantizar la estabilidad política y económica (el comercio, principalmente), sin menguar el autogobierno de los nacientes estados. Las ex colonias eran entes autónomos e independientes entre sí, con sus propias formas de organización política y administrativa, incluso, con sus propias normas jurídicas.

Además, una preocupación constante en los debates constitucionales fue el respeto de las garantías de los individuos, pues existía el temor de

¹⁰ Seijas Villadangos hace referencia a la “corriente jeffersoniana” para entender el sistema federal. Para dicha autora, existen tres escuelas o corrientes de pensamientos federal: 1) La “formalista” de Corwin y Wheare, que considera al federalismo a partir de la interpretación del Tribunal Supremo al artículo IV de la constitución (que regula las relaciones de los Estados entre sí y con la Federación); 2) La “jeffersonista”, de contenido localista o estatalista; cuyo principal exponente por supuesto es Jefferson, y 3) La “Escuela del Federalismo Social”, liderada por Livingston, que considera a la sociedad como fuente genuina de la gestación federal, a partir de “diversities” (diferencias) que son estímulo para la federalización del Estado, cuyo reconocimiento se materializa a través de diversos medios “instrumentalities”. SEIJAS VILLADANGOS, Esther, “Estudio introductorio”, en WATTS, Ronald L., *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 42-43.

que un grupo de ciudadanos constituido en mayoría o minoría pudieran actuar movidos por un espíritu de pasión o por intereses adversos a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses de la comunidad en su conjunto; por tal motivo, Madison señalaba en el número 10 de *El Federalista*, que en la Constitución federal los grandes intereses se encomiendan a la legislatura nacional, mientras que los particulares y locales a los de cada estado; lo anterior, basándose en la idea de que las repúblicas grandes protegen mejor los derechos de los individuos que en las repúblicas pequeñas, porque en aquellas será más difícil que se formen “mayorías facciosas”, ventaja que se aplica en el caso de la Unión respecto a los estados. Así pues, un argumento para el federalismo fue que las instituciones nacionales pudieran evitar el autoritarismo de los entes locales.

A lo anterior, se añade la situación política vivida en las ex-colonias, que consideradas como entes soberanos, entre 1776 y 1780 adoptaron Constituciones y establecieron gobiernos completamente organizados.¹¹ Algunos aceptaban la esclavitud mientras que otros se oponían a ella; esto generó una rivalidad entre los estados del norte (antiesclavistas) y los del sur (esclavistas) que duró hasta la Guerra civil.

Como se puede observar, en su origen el sistema estadounidense era sumamente complejo y requería un diseño constitucional que fuera capaz de conjugar todos estos elementos.

El resultado fue la creación del sistema federal que divide el poder, pero que establece controles entre los órganos federales y locales. Así fue el diseño plasmado en la Constitución: un orden jurídico federal dividido en tres poderes y 13 órdenes estatales divididos cada uno en tres poderes.

En el orden federal se diseñó un Poder Ejecutivo fuerte, con un presidente como el máximo líder de la Unión; un Congreso federal compuesto por delegados populares elegidos en los estados siguiendo criterios de población por un lado (Cámara de Representantes) y por representantes de los estados en condiciones de igualdad (Senado), y un Poder

¹¹ COYLE, David Cushman, *El sistema político norteamericano*, Vergara Editorial, Barcelona, 1957, pp. 13-14.

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

Judicial capaz de sancionar a los estados que incumplieran el pacto federal.

Y, por otro lado, los poderes locales divididos también en tres, encargados de la mayor parte de los asuntos internos, pero con participación en los asuntos federales a través del Senado federal (cuyos representantes en un principio eran designados por el Poder Legislativo local) y por las facultades en el proceso de reforma constitucional. Es decir, el diseño constitucional norteamericano equilibró los poderosos entes locales existentes, con la creación de órganos federales también fuertes.

En el caso de México la situación fue distinta; por una parte, al organizarse como nación independiente no existían estados constituidos formalmente, sino que se establecieron a partir de las provincias preexistentes, las cuales tenían distintas características geográficas y políticas.

Así en el artículo 7 del *Acta Constitutiva de la Federación de 1824*—documento que estableció el sistema federal en México, previo a la primera Constitución como Estado independiente—, menciona a 17 estados,¹² mismos que en la Constitución de 1824 aumentan a 19 estados y 4 territorios.

Los nuevos estados de la nación mexicana no tenían el mismo activismo político que las excolonias norteamericanas.¹³ Todos ellos habían sido regidos bajo el derecho de origen español, incluso después de la independencia todavía seguían vigentes algunas de la época colonial.

En su origen, México no tenía claro qué sistema debía adoptar; ese fue el debate principal en los primeros años de vida independiente: constituirse en una monarquía al estilo europeo, o bien, seguir el modelo de

¹² Estos eran: Guanajuato; el interno de Occidente (compuesto de las provincias Sonora y Sinaloa); el interno de Oriente (provincias Coahuila, Nuevo-León y los Tejas); el interno del Norte (Chihuahua, Durango, y Nuevo México); México; Michoacán; Oajaca (*sic*); Puebla de los Ángeles; Tlaxcala; Querétaro; San Luis Potosí; Nuevo Santander (que se llamará de las Tamaulipas); Tabasco; Veracruz; Xalisco (*sic*); Yucatán, y Zacatecas.

¹³ Barragán, sin embargo, destaca el activismo de algunas provincias para transformarse en Estados libres y soberanos, previamente al *Acta* de 1824, fue el caso de Jalisco, Yucatán, Oaxaca, Michoacán, Querétaro, Zacatecas. BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, UNAM, México, 2007, pp. 30-51.

una república. Los principales grupos políticos en disputa eran los denominados liberales y conservadores, los cuales no representaban necesariamente a los estados.

En la mayoría de los nuevos estados, no había un desarrollo institucional autónomo, todos ellos habían estado regidos por un centralismo virreinal. Lo anterior muestra que la situación en el nuevo Estado independiente era dispareja a la que se presentó en las 13 colonias de América del Norte.

Finalmente, se adopta el sistema republicano federal al estilo de Estados Unidos, pero con una realidad histórica distinta y como se verá más adelante, con diferencias en el diseño constitucional, lo que originó efectos divergentes.

En efecto, también se establecieron tres poderes federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y tres poderes en cada uno de los estados de la República.

Los poderes federales semejantes al modelo estadounidense resultaron excesivamente fuertes frente a los incipientes poderes estatales, ya que éstos no pudieron ejercer un contrapeso, lo cual devino en autoritarismo.

Y a su vez, dentro de los poderes federales hubo el predominio del presidente de la República sobre los demás poderes, salvo escasos momentos en los que el Congreso federal tuvo preeminencia (quizá sólo unos años bajo la Constitución de 1857).

Lo anterior se debe a las notables diferencias en la norma fundamental adoptada en México, que, aunque tomó como modelo la Constitución norteamericana, se apartó de ella en muchos aspectos, alterando el diseño original ahí plasmado, como se verá a continuación.

III. Dos diseños constitucionales distintos

La Constitución de los Estados Unidos de América, acordada en Filadelfia el 17 de septiembre de 1787, está compuesta por siete artículos y 27

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

enmiendas (la última ratificada en mayo de 1992), y ha regido toda la historia de ese país a partir de su promulgación. En México, por el contrario, han imperado fundamentalmente cuatro documentos constitucionales: la Constitución de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1835-1836, la Constitución de 1857 y la vigente de 1917.¹⁴ En el texto constitucional de 1824 se establece el sistema federal, mismo que es suprimido por las Leyes Constitucionales de 1835, restablecido en 1847, y mantenido en las Constituciones de 1857 y 1917.

La Constitución de 1824 fue la primera que promulgó el Estado mexicano como nación independiente; su contenido estuvo influenciado por algunos artículos de la Carta Magna estadounidense, así como de la Constitución española de 1812.¹⁵ En lo referente a la forma de Estado, sigue el modelo federal norteamericano; sin embargo, la importancia que les otorga a los poderes locales no es la misma.

Muestra de lo anterior son los requisitos necesarios para reformar la Constitución. En el artículo 5 de la Constitución norteamericana se pide además de la aprobación de las dos terceras partes de la Cámara de Representantes y del Senado, la ratificación de las legislaturas correspondientes a *tres cuartas partes* del total de los estados. Por el contrario, en la Constitución mexicana de 1824 no se estableció una participación de las legislaturas locales en la reforma constitucional, salvo para formular observaciones que serían tomadas en cuenta por el Congreso sólo a partir del año 1830 (artículos 166 y 170). En la Constitución de 1857 (artículo 127) y en la vigente de 1917 (artículo 135) sí se incluye la participación de los congresos de los estados en el proceso de reforma constitucional, pero requiriendo únicamente el asentimiento de la *mayoría* simple de las legislaturas locales (además de la aprobación de dos terceras partes de los miembros presentes de las cámaras de diputados y senadores).

¹⁴ Además otros documentos como el *Acta Constitutiva de la Federación* (1824), las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* (1843), el *Acta Constitutiva y de Reformas* (1847) y el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* (1865).

¹⁵ Cfr. RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824 (Integración y realización)*, UNAM, México, 1986.

Así, en México el monopolio de las modificaciones constitucionales está en manos de las autoridades federales, y la opinión de los entes locales no tiene el valor trascendental que en los Estados Unidos sí se le atribuye a los congresos de los estados.¹⁶ Esta situación ha generado en México que los órganos federales puedan modificar fácilmente el pacto federal contenido en la Constitución, muchas veces en detrimento de las facultades de los órganos locales.¹⁷

Esto nos lleva a cuestionar hasta qué punto el federalismo mexicano es genuino, pues en realidad los entes locales no cuentan con una participación significativa en los procesos de reforma constitucional.¹⁸ En la Constitución están las reglas de competencias de los estados y la federación, por tanto, cualquier modificación a dichas reglas debe contar con el consentimiento amplio de ambos órdenes.

Por otro lado, el sistema de elección del presidente de la República fue plasmado de manera distinta. En el sistema norteamericano el Ejecutivo federal se elige de manera indirecta a través de un colegio de electores formado con base en los estados, y cuya votación será también tomada en cuenta por estados (artículo segundo 1ª sección y Enmienda XII de

¹⁶ Para que una reforma constitucional tenga vigencia en Estados Unidos se requiere la aprobación de 38 de los 50 Estados (tres cuartas partes de 50 son 37.5, esto es el 75%), mientras que en México basta la aprobación de 17 de las 32 legislaturas de las Entidades Federativas (la mayoría simple, esto es el 51% de los congresos estatales).

¹⁷ En efecto, la constitución mexicana vigente de 1917 ha sido modificada en más de 230 ocasiones, siendo el artículo 73 el más modificado (79 reformas), *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Reformas constitucionales por artículo, en página de internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (consultada el 24 de enero de 2018 en <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion>). Dicho artículo se refiere a las facultades del Congreso federal, y por tanto, las materias en las que tienen competencia los órganos federales, que paulatinamente se agregan más.

¹⁸ Se habla que en la actualidad sólo el 5% de las iniciativas de ley presentadas ante el Congreso General mexicano, proceden de las legislaturas estatales, lo que revela la escasa participación de los entes locales en asuntos federales. *Cfr.* BAILLERES HELGUEIRA, José Enrique, "El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano", en CORONA ARMENTA, Gabriel (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, Gernika-UNAM, México, 2006, p. 115.

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

la Constitución). Los electores son elegidos de acuerdo con las disposiciones que las propias legislaturas estatales establezcan.

En un principio, las legislaturas nombraban directamente a los miembros del Colegio Electoral; posteriormente, se estableció el voto popular para elegir a los electores; pero existe la práctica de asignar la totalidad de los votos electorales del estado, al candidato que recibiera más votos. En la actualidad, la elección presidencial sigue siendo indirecta, pues los ciudadanos eligen no a los candidatos presidenciales, sino a los electores que están comprometidos a votar por un candidato específico. No obstante, ello ha generado que los estados tengan mayor influencia en la elección de un candidato presidencial, al poder magnificar el resultado interno.¹⁹

Por el contrario, en México se siguieron distintos modelos: la Constitución mexicana de 1824 estableció que serían las legislaturas estatales quienes nombrarían al presidente por mayoría de votos, cuyo cómputo y calificación estaría a cargo de la Cámara de Diputados (artículo 79); en la Constitución de 1857 se mantuvo la elección indirecta, pero mediante un colegio electoral formado a través de juntas de distritos electorales a lo largo del país, mientras que en la de 1917 se instituyó la elección directa por sufragio universal.

De esta manera, mientras que en Estados Unidos la elección del titular del Ejecutivo federal se hace computando los votos de los electores bajo la base de los estados integrantes de la Unión²⁰, en México, la participación de los entes locales en dicha elección ha perdido importancia,

¹⁹ MARTÍN REIG, María Sol, *El sistema estadounidense de elección presidencial (análisis histórico, crítico y propuestas de reforma constitucional)*, Editorial Themis, México, 1993, pp. 12-14.

²⁰ Cada estado tiene asignado un número fijo de electores, según el número de representantes en el Congreso. En total son 538 votos del Colegio Electoral, un candidato debe obtener la mayoría simple para ganar la presidencia (270). Los votos de cada estado se otorgan en su totalidad a aquel candidato que obtuvo la mayoría de votos de los electores en dicha entidad. De ahí que los candidatos presidenciales busquen obtener mayorías en cada uno de los estados, principalmente en aquellos grandes como California (54 votos), Nueva York (33), Florida (25). En caso de empate, la Cámara de Representantes elegirá al presidente entre los candidatos con mayor número de votos, sufragando para estos efectos por estados, es decir, un voto por cada estado.

pues son los mismos ciudadanos quienes lo eligen mediante sufragio universal directo, a través de 300 distritos electorales ubicados a lo largo del territorio nacional.²¹

Ello genera que, en la práctica, el presidente de la República en México esté desvinculado de los estados, pues no requiere obtener mayorías en cada uno de ellos, basta una mayoría simple general, a diferencia del presidente norteamericano quien, para alcanzar dicho cargo, sí tiene que preocuparse por tener una presencia significativa en cada uno de los estados, lo que le asegure obtener la mayoría de votos de los electores, para tener así la totalidad de sufragios del estado.

En el caso norteamericano, la elección con base en los estados les otorga a éstos una participación especial en el proceso de nombramiento presidencial, lo que implica un cierto control de ellos sobre aquel, y mayor legitimidad del presidente al ser respaldado por los entes locales, mientras que, en la elección presidencial mexicana, el Ejecutivo es independiente de los estados, lo cual disminuye la influencia de éstos en los asuntos federales y permite la presencia de autoritarismo del jefe de Estado.

De la misma forma, las diferencias en la integración del Senado en México respecto al de Estados Unidos, son prueba de la desvirtualización del federalismo en la Constitución mexicana. La Constitución de 1824 trató de seguir el modelo norteamericano de considerar al Senado como garante del pacto federal, órgano legislativo donde los estados tienen igual representación; así, dicha norma estableció que se integraría con dos senadores por cada estado. La constitución de 1857 suprimió dicho órgano por considerarlo aristocrático, situación que duró hasta el año de 1874, en que fue reinstalado. En el texto original de la Constitución de 1917, se mantiene el mismo ideal de constituirse como cámara de representación de las entidades federativas (los estados y el

²¹ Al tratarse de elección directa, obtiene la presidencia el candidato que obtenga el mayor número de sufragios de los ciudadanos, sin importar de qué estados provengan sus votos.

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

Distrito Federal), pero las posteriores reformas modificaron su naturaleza.

El artículo 56 de la Constitución de 1917 (que regula la composición del Senado) fue reformado en 1933 para aumentar la duración del mandato de 4 a 6 años, debido a que el periodo presidencial se había extendido también a seis años; en 1986, para establecer la renovación por mitad del mismo cada tres años (quizá siguiendo el modelo del Senado estadounidense, pero dicha disposición después fue derogada volviendo a la renovación total cada seis años). En 1993, se modifica para aumentar de 2 a 4 representantes por estado, de los que 3 serían elegidos por mayoría relativa y 1 sería otorgado al partido político que obtuviera el segundo lugar de votación (primera minoría), sumando así 128 senadores en total. Posteriormente, en 1996 se transforma la composición del Senado para establecer que serán 3 senadores por cada estado (2 de mayoría, y 1 a la primera minoría), y los 32 senadores restantes elegidos por el principio de representación proporcional a través de una lista plurinominal nacional.

La reforma constitucional de 1996 transmutó la naturaleza del Senado al incluir 32 miembros que no son elegidos sobre la base de los estados, sino de una lista nacional. Además, con la inclusión de los senadores de representación proporcional, se rompió el principio de representación igualitaria de los estados en la Cámara de Senadores; adicionalmente, se propició el afianzamiento de las élites partidistas, quienes con este nuevo sistema tienen garantizado el acceso al Senado sin necesidad de vinculación alguna con los entes locales.²²

Así pues, con la nueva composición del Senado mexicano, los estados pierden otro punto de influencia en los asuntos federales, la cámara de representación territorial que buscaba un equilibrio entre los integrantes de la federación, ahora está dominada por los partidos políticos. Los

²² Al ser un sistema de listas cerradas, los partidos políticos colocan en los primeros sitios a sus líderes principales o a las personas con mayor influencia al interior de los mismos, quienes además ocupan los puestos directivos en la cámara y, en la práctica, son los principales representantes de los intereses del grupo político que los postuló.

estados pierden otro punto de control sobre los órganos federales y, por tanto, se consolida el autoritarismo del Ejecutivo federal.

En efecto, con la agrupación de los miembros del Senado con base en partidos políticos y no en estados, disminuye la posibilidad de control de dicha cámara hacia el presidente y otros poderes, y por lo consiguiente, reduce la capacidad de frenar el autoritarismo. Además, el sistema federal queda debilitado al suprimir uno de sus ejes fundamentales: el control realizado por la cámara garante del pacto federal.

Estas grandes diferencias en el diseño constitucional han influido en el correspondiente funcionamiento del sistema federal en ambos países. En el caso mexicano, la falta de participación efectiva de los Congresos estatales en los procesos de reforma constitucional ha devenido también en autoritarismo de los órganos federales (especialmente del Ejecutivo, quien normalmente propone la mayoría de las reformas constitucionales); la forma de elección del presidente de la República ha generado una independencia absoluta de éste respecto al Legislativo y a los poderes locales, lo cual también propicia autoritarismo en la figura presidencial; y la composición actual del Senado, favorece de igual forma la presencia de autoritarismo ejercido por el partido o los partidos políticos dominantes.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de estos tres grandes contrastes en las Constituciones de los países analizados, y que muestra cómo el federalismo mexicano es distinto del estadounidense.

Cuadro 1. Algunas diferencias entre el diseño constitucional de Estados Unidos y México referentes al sistema federal

	Estados Unidos	México
1. Reforma Constitucional.	Ratificación de <i>tres cuartas partes</i> del total de los estados.	Aprobación de la <i>mayoría</i> simple de las legislaturas locales.
2. Elección del presidente de la República.	Colegio de electores formado con base en los estados (número de votos por estados).	Elección directa por sufragio universal, ninguna relación con los estados.

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

3. Integración del Senado.	2 senadores por cada estado.	3 senadores por cada estado (2 de mayoría, y 1 a la primera minoría), y 32 de representación proporcional nacional.
----------------------------	------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia.

IV. Contrapesos y controles orgánicos desiguales

Además del diseño constitucional dispar, un aspecto que ha influido en la presencia de autoritarismo en el caso mexicano es la falta de contrapesos y controles orgánicos efectivos.

Los estudiosos de la Constitución norteamericana de 1787 destacaban el equilibrio entre los distintos órganos de poder. Así por ejemplo, Wilson, cuando hacía referencia al equilibrio entre el gobierno nacional y los gobiernos de estados en el sistema federal, citaba las palabras de John Adams sobre el sistema de balanzas (pesos y contrapesos) contenido en la Constitución: 1) los Estados y territorios contrapesan al gobierno nacional; 2) la Cámara de Representantes contrapesa al Senado, y viceversa; 3) la autoridad ejecutiva se contrapone en cierta forma a la autoridad legislativa; 4) el Poder Judicial contrapesa a la cámara de Representantes, al Senado, al Ejecutivo y a los gobiernos de los estados; 5) el Senado contrapesa al Ejecutivo en todos los nombramientos de los funcionarios y en los Tratados Internacionales; 6) el pueblo tiene en la balanza a sus representantes a través de elecciones bienales; 7) las legislaturas de los estados contrapesan al Senado por las elecciones sexenales; 8) los electores secundarios contrapesan al pueblo en la elección del presidente.²³

Estos equilibrios que describe Adams tienen su fundamento en la Constitución norteamericana. Como se puede observar, los entes poderes federales son controlados por los estatales, pero a su vez, algunos como el Tribunal Supremo tiene el control sobre los gobiernos locales.

²³ WILSON, Woodrow, *El Gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pp. 9-10.

El pueblo, titular de la soberanía, encuentra un contrapeso en el colegio de electores (de ahí el sentido de la flecha en el esquema, aunque también podría considerarse que el pueblo controla al Colegio Electoral, pues es quien lo nombra).

Los representantes populares son controlados por el pueblo que los elige cada dos años. El Senado tiene un contrapeso en los Congresos estatales, que en un principio elegían a los senadores, pero con la Enmienda XVII se estableció la elección directa por los habitantes del estado; no obstante, se mantienen algunas facultades de los entes locales para los casos de vacantes en dicha cámara.

Por otro lado, la forma de elección de los órganos políticos muestra también un sistema de pesos y contrapesos por los entes que participan. Así, en el diseño constitucional norteamericano, en la elección del presidente de la República participan el Colegio de Electores y la Cámara de Representantes que hace el cómputo y en caso de empate elige al ganador; en la elección del Congreso participan directamente los ciudadanos; en la designación de los jueces del Tribunal Supremo intervienen el presidente de la República y el Senado. Esto nos da otra idea de balances basados en los entes que intervienen en el nombramiento o elección de los órganos.

En el caso mexicano, no han operaron los mismos controles inter-orgánicos del sistema federal norteamericano, lo que ha generado desequilibrios y la presencia de autoritarismo.

Tocqueville, en su obra clásica intitulada *La Democracia en América*, publicada por primera vez en 1835, hace referencia al federalismo mexicano cuando analiza la Constitución norteamericana; señala que los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federal, copiaron casi íntegramente la Constitución de sus vecinos, pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer el espíritu que la vivifica, por lo que México

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

se ve arrastrado sin cesar de la anarquía al despotismo militar y viceversa.²⁴

Si bien en la Constitución de 1824 y la vigente de 1917 se establecieron algunos controles, no son suficientes, pues mantienen un desequilibrio respecto a lo establecido en la Constitución norteamericana. A continuación, se presenta un cuadro con los controles en el federalismo mexicano y su comparación con los controles existentes en la Constitución de Estados Unidos de acuerdo con lo señalado por Adams.

Cuadro 2. Comparación entre el sistema de contrapesos regulado en la constitución en el federalismo de Estados Unidos y México

Controlante	Controlado	Estados Unidos	México
1. Estados.	Poderes federales.	Elección de representantes, senadores y presidente según los estados (artículos 1 y 2); reforma constitucional (art. 6).	No opera.
2. Cámara de Representantes (o Diputados).	Senado.	Procedimiento legislativo (artículo 1, 7ª sección).	Procedimiento legislativo (artículo 72).
3. Senado.	Cámara de Representantes (o Diputados).	Procedimiento legislativo (art. 1, 7ª sección).	Procedimiento legislativo (art. 72).
4. Poder Ejecutivo Federal.	Poder Legislativo Federal.	Facultades en el procedimiento legislativo y veto (art. 1, 7ª sección).	Facultades en el procedimiento legislativo y veto (art. 72).
5. Poder Judicial Federal.	Poderes Federales y gobiernos estatales.	Control constitucional (art. 1, 2ª sección; artículo 6).	Control constitucional (arts. 103, 105 y 107).
6. Senado.	Presidente de la República.	Aprobación de Tratados y nombramiento de funcionarios	Aprobación de Tratados y

²⁴ TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América* (traducción de Luis R. Cuellar), Fondo de Cultura Económica, México, 1963, p. 159.

		(art. 2, 2ª sección).	nombramiento de funcionarios (art. 76).
7. Pueblo.	Cámara de Representantes y legislaturas locales.	Elección directa (art. 1, 2ª sección).	Elección directa (arts. 52 y 116).
8. Legislaturas de los Estados.	Senado.	Elección de sus miembros (art. 1, 3ª sección; Enmienda XVII).	No opera.
9. Electores secundarios.	Pueblo.	Elección del presidente (art. 2, 2ª sección y Enmienda XII).	No opera.

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, en el constitucionalismo mexicano vigente no opera el control de los estados hacia los poderes federales, pues la forma de elección es distinta, y la participación de los poderes locales en la reforma constitucional es mínima. Tampoco las legislaturas de los estados son contrapeso al Senado, pues como se analizó, la Cámara de Senadores es elegida por sufragio universal, y en su composición se ha apartado del modelo de cámara representativa de los estados.

Los controles en el sistema mexicano distan mucho de los presentados en el modelo norteamericano. Una diferencia fundamental es que los órganos estatales no son un contrapeso a los federales: de hecho, se podría afirmar que en la práctica están subordinados a los entes federales: El presidente de la República controla a los gobernadores de los estados a través de diversos mecanismos como el manejo del presupuesto público²⁵, el Congreso general tiene superioridad al emitir nuevas leyes que

²⁵ El ejecutivo federal maneja la mayor parte del presupuesto público y lo “reparte” de forma discrecional a los estados, generando así una fuerte dependencia directa de aquellos hacia la federación. Se habla de que los recursos que se controlan desde la federación equivalen al 85% del total, dejando solamente 12% para los estados y 3% para los municipios. CARBONELL, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 91.

De acuerdo con los datos de los Presupuestos de Egresos de 2003 y 2013 de cada legislatura y del Congreso General, se puede observar que las 32 entidades federativas

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

obligan a las legislaturas locales a modificar sus normas internas en algunas ocasiones, sin haber tenido la oportunidad de participar directamente en el proceso de decisión hacia el cambio²⁶; el Poder Judicial federal en muchas ocasiones revoca o modifica sentencias definitivas dictadas por los tribunales estatales. Se puede afirmar entonces, que al carecer los estados de una herramienta eficaz²⁷ frente a los órganos federales, se propicia el autoritarismo.

Es conveniente señalar que, además de los controles de origen constitucional, en el sistema federal norteamericano operan otros de orden fáctico que han mantenido el equilibrio entre los poderes, entre ellos están: la división entre estados del norte y sur durante el siglo XIX; el control de la constitucionalidad de los actos de todos los poderes llevado

juntas ejercen sólo el 27.3% del total de los recursos (federales y estatales), mientras que la federación ejerce por sí sola el 72.7% (26.17% y 73.83%, respectivamente en 2013). Chávez Hernández, Efrén, *El derecho parlamentario estatal mexicano: análisis y propuesta de reforma*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 192.

Ello genera una gran dependencia de las entidades federativas hacia la federación, pues lo que reciben los estados de la República como transferencia de recursos de la federación equivale en promedio al 84% del total de sus ingresos; en 2012 lo obtenido por ingresos federales fue 84.13%; en 2013, 84.9%; en 2014 fue 86.1%; en 2017, de 83%, por citar algunos casos. “Los estados dependen más de bolsa federal”, en página electrónica de *El Informador*, México, 27 de enero de 2014; DE LA O HERNÁNDEZ, Xóchitl Livier, “Los Ingresos en la Cuenta Pública de las Entidades Federativas”, en *Revista Indetec Federalismo Hacendario*, Guadalajara, Jal., México, No. 185, junio de 2014; DE LA O HERNÁNDEZ, Xóchitl Livier, “Ingresos estimados para el ejercicio 2017 de las Entidades Federativas en México”, en *Revista Electrónica Federalismo Hacendario*, No. 5, abril-junio, 2017, en sitio web <http://www.indetec.gob.mx/2015/publicaciones/federalismo-hacendario>

²⁶ Como se señaló, la participación de los congresos estatales en la reforma constitucional es precaria. Un ejemplo fue la reforma constitucional en materia indígena del año 2001, que fue acordada por el Congreso General, y aunque hubo rechazo de algunos congresos estatales respecto a los términos de la misma, finalmente operó y se impuso en todo el territorio nacional.

²⁷ A partir de la reforma constitucional de 1994, la Suprema Corte de Justicia mexicana adquiere características de tribunal constitucional, pudiendo resolver los conflictos que surjan entre la federación contra los estados, los municipios o de éstos entre sí. Esto es posible mediante la “controversia constitucional”, figura empleada ampliamente por los estados y municipios contra la federación; sin embargo, es insuficiente para contrapesar el dominio federal.

a cabo no sólo por el Tribunal supremo, sino por cualquiera de los tribunales federales (control difuso); y la libertad de actuación que gozan los representantes populares al no haber una férrea disciplina partidista.

En efecto, el acuerdo implícito existente en el siglo XIX entre los estados del norte y del sur acerca de mantener un número igual de miembros en la formación o admisión de nuevos estados, también contribuyó a lograr un control de los estados entre sí. Asimismo, el modelo de control constitucional difuso establecido a partir del caso *Marbury vs. Madison*, ha permitido juzgar e inaplicar de manera expedita cualquier acto contrario al pacto federal establecido en la norma suprema, y, por tanto, mantener el equilibrio entre poderes estatales y federales. De la misma forma, es un factor para evitar el autoritarismo el hecho de que los partidos políticos no dominan la actuación de los congresistas norteamericanos,²⁸ pues esto genera mayor independencia del Congreso para sancionar actuaciones indebidas por parte de los otros poderes y desde luego, impedir el autoritarismo.

En el caso mexicano, tampoco son aplicables estos controles fácticos que se presentaron en Estados Unidos, ya que en la historia de México no se ha dado una efectiva división entre estados del norte y del sur que haga que se controlen recíprocamente. En realidad, no hay control de los estados entre sí, pues entre ellos existen enormes diferencias territoriales, económicas y sociales (se ha concentrado el desarrollo en unos cuantos como Jalisco, Nuevo León, México y el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), mientras que otros sufren de grandes rezagos (ejemplos: Guerrero, Oaxaca y Chiapas). Paradójicamente, entre los mismos estados hay un “centralismo” que hace que unos sean más prósperos que otros.

²⁸ Caballero, en un estudio entre el congreso español y el norteamericano, afirma que los congresistas en Estados Unidos representan a sus distritos y no se deben a sus partidos; son parlamentarios de larga duración; ocupan los cargos en las comisiones según un sistema de antigüedad; el protagonismo de la cámara lo llevan a cabo los presidentes de comisiones y no los grupos parlamentarios. CABALLERO MIGUEZ, Gonzalo, “Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 135, enero-marzo, 2007, Madrid, 2007, pp. 67-107.

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

El control constitucional en México se realiza de diferente forma que en Estados Unidos, ya que el tribunal supremo mexicano (Suprema Corte de Justicia de la Nación) tiene facultades exclusivas para resolver determinados asuntos, y el resto de ellos, a cargo de los tribunales colegiados de circuito (también de carácter federal). En la práctica, los tribunales federales (y en especial la Suprema Corte) se han convertido en una especie de “súper-tribunales” capaces de modificar o invalidar las decisiones de los poderes locales bajo el argumento (o interpretación propia) de que contravienen el texto de la Constitución federal, incluso cuando dichos actos no afectan en modo alguno las disposiciones del pacto federal.²⁹ Esto genera también una fuente de autoritarismo, al ser los tribunales federales quienes controlan “de hecho” a los entes locales, más que el control que ejercen sobre los actos de los propios órganos federales.

Y respecto a la actuación de los congresistas, en México a diferencia de Estados Unidos, ellos sí están sujetos a una recia disciplina de partido que propicia que los dirigentes partidistas tengan control sobre los propios legisladores. Tanto en el pasado cuando existía un partido hegemónico, como en la actualidad con varios partidos, las mayorías parlamentarias imponen su voluntad para frenar cualquier intento de juzgar a funcionarios de su misma filiación política, aunque éstos hubiesen delinquirido³⁰. Esto también expande el autoritarismo.

A lo anterior se añaden otras figuras de carácter meta-constitucional que propiciaron la presencia del autoritarismo en México: un partido

²⁹ Un caso especial es el juicio de amparo contra resoluciones de los tribunales estatales (denominado amparo directo o *amparo casación*), mediante el cual los tribunales colegiados de circuito (federales) revisan las sentencias que los tribunales superiores de justicia de los estados dictan en las materias de competencia local. Algunos autores han planteado si dicha figura vulnera la soberanía de los estados y por tanto, es contraria al federalismo. SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, pp. 263-361.

³⁰ Sirva como ejemplo el procedimiento de responsabilidad del entonces senador Ricardo Aldana, miembro del Comité Ejecutivo del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (de Petróleos Mexicanos, PEMEX), quien fue acusado de desviación de fondos a favor del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la elección del año 2000; la misma mayoría de dicho partido impidió que se realizara el procedimiento de declaración de procedencia.

político hegemónico cuyo jefe máximo era el presidente de la República, quien decidía además los nombramientos de los integrantes de los demás poderes federales y estatales, y que era también capaz de removerlos cuando así lo decidía; un Congreso federal compuesto por la mayoría de miembros del partido hegemónico subordinado al Ejecutivo e incapaz de ejercer control; un Poder Judicial débil también sometido al control del Ejecutivo federal; poderes estatales precarios dependientes fundamentalmente de los recursos económicos provenientes de la federación.

En efecto, durante el gobierno del Partido Revolucionario Institucional, se reconocía en el presidente de la República al jefe máximo de la Revolución, líder real del partido político. Así lo señalaban los propios gobernadores, legisladores y demás funcionarios, quienes obtenían la nominación al cargo como una “gracia” del presidente; se mantenían en él siempre y cuando fueran leales a la figura presidencial, y cuyas carreras políticas dependían realmente del favor del presidente.

El Congreso federal se componía por mayorías avasallantes del partido hegemónico, cuyos miembros se sometían incondicionalmente a las decisiones del Ejecutivo, favoreciendo el autoritarismo presidencial y evitando todo control.³¹

Asimismo, al poseer el presidente de la República el dominio en las Cámaras, podía nombrar libremente a los integrantes del Poder Judicial, los cuales ciertamente resolverían los litigios a favor de los intereses del Ejecutivo, de la forma que éste lo ordenase.

Y por consiguiente, los poderes estatales estaban sometidos de hecho también a la figura presidencial, ya que al tener éste el control sobre los órganos federales y éstos a su vez sobre los estatales, no había nada que impidiera al presidente realizar su voluntad también en el ámbito local.

³¹ Fue hasta 1988 cuando el PRI pierde la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, lo que le obliga a concertar con el Partido Acción Nacional (PAN) las reformas constitucionales del sexenio, pero manteniendo el control; en 1997, la oposición unida obtiene la mayoría de la Cámara de Diputados, lo que le permite avanzar hacia nuevas reformas democráticas; y en el año 2000, obtiene la presidencia de la República un partido político distinto al de la mayoría de las Cámaras.

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

Los estados, aunque eran soberanos, estaban fácticamente sometidos a la autoridad del Ejecutivo federal.

¿Todo ello se podría haber evitado si verdaderamente se aplicara el sistema federal? La respuesta desde mi punto de vista es afirmativa. El autoritarismo presidencial se combate con la limitación de poder: si los controles entre los órganos operan, entonces no habrá predominio de unos órganos sobre otros.

Si el poder efectivamente se distribuye para su ejercicio, no habrá autoritarismo de algún órgano, sino equilibrio entre unos y otros.

Si las legislaturas de los estados tienen una mayor participación en el proceso de reforma constitucional, no permitirían que la federación se arrogara más facultades, sino que por el contrario, buscarían potencializar las propias. Ni el Ejecutivo federal, ni ningún otro órgano, podrían controlar a todos los entes locales precisamente por la diversidad y desconcentración de los mismos. Con una mayor pluralidad en las Cámaras, el Poder Judicial se compondría por jueces con mayor independencia y profesionalidad, capaces de hacer valer la constitucionalidad y el respeto al pacto federal.

Con esta descripción de organización federal, quizá se habrían evitado los autoritarismos que la opinión pública reconoce que existieron durante los gobiernos de López de Santa Anna, Porfirio Díaz, Luis Echeverría, Carlos Salinas, y otros, pues el Congreso federal, el Poder Judicial federal o los propios órganos locales habrían impedido tal abuso de poder.

En suma, con un diseño constitucional en el que se contemplen contrapesos y controles efectivos entre los órganos, podrá efectivamente constituir el sistema federal una garantía frente al autoritarismo. En México no se dividió realmente el poder entre estados y federación, sino que se concentró en los órganos federales de los cuales el Ejecutivo asumió el dominio, y por consiguiente el control de todos los demás órganos.

V. ¿Hacia un auténtico federalismo o a un nuevo autoritarismo?

En el año 2000 un partido político distinto al hegemónico logró obtener la presidencia de la República, finalizando 71 años de dominio de un solo partido; ello provocó un cambio importante en la estructura del sistema político mexicano; sin embargo, el autoritarismo no desapareció. Doce años después, en 2012, el partido hegemónico volvió a conseguir la presidencia de la República.

México ha vivido la alternancia en el ejercicio del poder, pero muchas de las prácticas autoritarias se han mantenido y han surgido nuevas. Algunos de los integrantes de los partidos políticos que antes fueron oposición y luchaban contra el autoritarismo, al convertirse en gobierno lamentablemente llevaron a cabo las mismas prácticas autoritarias que antes repudiaban.

Por ejemplo, en el Congreso federal compuesto por representantes de varios partidos políticos, el control sobre el Poder Legislativo ha pasado en la práctica a manos de los líderes de los partidos políticos, quienes ahora son los que deciden sobre los integrantes de las Cámaras y los asuntos que se deberán aprobar;³² además, algunos de dichos dirigentes partidistas, sin ser parte del Legislativo, ejercen un dominio directo sobre los propios parlamentarios nombrando o removiéndoles de sus cargos y/o comisiones.³³ Es tal el poder que ahora ejercen los presidentes de los partidos políticos, que la lucha política interna para obtener la dirigencia

³² Con el sistema de representación proporcional, los partidos políticos tienen asegurados un número de escaños de acuerdo a la votación general obtenida. Generalmente, son las élites del partido (o el presidente del mismo) quienes determinan los candidatos a diputados y senadores bajo este principio, “concediéndoles” el acceso casi de manera automática al Congreso.

³³ Un ejemplo de esto fue la destitución del cargo de coordinador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado en 2008, realizada de manera unilateral y poco clara por el presidente de su partido político contra el senador Santiago Creel, cargo que ejercía desde que fue electo para el cargo en 2006. *Cfr.* JIMÉNEZ, Horacio y GÓMEZ, Ricardo “Reclaman los diputados a Germán por cese de Creel”, en el diario *El Universal*, México, 18 de junio de 2008, sección Nación, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/160275.html> (consultado en diciembre de 2008).

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

partidista ha llegado a tal grado de avidez, que se han debido emplear prácticas antidemocráticas para alcanzarla o mantenerse en ella.³⁴

En el orden estatal, los Ejecutivos locales han adquirido mayor importancia; sin embargo, en aquellos estados donde cuentan con mayorías políticas también en el Legislativo, muchos Ejecutivos locales (provenientes incluso de diferentes partidos políticos) reproducen las prácticas autoritarias.³⁵

³⁴ Ejemplos: la elección interna de 2008 para elegir al presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD), la cual fue impugnada por diversas irregularidades realizadas por las dos corrientes políticas principales. O el caso del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), cuyos estatutos fueron impugnados ante el Tribunal Electoral por no contar con elementos democráticos para la elección de su presidente; el tribunal resolvió en febrero de 2005 ordenando modificar el ordenamiento de dicho partido.

³⁵ Muestra de esto es el caso del ex gobernador de Oaxaca, Ulises Ruiz, acusado de autoritario al ordenar el desalojo violento de la manifestación de varios días que realizaban los trabajadores de la educación del estado; esto provocó en 2006 un fuerte movimiento de protesta social que paralizó la capital de dicho estado durante varias semanas. También está el caso del ex gobernador de Puebla, Mario Marín, quien apoyó abiertamente la vulneración de garantías individuales de la periodista Lidia Cacho, para favorecer a un empresario a quien la periodista acusó de liderar una red de pederastas y pornografía infantil. Ambos gobernadores continuaron libremente en sus cargos, a pesar de que fueron probadas sus acciones autoritarias ante la opinión pública. *Cfr.* SUVERZA, Alejandro, "Diódoro Carrasco califica de autoritaria la gestión de Ruiz", en el diario *El Universal*, México, miércoles 21 de junio de 2006, sección Estados, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/estados/61630.html> (consultado en enero 2009); VÉLEZ ASCENCIO, Octavio, "ONG suiza: la crisis en Oaxaca persiste por 'el autoritarismo' de Ulises Ruiz", en el diario *La Jornada*, México, martes 11 de diciembre de 2007, sección Política, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/11/index.php?section=politica&article=009n1pol> (consultado en enero 2009); JIMÉNEZ, Carlos, "Proyecto: Marín y 29 funcionarios violaron derechos de Lydia Cacho", en el diario *La Crónica de Hoy*, México, martes 27 de noviembre de 2007, sección Nacional, disponible en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=335118 (consultado en enero 2009); MEJÍA, José Gerardo, "Mario Marín, góber opaco y autoritario", en el diario *El Universal*, México, martes 24 de junio de 2008, sección notas, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/517198.html> (consultado en enero 2009).

Recientemente han aumentado los casos de exgobernadores acusados de delitos cometidos durante el ejercicio de sus mandatos: Mario Villanueva en Quintana Roo; Tomas Yarrington en Tamaulipas; Javier Duarte en Veracruz; César Duarte en Chihuahua, por citar sólo algunos casos.

Todo ello hace indispensable que México avance hacia un verdadero federalismo, en el que exista efectivamente autogobierno y poder compartido, es decir, que se consolide la división de poderes para un sistema eficaz de pesos y contrapesos entre los distintos órganos. Considero imprescindible que el poder legislativo (tanto federal como local) controle al Ejecutivo; que las entidades locales tengan una participación trascendental en los asuntos federales y una mejor distribución de facultades, así como mecanismos de control de los ciudadanos a los representantes populares.

Opino que es necesario cambiar el diseño constitucional para eliminar las deformaciones del sistema federal mexicano; favorecer el control entre los órganos entre sí (tanto federales como locales); dotar a las legislaturas estatales de mayor importancia en el proceso de reforma constitucional (aumentar los requisitos para la aprobación a 3/4 partes del total de los Congresos estatales); alcanzar el ideal del Senado como cámara de representación territorial, eliminando así el predominio de los partidos políticos, y desaparecer por ello las 32 senadurías de representación proporcional. En suma, distribuir el poder para que ningún órgano tenga el dominio sobre otro, sino que haya una interdependencia que genere la cooperación.

Finalmente, menciono dos nuevos casos de autoritarismo latentes y que desde mi punto de vista vulneran el Estado de derecho: 1) el de los órganos federales para imponer normas obligatorias a todas las entidades federativas, sin seguir el procedimiento legislativo establecido, y 2) la injerencia de entes internacionales que buscan (y en muchos casos lo consiguen) modificar las Constituciones o la legislación de los estados, sin respetar el principio de división de poderes y el proceso de representación democrática.

En el primer caso, considero como una práctica autoritaria del Ejecutivo federal modificar un asunto de competencia local, mediante una norma federal.³⁶ O bien, cuando mediante la firma y ratificación de un

³⁶ Es el caso de la modificación a las Normas Oficiales Mexicanas: NOM-190-SSAI-1999 y NOM-046-SSA2-2005, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2016, para posibilitar a las instituciones públicas prestadoras de servicios de

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

Tratado Internacional, a cargo del Ejecutivo federal y el Senado respectivamente, se modifican disposiciones constitucionales (y locales), sin tomar en cuenta el procedimiento de reforma constitucional establecido en la Constitución federal, excluyendo así a la Cámara de Diputados federal y a las legislaturas de los estados.

En el caso de la injerencia de entes internacionales, considero también como una práctica autoritaria pretender modificar la Constitución y/o las normas internas de un país, por la determinación de un comité, órgano o tribunal internacional. A mi juicio, esto vulnera el principio de separación de poderes y de representación democrática, y se corre el riesgo de un sometimiento ciego a las decisiones de entes internacionales, que no necesariamente buscan el bien común.³⁷

Por ello, considero que ejercer el federalismo de manera auténtica, como un sistema de control de poderes, es la garantía para evitar todo

atención médica en todo el país practicar el aborto en caso de violación. Esta norma oficial mexicana, aprobada sólo por el Ejecutivo federal, ha legalizado el aborto en todo el país, siendo que la facultad de modificar la regulación de un tema tan delicado corresponde a los Congresos de las entidades federativas. Considero que es un acto de autoritarismo del Ejecutivo federal, pues como lo señala Alberto Patiño, pretende “legislar a través de la NOM lo que no se ha podido conseguir en el Congreso de la Unión, ni en las legislaturas locales”. PATIÑO REYES, Alberto, “La aprobación fast track del aborto en Semana Santa”, en el diario *El Universal*, México, 30 de abril de 2016, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/alberto-patino-reyes/-nacion/2016/04/30/la-aprobacion-fast-track-del> (consultado en enero 2018).

Un caso parecido es el proyecto de Código Penal Nacional, presentado en enero de 2018, donde se despenaliza en todo el territorio nacional el aborto realizado hasta la decimosegunda semana de embarazo. Esta regulación invade autoritariamente las jurisdicciones de los estados de la República, cuya legislatura tienen la potestad de regular los delitos del fuero común.

³⁷ Por ejemplo, las “evaluaciones” y “recomendaciones” que hacen los Comités de Derechos Humanos de la ONU, pueden ser un peligro de sometimiento de todo un país a las decisiones de un grupo de “expertos” que quieran imponer una visión o ideología de grupo. O bien, el peligro de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se convierta en un legislador supranacional, donde la visión de siete jueces (o una mayoría de sólo cuatro), tenga más peso que la de 500 diputados, 128 senadores y 1128 diputados locales elegidos democráticamente. Es un riesgo muy grande de autoritarismo, pues un tribunal no tiene facultades para legislar, sino para resolver en casos concretos y específicos.

autoritarismo. Y en esto, el caso de los Estados Unidos resulta muy ilustrativo.

VI. Conclusiones

El objetivo planteado en esta investigación consistió en analizar si el federalismo como forma de organización del Estado constituye una garantía para evitar el autoritarismo. La conclusión a la que llegamos es la siguiente: efectivamente, el federalismo es una garantía para evitar el autoritarismo, si y solo si, exista un sistema de controles y contrapesos entre los órganos que sea capaz de mantener el equilibrio y neutralizar cualquier intento de abuso de poder.

En los Estados Unidos, el diseño plasmado en la constitución efectivamente logró evitar el autoritarismo, tanto de los órganos locales que eran los que en un principio amenazaban más la estabilidad institucional, como de los poderes federales. Además, consiguió un balance entre los poderes ejecutivo y legislativo, que permite a éste controlar a aquel y viceversa.

México, por el contrario, ha sufrido de autoritarismo debido a que aplicó un modelo desvirtuado del federalismo norteamericano, pues privó a los Estados de control sobre los órganos federales, esto generó una acumulación de poder en estos, principalmente en el presidente de la República que controlaba *de facto* a los demás; y recientemente, los entes internacionales gozan de un poder tan grande, que resulta peligroso para la democracia y el Estado de Derecho.

Se logró comprobar la hipótesis principal planteada, que señalaba que el sistema federal, como fue diseñado en los Estados Unidos de América, sí es capaz de impedir el autoritarismo debido a la existencia de controles interorgánicos efectivos (tanto de carácter constitucional, como de orden fáctico); mientras que en México no, debido a dos razones fundamentales: 1) diferencias en el origen y diseño constitucional adoptado (disparidad en cuanto a poderes estatales y federales), y 2) la falta de controles eficaces entre los órganos.

¿El federalismo ayuda a combatir el autoritarismo?

Así pues, para que México transite hacia un genuino federalismo, tiene que establecer controles efectivos para equilibrar los poderes, y evitar la formación de otros entes que amenazan con prácticas autoritarias.

Biblio-hemerografía

- BAILLERES HELGUERA, José Enrique, “El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano”, en Corona Armenta, Gabriel (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, Gernika-UNAM, México, 2006.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, UNAM, México, 2007.
- CABALLERO MIGUEZ, Gonzalo, “Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 135, enero-marzo, Madrid, 2007.
- CAMP, Roderic Ai, *Politics in Mexico. The decline of authoritarianism*, 3th. ed., Oxford University Press, New York, 1999.
- CARBONELL, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 19a. ed., Siglo Veintiuno Editores, México, 2006.
- CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén, *El derecho parlamentario estatal mexicano: análisis y propuesta de reforma*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1972.
- COYLE, David Cushman, *El sistema político norteamericano*, Vergara Editorial, Barcelona, 1957.

DE LA O HERNÁNDEZ, Xóchitl Livier, “Los Ingresos en la Cuenta Pública de las Entidades Federativas”, en *Revista Indetec. Federalismo Hacendario*, No. 185, junio de 2014, Guadalajara, México.

_____, “Ingresos estimados para el ejercicio 2017 de las Entidades Federativas en México”, en *Revista Electrónica Federalismo Hacendario*, No. 5, abril-junio, 2017, en sitio web <http://www.indetec.gob.mx/2015/publicaciones/federalismo-hacendario>

ELAZAR, Daniel J., *Exploración del federalismo*, Hacer, Barcelona, 1990.

ESCOBEDO, Juan Francisco, *Resonancias del México autoritario*, Universidad Iberoamericana, México, 2000.

HAMILTON, Alejandro; MADISON, Santiago, y JAY, Juan, *El Federalista*, prólogo y versión de Gustavo R. Velasco, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

JIMÉNEZ, Carlos, “Proyecto: Marín y 29 funcionarios violaron derechos de Lydia Cacho”, nota informativa en *La Crónica de Hoy*, México, martes 27 de noviembre de 2007, sección Nacional, disponible en sitio web http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=335118 (consultado en enero de 2009).

JIMÉNEZ, Horacio y GÓMEZ, Ricardo “Reclaman los diputados a Germán por cese de Creel”, nota informativa en *El Universal*, México, miércoles 18 de junio de 2008, sección Nación, disponible en el sitio web <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/160275.html> (consultado en diciembre de 2008).

MADISON, James, *República y libertad: escritos políticos y constitucionales* (edición, estudio preliminar y traducción de Jaime Nicolás Muñiz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

MARTÍN REIG, María Sol, *El sistema estadounidense de elección presidencial; (análisis histórico, crítico y propuestas de reforma constitucional)*, Editorial Themis, México, 1993.

MEJÍA, José Gerardo, “Mario Marín, góber opaco y autoritario”, nota informativa en *El Universal*, México, martes 24 de junio de 2008, sección notas, disponible en sitio web <http://www.el-universal.com.mx/notas/517198.html> (consultado en enero de 2009).

- PAOLI BOLIO, José Francisco, *La transición incompleta*, Granados Chapa Editores, México, 2006.
- PATIÑO REYES, Alberto, “La aprobación fast track del aborto en Semana Santa”, nota informativa en *El Universal*, México, 30 de abril de 2016, disponible en el sitio web <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/alberto-patino-reyes/nacion/2016/04/30/la-aprobacion-fast-track-del> (consultado en enero de 2018)
- RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824 (Integración y realización)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
- SCHWARTZ, Bernard, *El federalismo norteamericano actual* (traducción de Juan Manuel Ruigómez), Civitas, Madrid, 1984.
- SEIJAS VILLADANGOS, Esther, “Estudio introductorio”, en Watts, Ronald L., *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.
- SUVERZA, Alejandro, “Diódoro Carrasco califica de autoritaria la gestión de Ruiz”, nota informativa en *El Universal*, México, miércoles 21 de junio de 2006, sección Estados, disponible en sitio web <http://www.eluniversal.com.mx/estados/61630.html> (consultado en enero de 2009).
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América* (traducción de Luis R. Cuelar), Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- VÉLEZ ASCENCIO, Octavio, “ONG suiza: la crisis en Oaxaca persiste por ‘el autoritarismo’ de Ulises Ruiz”, nota informativa en *La Jornada*, México, martes 11 de diciembre de 2007, sección Política, disponible en el sitio web <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/11/index.php?section=politica&article=009n1pol> (consultado en enero de 2009).
- WATTS, Ronald L., *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- WILSON, Woodrow, *El Gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Sin autor, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Reformas constitucionales por artículo”, en sitio de internet del Instituto de Investi-

gaciones Jurídicas de la UNAM, en sitio web <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion>, (consultado el 24 de enero de 2018).

Sin autor, “Los estados dependen más de bolsa federal”, en sitio de internet de *El Informador*, México, 27 de enero de 2014, en sitio digital <https://www.informador.mx/>