DESAFÍOS DEL FEDERALISMO EN EL SIGLO XXI

Antonio María Hernández
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

José María Serna
Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Universidad Nacional Autónoma de México

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es identificar algunos de los desafíos que los sistemas federales en frentan en el siglo XXI. En un repaso necesariamente breve por razones de espacio, reflexionamos sobre la complejidad de las fórmulas de distribución de competencias, con una tendencia a transitar del federalismo dual a un federalismo de coordinación, cooperación y colaboración (II). Tendencia que a la vez nos lleva a examinar la inevitable interacción entre los distintos órdenes de gobierno, es decir, las relaciones intergubernamentales, en cuyo núcleo se encuentran numerosas instituciones y procesos, tales como diversos foros de encuentro, o bien convenios y acuerdos interinstitucionales (III). A continuación nos referimos al tema de la participación de gobiernos subnacionales a nivel federal, misma que puede darse a través del Senado o segunda cámara a nivel del poder legislativo federal, o por medio de lo que en algunos países se ha denominado el gobierno local organizado (IV), para después reflexionar sobre la trascendencia del constitucionalismo subnacional (V) y sobre la problemática del gobierno municipal, misma que se manifiesta en las dificultades derivadas de la llamada sobre-regulación de los gobiernos municipales (fenómeno que se da en numerosos sistemas federales) y los desafíos relacionados con la gobernanza metropolitana (VI). Posteriormente aludimos a algunos de los principales retos del federalismo fiscal, entre los cuales se encuentran las cuestiones relativas a cómo y en qué medida consolidar un ámbito de competencias tributarias que garanticen una cierta capacidad para generar ingresos propios; y cómo organizar un esquema de transferencias federales hacia estados y municipios bajo principios de objetividad (no discrecionalidad), equidad y solidaridad (VII). El trabajo termina con una reflexión sobre el futuro del federalismo, como una opción de organización política para el tratamiento de las diversidades humanas, así como para la consecución de valores tan caros como la protección del medio ambiente, la equidad global y la paz universal.

II. FÓRMULAS COMPLEJAS DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Karl Loewenstein sostuvo que "en oposición al Estado unitario monolítico, el Estado federal presenta un sistema de pluralismo territorial. Las diferentes actividades estatales están distribuidas entre el Estado central y el Estado miembro"[1]. Y señaló como sus características esenciales: a) El Estado central o "federación" tiene una propia soberanía estrictamente separada de la soberanía de los Estados miembros. b) El Estado central ejerce un dominio directo sobre los ciudadanos de todo el territorio nacional. c) La distribución de competencias entre los diversos

1 Cfr. LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986, p. 357.

órdenes es la clave de la estructura federal, y d) Los fundamentos esenciales de las relaciones federales están fijados en un documento constitucional formal[2].

Y Ronald L. Watts, profesor emérito de la Queen's University de Canadá, precisó que "la característica esencial de las federaciones es que ellas están compuestas de 2 (o más) órdenes de gobierno operando dentro de un marco constitucional, con un orden de gobierno compartido a través de instituciones comunes para ciertos propósitos específicos y con el otro orden (u órdenes) de propio gobierno regional o local de las unidades constituyentes para ciertos propósitos específicos"[3]. En este crucial tema de las competencias, se pueden advertir en el derecho comparado los federalismos "duales" y los de "coordinación, cooperación, colaboración o concertación". Asimismo, se observa que en el decurso del tiempo se ha producido un tránsito hacia los segundos. El inicial federalismo "dual" norteamericano, cuyo modelo influyera otros países, como los latinoamericanos, se caracterizó por la clara división de competencias entre el gobierno federal y los Estados.

En cuanto al federalismo de "coordinación"[4], además de experiencias concretas interjurisdiccionales como las del valle del río Tennessee operadas en Estados Unidos de América (EUA), fue en el plano doctrinario, que en 1938 Jane Perry Clark planteó la necesidad de superar la rivalidad entre los órdenes gubernamentales para transitar el camino de la cooperación[5]. Y esta línea de pensamiento sería continuada por Morton Grodzins, para afirmar un accionar conjunto y compartido del gobierno federal y los Estados[6]. Posteriormente, Fernández Sega-

2 *Ibid.*, pp. 355-356.

3 Cfr. WATTS, R., «Comparative Conclusions», en: MAJEED, A., WATTS, R. y BROWN, D., A *Global Dialogue on Federalism*, vol. 2, Forum of Federations, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2006, p. 322. Su concepto es: "*The essential characteristic of federations is that they are composed of two (or more) orders of government operating within a constitutional framework, with one order providing shared rule through common institutions for certain specified purposes and with the other (or orders) providing regional or local self-rule though the governments of the constituent units for certain specified purposes*".

4 Que Pedro J. Frías denominara también como de "concertación".

5 Según lo expuesto por FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El Federalismo en América Latina*, UNAM/ Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 41, México, 2003, p. 24, que cita la siguiente obra de PERRY CLARK, J., *The rise of a New Federation. Federal-State Cooperation in the United States*, Columbia University Press, Nueva York, 1938.

6 Cfr. GRODZINS M., *The American System. A new view of government in the United States*, Chicago, 1966.

do menciona la adopción del federalismo cooperativo en Alemania y Austria, por leyes de 1969 y 1974, respectivamente[7], y analiza la cuestión en referencia a la Argentina, Brasil, México y Venezuela, indicando que en los tres primeros países se avanza en este sentido[8].

Con respecto a Argentina, sostenemos que el federalismo de cooperación es la tercera fase del federalismo normativo, que comenzó a plasmarse en la década de 1950, con diversos tratados interjurisdiccionales y que encontró su concreción constitucional en la cuarta fase por la reforma de la Ley Suprema federal de 1994 y de las Leyes Supremas provinciales producidas luego de 1986, que insertaron cláusulas federales en tal sentido[9]. Un camino parecido ha seguido México por lo menos desde la década de los ochenta del siglo XX, a través del extendido uso de las "facultades concurrentes", los "regímenes de coordinación" y la organización de "sistemas nacionales" en diversas áreas de políticas públicas[10].

Por otra parte, la cuestión está estrechamente vinculada con los federalismos más "centralizados" o "descentralizados", según el juego de las fuerzas centrípetas o centrífugas. Y esto debe analizarse primero desde un punto de vista normativo, poniendo el énfasis en la distribución de competencias en los diversos órdenes gubernamentales y luego desde un punto de vista dinámico y realista, ya que puede existir un incumplimiento de las normas respectivas.

Con las dificultades que conlleva una clasificación de esta naturaleza, por las generalizaciones que hay que efectuar, podemos expresar que son ejemplos de federalismos "descentralizados" el suizo, el norteamericano y el canadiense, y en menor medida el australiano, el alemán y el austríaco, frente a federalismos

7 Cfr. FERÁNDEZ SEGADO, F., *op. cit.*, nota 5, p. 25.

8 Véase FERÁNDEZ SEGADO, F., *op. cit.*, nota 5, pp. 25-30, y HERNÁNDEZ, A. M., *Estudios de federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México*, UNAM, México, 2020.

9 Véase HERNÁNDEZ, A. M., *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009. El autor analiza la distribución de poderes y lo establecido en la última reforma constitucional de 1994, que fortaleció el federalismo y reconoció mayores competencias a Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios.

10 Véase SERNA DE LA GARZA, J. M., *El Sistema Federal Mexicano, un análisis jurídico*, Porrúa y UNAM, México, 2010, pp. 99-184 (en particular el Capítulo Tercero "Régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano").

"centralizados" como los latinoamericanos, v.gr., el mexicano, el argentino y el brasileño[11], o los de India, Nigeria y Sudáfrica[12].

Sobre tan importante cuestión, en la Introducción de un estudio comparado de varias federaciones, Akhtar Majeed formula los siguientes interrogantes, mismas que dejan traslucir algunos desafíos de este tipo de Estado: "¿Cuál es la lógica fundamental detrás de la distribución de competencias y de responsabilidades en las democracias federales?; ¿qué es único o diferente de cada sistema constitucional de distribución de competencias, en comparación con la distribución de otras constituciones federales?; ¿cómo es que un sistema de distribución de poderes y responsabilidades es compatible con la sociedad, cultura política y la economía; y cómo es que la distribución de competencias es apoyada por una sociedad o cultura política subyacente?; ¿son las entidades subnacionales efectivamente autónomas en el desempeño de las funciones que constitucionalmente tienen asignadas?; ¿el sistema de distribución de competencias y responsabilidades representa un sistema de competencias y responsabilidades compartidas?; ¿cuáles mecanismos son usados por las democracias federales para mantener la simetría o asimetría entre las entidades subnacionales?; ¿cuáles mecanismos son empleados para resolver diferencias y conflictos en relación con competencias, facultades y responsabilidades?; y ¿cuáles son las principales razones para el éxito, el éxito parcial o el fracaso de un sistema de distribución de competencias y responsabilidades?; ¿cuáles son los temas del debate sobre el sistema de distribución de competencias, y cuáles son las posibles tendencias hacia el futuro para la distribución y compartición de competencias en los distintos sistemas federales?"[13].

En cuanto a la distribución de competencias, en el derecho comparado se presentan diversos sistemas: a) en las federaciones de integración, mientras las facul-

---

11 Aunque no se pueden comparar los federalismos argentino, brasileño y mexicano con el venezolano, que es prácticamente virtual, por las violaciones constitucionales producidas por el régimen chavista, que han centralizado el país.

12 Volviendo sobre la complejidad de estas comparaciones, podemos observar que, por ejemplo, la Argentina tiene un reconocimiento mucho mayor de autonomía para sus provincias que la India, Nigeria o Sudáfrica para sus respectivos gobiernos subnacionales, según lo indica C. SAUNDERS, profesora de la Universidad de Melbourne, Australia y ex Presidente de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales (cfr. «Legislative, Executive and Judicial Institutions: A synthesis», en: MAJEED, A., WATTS, R. y BROWN, D., *A Global Dialogue on Federalism*, vol. 2, Forum of Federations, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2006, p. 346).

13 MAJEED, A., «Introduction: Distribution of Powers and Responsibilities», en: MAJEED, A., WATTS, R., BROWN, D., *A Global Dialogue on Federalism*, vol. 2, Forum of Federations, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2006, p. 7.

tades delegadas corresponden al Gobierno Federal, las facultades conservadas corresponden a los Estados que las constituyen, como en Estados Unidos, Suiza, Argentina, México, etc.; b) en las federaciones de devolución, los poderes residuales corresponden al Gobierno Central, como en Bélgica o España y c) para los casos en que se combinan la agregación y la devolución, como en Canadá o India, se asignan facultades exclusivas a los diversos órdenes gubernamentales, y también concurrentes, aunque las competencias residuales corresponden al gobierno federal[14].

Tal como antes lo vimos, la complejidad de la cuestión se hace mayor porque cada federación varía a lo largo del tiempo, por la puja entre las fuerzas centralizadoras y descentralizadoras. En tal sentido, desde hace tiempo se viene advirtiendo un proceso de recentralización en América Latina, lo que afecta la distribución de competencias[15]. Por ser esta cuestión una de las más decisivas para las federaciones y por su particular flexibilidad y cambiante realidad, es que la señalamos como un especial desafío hacia el futuro.

III. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Como lo explican Poirier y Saunders, a pesar de las diferencias que existen entre los distintos sistemas federales, la interacción entre los distintos órdenes de gobierno es inevitable. Independientemente de la estructura formal e inicial de un sistema federal, los órdenes de gobierno se van haciendo cada vez más interdependientes. Pocas áreas de políticas públicas escapan de la intervención de varios órdenes de gobierno; éstos colaboran en una amplia gama de materias y propósitos, comparten información, competencias y recursos, y negocian e implementan acuerdos de coordinación que determinan quién debe hacer qué. Y en el núcleo de estas interacciones se encuentran numerosas instituciones y procesos a través de los cuales aquéllas se organiza[16].

14 *Ibid.*, p. 324.

15 Véase GRIN, E., MENDOZA RUIZ, J., CRAVACUORE, D., «Descentralización, relaciones interjurisdiccionales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo en los países americanos», en: MENDOZA RUIZ, J., y GRIN, E.(coords.), *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020.

16 POIRIER, J., y SAUNDERS, C., «Comparing Intergovernmental Relations in Federal Systems: An Introduction», en: POIRIER, J., SAUNDERS, C. y KINCAID, J. (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems*, Forum of Federations, International Association of Centers for Federal Studies, Oxford University Press, Reino Unido, 2015, p. 1.

1. Foros u organismos de encuentro entre funcionarios de los distintos órdenes de gobierno

Son ejemplos de lo anterior en el derecho federal comparado el Consejo de Gobiernos Australianos, creado en 1992, que significó un gran avance en las relaciones intergubernamentales y el federalismo cooperativo, donde se congregaban los Primeros Ministros de la Federación y de los Estados, además de representantes de los gobiernos locales. A ello se agregó la Comisión de los Primeros Ministros de los Estados, en 2006.

Y en el caso de Alemania, se destaca el *Bundesrat*, que es una segunda Cámara con la participación de representantes de los *Länder*, lo que asegura un federalismo cooperativo muy relevante. Por su parte, en Canadá funciona la Conferencia de Primeros Ministros, que reúne al Primer Ministro de la Federación y a los Primeros Ministros de cada una de las Provincias, además de una Conferencia de estos últimos. Asimismo, hay Consejos Ministeriales, donde se consideran por parte de las autoridades respectivas de la Federación y las Provincias, problemas específicos[17].

En la federación norteamericana también son de enorme importancia las relaciones intergubernamentales, tal como lo habían señalado Grodzins y Elazar y lo ha estudiado John D. Nugent[18], pues es notable el funcionamiento de un *lobby* intergubernamental que se manifiesta en gran cantidad de asociaciones representativas de los diversos niveles de gobierno. La Asociación Nacional de Gobernadores comenzó a actuar inicialmente en un Conferencia de Gobernadores celebrada en 1908 en la Casa Blanca durante la Presidencia de Theodore Roosevelt, y posteriormente se crearon seis Asociaciones Regionales de Gobernadores: del Oeste, del Sur, del Medio Oeste, de Nueva Inglaterra, del Norte y de los Grandes Lagos. Deben destacarse en este *lobby* además de la Asociación de Gobernadores, la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, la Liga de Ciudades, la Asociación de Condados, la *International City Management*, la Conferencia Nacional de Intendentes y el Consejo de gobiernos estatales[19].

---

17 Véase CAMERON, David y SIMEON, Richard, "Intergovernmental relations and democratic citizenship" en PETERS, B. G., SAVOIE, D. J. (ed.), *Governance in the twenty-first century: revitalizing the public service*, McGillQueen University Press, 2000.

18 En su obra NUGENT, J. D., *Safeguarding federalism. How States protect their interests in national policymaking?*, Oklahoma University Press, Oklahoma, 2009.

19 Además de la obra indicada, véase HERNÁNDEZ, A. M., *op. cit.*, nota 8, *Estudios de federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México*.

En Brasil en 2003 se estableció el Comité de Articulación Federativa, con la participación de la Asociación Brasileña de Municipios, la Confederación Nacional de Municipios y el Frente Nacional de Alcaldes. Y en Argentina, la Reforma Constitucional de 1994 introdujo normas trascendentes sobre relaciones interjurisdiccionales:

- la ley-convenio de coparticipación impositiva, que requiere la voluntad conjunta del Gobierno Federal, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (art. 75º inc. 2).
- el organismo Fiscal Federal, con la participación de dichos órdenes gubernamentales. (art. 75º inc. 2).
- la creación de Regiones (art. 124º), estando ya constituidas la del Gran Norte Argentino, Nuevo Cuyo, Patagonia y Centro, con la participación de casi todas las provincias, aunque con escaso funcionamiento.
- la posibilidad de la celebración de tratados interprovinciales y de convenios internacionales por parte de las Provincias y de la CABA.
- la creación del Banco Federal (art. 75º inc. 6), que posibilitaría la representación de las provincias, pero que no ha sido cumplido.
- la participación de las Provincias en los entes reguladores de servicios públicos (art. 42º), de parcial cumplimiento en la práctica.

Por otra parte, existen relaciones intermunicipales, según lo autorizan casi todas las Constituciones Provinciales y se ha creado por ley la Federación Argentina de Municipios. También funcionan Foros de Intendentes en algunas Provincias. En cambio, no existe un Foro de Gobernadores Provinciales, lo que para nosotros es una carencia institucional que debiera superarse. Si tuviésemos dicho organismo, las Provincias podrían tener relaciones distintas con el Gobierno Federal y en particular, con el Presidente. Tampoco se observan adecuadas relaciones entre las Legislaturas entre sí, salvo el caso de algunas que están integradas en sus respectivas Regiones. En cambio, están en funcionamiento desde hace décadas Consejos Federales, con la participación de Gobiernos Provinciales y del Federal, como el Federal de Inversiones, de Educación, de Salud, de Obras Públicas, de Seguridad, etc., que significan un avance en esta materia. En conclusión, a pesar de la recepción constitucional de estas relaciones intergubernamentales, en la práctica es mucho lo que resta por hacer[20].

20 Véase HERNÁNDEZ, A. M., "Federalismo y Constitucionalismo Provincial", *op. cit.*, nota 9, y BERNAL, M., (Dir.), *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores en la coordinación*

Con respecto a México, se advierte la conformación de "sistemas nacionales" en diversas materias, mismos que pueden ser definidos como esquemas de integración de órganos adscritos a los distintos órdenes de gobierno en un conjunto interconectado y articulado, creados con el fin de evitar contradicciones y reducir disfunciones, así como garantizar coherencia y eficacia en las actuaciones públicas relativas a una materia. Uno de los ejemplos más sofisticados de este tipo de esquema es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual se encuentra definido y organizado por la Ley de Coordinación Fiscal, y cuyo objeto es:

> "…coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento." [21]

2. Convenios o acuerdos intergubernamentales

A pesar de la importancia cuantitativa y cualitativa de los acuerdos intergubernamentales en los sistemas federales, son escasos los trabajos dedicados a estudiarlos y analizarlos de manera profunda y sistemática.

Según Poirier, los convenios intergubernamentales pueden tener cinco funciones: coordinan y armonizan políticas entre órdenes de gobierno; organizan el "proceso y el procedimiento" de las relaciones intergubernamentales; pueden desempeñar un papel "para-constitucional", al permitir dar la vuelta a la división formal de competencias o como un medio de formalizar un arreglo informal; pueden funcionar como un medio de "regulación por contrato", a manera de una centralización disfrazada de compromiso; y finalmente, los convenios intergubernamentales pueden servir como una forma de *soft law*, esto es, como nuevas medidas que han de ser implementadas como si fueran normas vinculantes[22].

---

intergubernamental en Argentina, Eudeba y editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2020.

21 Véase SERNA DE LA GARZA, J. M., *El Sistema Federal Mexicano: Trayectoria y Características*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, UNAM, México, 2018, pp. 84-86.

22 POIRIER, J., *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, UCL, the Constitution Unit, London, 2001, p. 9-18. Asimismo véase AGRANOFF, R., «Intergovernmental policy management. Cooperative practices in federal systems», en: PAGANO, M., LEONARDI, R. (eds.), *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*, New York, Palgrave, 2007.

Parker explora seis posibles motivaciones por las que actores racionales decidan construir, diseñar y suscribir convenios intergubernamentales. Primera, los gobiernos pueden desear forjar una relación durable, en el entendido de que los convenios tienen la ventaja de crear una estructura que, si es efectiva, puede sobrevivir más allá de los participantes originales. Segunda, los gobiernos pueden buscar codificar normas existentes, fortaleciéndolas a través de una institución. Un acuerdo formal puede desempeñar esta función al proporcionar claridad a través de la creación de reglas explícitas y de medios para garantizar su cumplimiento. Tercera, los gobiernos pueden buscar suscribir convenios para lograr una cooperación efectiva. Cuarta, los gobiernos nacional y subnacionales pueden crear convenios como un medio para resolver conflictos (para resolver disputas, para prevenirlas, o para disminuir la intensidad de futuros conflictos). Quinta, los convenios intergubernamentales pueden ser usados por razones políticas, específicamente para hacer una declaración o tomar una acción en relación con algún tema en específico, por ejemplo, para demostrar que quienes los suscriben están atendiendo tópicos que son motivo de preocupación para los ciudadanos o para ciertos grupos de interés. Finalmente, los convenios intergubernamentales pueden ser el resultado de un gobierno central poderoso que necesita atender algún objetivo de política pública que no puede alcanzar por sí mismo[23].

En México, la Constitución federal prevé diversos tipos de convenios, a saber[24]. a) Convenios para la coordinación intermunicipal y para formar asociaciones de municipios; b) Convenios entre municipio y Estado para permitir a este último administrar impuestos que en principio son de la competencia del nivel municipal de gobierno; c) Acuerdos entre un municipio y el gobierno federal para permitir al primero hacerse responsable de la administración de zonas federales; d) Convenios entre el gobierno federal y los Estados, por medio de los cuales éstos se hacen responsables del ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras públicas y servicios públicos que son de competencia federal; e) Convenios entre Estado y municipio, por medio de los cuales el primero se hace cargo de funciones o servicios públicos que en principio son competencia del municipio; f) Convenios entre Estados y municipios, por medio de los cuales los segundos se hacen responsables

23 PARKER, J., *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements*, Routledge, Reino Unido, 2015, p. 19.

24 Para un examen más detallado ver SERNA DE LA GARZA, J. M., «Descentralización vía convenios: la experiencia mexicana", en: IIDC, *Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo 2, IDEMSA, Lima, Perú, 2009.

de servicios y funciones públicas que el gobierno federal ha transferido a los Estados, en términos del artículo 116.VII párrafo primero[25].

Los convenios son un elemento importante del diseño institucional de los sistemas federales. A través de ellos se puede tomar en cuenta las asimetrías existentes entre los Estados (o provincias) y los municipios, abriendo la puerta a tratamientos diferenciados en las relaciones intergubernamentales. Por lo anterior, será muy útil que en el futuro la doctrina constitucional y administrativa ponga su atención en la problemática técnico-jurídica correspondiente a los convenios o acuerdos intergubernamentales.

IV. PARTICIPACIÓN DE GOBIERNOS SUBNACIONALES A NIVEL FEDERAL

1. Los Senados y las Segundas Cámaras Federales

Parece conveniente la necesidad de articular de alguna manera las relaciones entre la federación y los Estados, y comúnmente se ve en la segunda cámara un instrumento importante para ello, como también puede serlo para canalizar la participación de las entidades federadas en las decisiones generales y en los procedimientos de integración de los órganos constitucionales[26]. Aludiremos al trabajo de Herbert Wechsler, quien en su momento desarrolló un argumento acerca de cómo el diseño constitucional de las estructuras del Estado tienen el potencial de proteger un principio constitucional, como lo es el principio federal[27]. En esencia, Wechsler argumenta que el federalismo de los EUA está garantizado por la mera existencia de los estados como centros de autoridad, y su papel crucial en la selección y la composición de la autoridad nacional, tanto ejecutiva como legislativa. La consecuencia de lo anterior es que los Estados son la medida estratégica para medir los intereses y las opiniones, los centros especiales de la actividad política, los determinantes geográficos separados de la política nacional y de la local[28]. En la medida en que valores del federalismo tienen significado real, deben dar lugar

25 Esta disposición data de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de México el 17 de marzo de 1987. Sin embargo, en este caso estamos ante una disposición que no ha tenido operatividad en la práctica.

26 ARGULLOL MURGADAS, E., «Introducción» en: ARGULLOL MURGADAS, E. (dir.), *Federalismo y Autonomía*, Ariel, Barcelona, 2004, p. 24.

27 WECHSLER, H., «The Political Safeguards of Federalism: the role of the States in the composition and selection of the national government», *Columbia Law Review*, vol. 54, 1954.

28 *Ibid.*, p. 576.

a la sensibilidad local de la intervención central; en la medida en que esa sensibilidad local existe, no puede dejar de tener un reflejo en el Congreso. En este sentido, por ejemplo, la composición del Senado está intrínsecamente calculada para prevenir la intrusión del centro en materias en que el interés dominante de los Estados desea preservar bajo control estatal.

Asimismo, la paridad en la representación del Senado, dos por Estado independientemente del número de habitantes, da un poder enorme a los Estados dentro del proceso legislativo y de aprobación de tratados: un poder de negación. El Senado no puede dejar de funcionar como guardián de los intereses de los Estados[29]. Bajo este esquema es el Congreso y no la Corte en donde en general está situada la garantía que protege al principio federal como valor constitucional: es una garantía política[30].

El desafío al que nos referimos aquí tiene que ver con lo que Donald Smiley ha denominado "federalismo intraestatal" (*intrastate federalism*), el cual entiende como la capacidad de canalizar los particularismos territoriales dentro del gobierno central mismo. Generalmente esto ocurre a través del poder legislativo nacional, usualmente por medio de la segunda cámara[31].

En teoría, en aquellas federaciones en las que existe una cámara de representación subnacional efectiva y activa, hay capacidad para resolver temas de preocupación común dentro de ese órgano, en oposición a hacerlo a través de procesos de relaciones intergubernamentales. Específicamente, esto requiere la completa participación de los representantes de los gobiernos subnacionales (como es el caso del *Bundesrat* alemán), en contraste con simplemente incluir a representantes elegidos en cada una de las entidades federadas (como es el caso del Senado de los EUA). Para Parker, el primero es un ejemplo de "federalismo intraestatal" completo, mientras que el segundo ejemplifica un "federalismo intraestatal" parcial. La consecuencia esperada sería que en el federalismo interestatal completo habría la formación de un menor número de convenios intergubernamentales, mientras que en las federaciones en las que no existe una cámara de representación territorial efectiva, habría más de este tipo de convenios[32].

---

29 *Ibid.*, p. 548.

30 *Ibid.*, pp. 558-560.

31 SMILEY, D. V., «Federal-Provincial Conflict in Canada», *Publius*, 4(3), 1974, pp. 7-24. Citado por PARKER, J., *op. cit.*, nota 23, p. 27.

32 PARKER, J., *op. cit.*, nota 23, pp. 27-28.

Es bien conocido el notable rol federal que cumple el Senado en los Estados Unidos. Pero ello no ocurre en otras Federaciones[33], aunque en el derecho comparado se presentan muy disímiles realidades[34].

En este aspecto, tal como antes lo sostuvimos, no puede desconocerse el rol trascendente del *Bundesrat*, en el federalismo alemán, caracterizado por la decisiva influencia de los gobiernos de los *Länder*, que eligen sus representantes para la defensa de sus intereses[35].

Watts distingue la forma de selección de los respectivos Miembros de los Senados o Segundas Cámaras por medio de la votación popular o de la designación. Siete federaciones se inclinan por el primer sistema: Estados Unidos, Australia, Suiza, Argentina, Brasil, México y Nigeria. En cambio, son elegidos por las Legislaturas estaduales en los casos de Austria, India, Etiopía y Pakistán en su totalidad, o en una porción de ellos, en las federaciones de Bélgica, Malasia, Rusia, Sudáfrica y España. Por su parte, en Alemania son designados por los gobiernos de los *Länder* y en Canadá por el Primer Ministro[36].

En la mayoría de las federaciones, las elecciones de los miembros de la Cámara Baja se basan en la población, mientras que la defensa de los intereses regionales es el fundamento de las segundas Cámaras. Y por esta razón, aunque en general ambas Cámaras tienen las mismas competencias, en algunos casos, la Segunda

---

33 Como en el caso de Argentina y México. No obstante los profundos cambios operados en la forma de elección y competencias del Senado por la reforma constitucional de 1994, a los fines de profundizar su rol federal, en el orden de la realidad ello no se ha observado (Véase Antonio María Hernández, obras citadas). Y en el caso de México el Senado ha ido perdiendo su carácter de cámara de representación territorial. Véase BARCELÓ ROJAS, D., «Federalismo Multinivel. Propuestas para reconstruir el Senado de la República como cámara de representación territorial de los Estados Unidos Mexicanos», en SERNA DE LA GARZA, J. M. (coord.), Perspectivas Actuales del Federalismo Mexicano: Leyes, Políticas Públicas y Entorno Social, UNAM, México, 2022.

34 Para un análisis profundo de las Segundas Cámaras, véase WATTS, R., *Comparing Federal Systems*, 3ª. Ed., Instituto de Relaciones Intergubernamentales, McGill-Queen*s University Press, 2008, específicamente el capítulo 10.5 "The role of Federal Second Chambers", pp. 147-155.

35 *Ibid.*, p. 151.

36 *Ibid.*, pp. 148-151. El autor sostuvo que en general cuando los Senadores son electos por el pueblo, sus votos responden a las respectivas posiciones de los partidos políticos, mientras que cuando ellos o los integrantes de las Federales Segundas Cámaras son designados indirectamente en base a intereses regionales, ese criterio se observa en sus votaciones.

Cámara tiene el derecho de veto y menores competencias, cuando se trata de gobiernos parlamentarios[37].

En cuanto a las funciones, en algunas federaciones el Senado cumple otros roles distintos, como dar acuerdo para las designaciones de funcionarios o la aprobación de tratados (Estados Unidos, Argentina, México y Alemania), o para las emergencias (India y Sudáfrica)[38].

2. Gobierno local organizado

El foco de la relación del gobierno federal con el gobierno municipal usualmente es abrir la posibilidad de consulta sobre políticas o leyes federales que afectan al gobierno municipal. Hay formas diferentes de consulta: el más formal es la participación de los gobiernos municipales en instituciones federales a través de los representantes de los primeros en el llamado *organized local government*. Menos formal es la inclusión de los gobiernos municipales en procesos de toma de decisión a través de varios mecanismos de consulta. Unico en esta línea es Sudafrica, país en el cual el *organized local government* es un miembro sin voto en la segunda cámara del parlamento nacional, el Consejo Nacional de Provincias, y es miembro también del foro intergubernamental más importante, el llamado *President's Coordinating Council*, entidad en la que se reúnen el Presidente de dicho país con los premiers provinciales.

Por su parte, en España el *organized local government* participa en dos estructuras cooperativas: la Comisión Nacional de Administración Local y la Conferencia General de Asuntos Locales; mientras que en Australia el *organized local government* es miembro del *Council of Australian Governments*, que comprende a los ejecutivos federal y estatales[39]. También se dan foros consultivos con un foco muy específico. En Suiza, por ejemplo, la llamada *Tripartite Conference of Swiss Agglomerations*, que comprende al gobierno federal, los cantones y al *organized local government*, promueve la cooperación vertical en áreas de política relevantes para las áreas metropolitanas. Y de manera parecida, el gobierno federal de Canadá ha firmado acuerdos tripartitos con 2 ciudades Vancouver y Winnipeg, y sus provincias, British Columbia y Manitoba, en temas clave de desarrollo urbano[40].

---

37 *Ibid.*, "Powers of second chambers relative to first chambers", p. 153.

38 *Ibid.*, p. 154.

39 *Idem.*

40 La emergencia de hacer políticas públicas tri-nivel tiene sus costos. La negociación tripartita ocasiona retardos y genera altos costos de transacción y la administración de esas relaciones

En suma, dado el enorme número de gobiernos municipales, su involucramiento eficiente con los gobiernos estatales y federal en temas que afectan al orden de gobierno municipal, debe ser canalizado a través de *organized local government*., al grado que en algunos países, como Sudáfrica y Austria, dicho tipo de instancia ha encontrado acomodo y previsión en la respectiva constitución nacional.

La fuerza del *organized local government* se encuentra en su habilidad para representar a todo el espectro de los gobiernos municipales, de defender y articular los intereses comunes de dichos gobiernos de una manera y con una voz no partidista.

V. LA TRASCENDENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO SUBNACIONAL

Para nosotros es posible sostener la *autonomía científica* del derecho constitucional estadual o provincial, ya que tiene un objeto y un método propio, destinado al estudio de las constituciones subnacionales[41].

Por cierto que esta disciplina está íntimamente vinculada al derecho constitucional general y en consecuencia, toda la teoría general de la constitución le es aplicable, empezando por el trípode liminar: poder constituyente, supremacía y control de constitucionalidad, además de otros temas relevantes como el de la interpretación constitucional o la tipología de las constituciones. Aquí reiteramos, además, que el federalismo y el derecho federal son un aspecto compartido de análisis por estas dos disciplinas. Sin poder detenernos en este tema, también señalamos las estrechas relaciones de la materia con el derecho municipal, el derecho administrativo, el derecho internacional público, el derecho fiscal y financiero, la historia del derecho, la sociología del derecho y el derecho político.

Es una triste paradoja que en momentos en que la descentralización del poder se afirma como una de las ideas fuerza de las democracias constitucionales a nivel mundial, en nuestros países (Argentina y México) no tengamos planes de estudios adecuados que contemplen ello. Pero esto no es más que otra expresión de la decadencia de nuestro Estado de Derecho y del extraordinario grado de centralización que padecemos. En consecuencia, propugnamos la reforma de los planes

---

puede ser muy compleja. Buscar la consulta y consenso tiene un impacto en la rendición de cuentas, ya que, donde la responsabilidad es ampliamente compartida, la rendición de cuentas de cada esfera se enturbia.

41 Véase HERNÁNDEZ, A. M., «El Derecho Público Provincial», en: HERNÁNDEZ, A. M., BARRERA BUTELER, G. (Coord.), *Derecho Público Provincial*, 3ª. Ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020.

de estudios de las facultades de Derecho del país, mediante la inclusión de los siguientes cursos de Derecho Público, en este orden: Derecho Político, Derecho Constitucional, Derecho Constitucional Provincial o Público Provincial (o bien Derecho constitucional estadual o subnacional), Derecho Municipal, Derecho Administrativo y Derecho Internacional Público, sin perjuicio de otras materias optativas y de profundización.

John Dinan propone la siguiente agenda de investigación y reflexión sobre el constitucionalismo subnacional, misma que suscribimos: ¿por qué las constituciones subnacionales juegan un papel prominente en la gobernanza en ciertas federaciones pero un papel mínimo en otras?; ¿por qué algunas constituciones subnacionales son reformadas o revisadas con regularidad, mientras otras cambian con poca frecuencia?; ¿en cuáles federaciones y bajo cuáles circunstancias las constituciones subnacionales han podido ser un vehículo para ampliar la protección de derechos?; ¿bajo qué tipo de condiciones pueden las constituciones subnacionales ayudar a acomodar el pluralismo étnico o nacional, y bajo cuáles condiciones es más probable que exacerben el conflicto en cuanto a estas dimensiones?; y ¿de qué formas pueden las constituciones subnacionales y nacionales servir a propósitos similares, y de qué manera sirven para propósitos distintos?[42].

VI. PROBLEMÁTICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL

De los múltiples desafíos que enfrentan los gobiernos municipales, en este apartado nos referiremos solamente a dos: la llamada *sobre-regulación* de los gobiernos municipales y los retos que plantea organizar de manera adecuada la gobernanza metropolitana.

1. La sobre-regulación de los gobiernos municipales

Como señalan Palermo y Kössler, en muchos sistemas federales existe una tendencia a dar un tratamiento excesivo, ya no solamente desde las constituciones y leyes subnacionales, sino también desde las nacionales. A este fenómeno le denominan el problema de la sobre-regulación[43].

42 DINAN, J., «Subnational constitutions: a research agenda», en: KINCAID, J. (ed.), *A Research Agenda for Federalism Studies*, Elgar Publishing, Reino Unido, 2019, p. 58.

43 PALERMO, F., y KÖSSLER, K., *Comparative Federalism, Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart Publishing, Reino Unido, 2019, p. 287.

Desde una perspectiva de derecho comparado[44], cabe observar que no es raro que los gobiernos federal y estatales asignen tareas a los municipios. De hecho, se ha señalado por parte de distinguidos especialistas, que los gobiernos municipales en muchos Estados federales actuales, están sujetos a doble mandato: uno derivado de la comunidad a la que sirve (*constituency*) y otro derivado de los gobiernos estatales y federal[45]. Es decir, la mayoría de los gobiernos municipales desempeñan funciones en términos de sus poderes autónomos pero también ejecutan tareas delegadas por los Estados (y a veces por la federación). Tal es el caso, por ejemplo, de Alemania, país en el que adicionalmente a sus funciones autónomas, los municipios son ampliamente usados para implementar leyes federales y de los *Land*, actuando como la unidad más subsidiaria de las administraciones de los *Länder*. La naturaleza dual de los gobiernos locales frecuentemente deriva de sus orígenes como partes de los gobiernos estatales. Una razón más funcional de la naturaleza dual de los gobiernos locales es que, al estar más cercanos a la gente, suelen desempeñar sus tareas con más eficacia y eficiencia[46].

Pero el rol dual de los gobiernos locales ha hecho surgir dos preocupaciones sobre la autonomía local. La primera es que si una parte sustancial de las administraciones municipales está ocupada con poderes delegados, poco queda de sus funciones primarias de responder a las necesidades de sus comunidades. Como observa Steytler en su amplio estudio comparado, la mayoría de los países analizados en su estudio, que data de 2009, reporta un incremento en la carga de las funciones delegadas. Al grado de que en Nigeria, por ejemplo, se dice que los gobiernos locales son meras extensiones administrativas de los gobiernos estatales. Por otro lado, la segunda preocupación es que las funciones delegadas de los gobiernos estatales no siempre vienen acompañadas de recursos financieros, lo que genera mandatos sin fondos (*unfunded mandates*)[47].

Por lo anterior es que Steytler reporta como un reclamo generalizado, el desfase entre los fondos transferidos y el número de funciones asignadas a los gobiernos municipales, ilustrando con ello la doble debilidad de los gobiernos locales: tienen

---

44 Este tema es tratado con mayor extensión en SERNA DE LA GARZA, J. M., «Perspectivas de Reforma al Régimen Municipal en México», en: SERNA DE LA GARZA, J. M. (coord.), *Perspectivas Actuales del Federalismo Mexicano: Leyes, Políticas Públicas y Entorno Social*, UNAM, México, 2022, pp. 117-148.

45 STEYTLER, N. (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems, A Global Dialogue on Federalism*, vol. 6, McGill-Queen's University Press, Canada, 2009, p. 411.

46 *Idem*.

47 *Ibid*., p. 412.

poco control sobre la asignación de funciones adicionales por los Estados y la federación y tienen insuficientes recursos propios y transferidos para cumplir con dichas funciones. Es por esta situación que, para prevenir problemas de *unfunded mandates*, se han intentado varios esquemas. Por ejemplo, en Alemania la Ley Fundamental de Bonn se reformó para prevenir que el gobierno federal delegue, sin consentimiento de los *Länder*, funciones que impliquen costos adicionales para los gobiernos municipales. Mientras que en EUA, en 1995 el Congreso aprobó la llamada *Unfunded Mandates Reform Act*, y la Comunidad Autónoma de Cataluña ha vinculado la asignación de funciones a la transferencia de los fondos necesarios[48].

2. Alternativas de gobernanza metropolitana

En México existen 74 zonas metropolitanas, en las cuales habita el 62.8% de la población total del país[49]. En Argentina también se presenta esta importante problemática, observándose la necesidad de avanzar en las soluciones requeridas en las Áreas de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza, Tucumán, entre otras[50]. Frente a este fenómeno ¿cómo organizar de manera apropiada y eficiente la gobernanza metropolitana? Según Lefèvre, la cuestión básica sobre gobierno metropolitano radica en lo siguiente: ¿cuál institución, cuál nivel de autoridad, debe tener el poder en la metrópolis? Para este autor, los arreglos institucionales para constituir un gobierno metropolitano pueden ubicarse en dos categorías: supra-municipal o inter-municipal. Todos los experimentos de gobierno metropolitano se sitúan entre estas dos modalidades extremas[51].

La supra-municipalidad implica crear una estructura de gobierno por encima de los gobiernos municipales, con legitimidad política directa, autonomía financiera y múltiples poderes ejercidos sobre el territorio funcional metropolitano relevante. Mientras que la inter-municipalidad implica que la legitimidad política de las estructuras inter-municipales de gobierno descansa en las autoridades municipales; son éstas las que están representadas en los consejos municipales. Además, bajo el esquema de inter-municipalidad las estructuras inter-municipales rara vez

48 *Ibid*., p. 424.

49 Ver INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, Primera edición, México, febrero 2018, p. 8.

50 Véase HERNÁNDEZ, A. M., «The municipal regime, the Autonomous City of Buenos Aires and the Metropolitan Areas in the Argentine Federation», en: "Cities and the Global South", VRU/WCL, 1, 2020, Nomos, p. 51.

51 LEFÈVRE, C., «Metropolitan government and governance in western countries: a critical review», *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 2, Issue 1, March, 1998, p. 13.

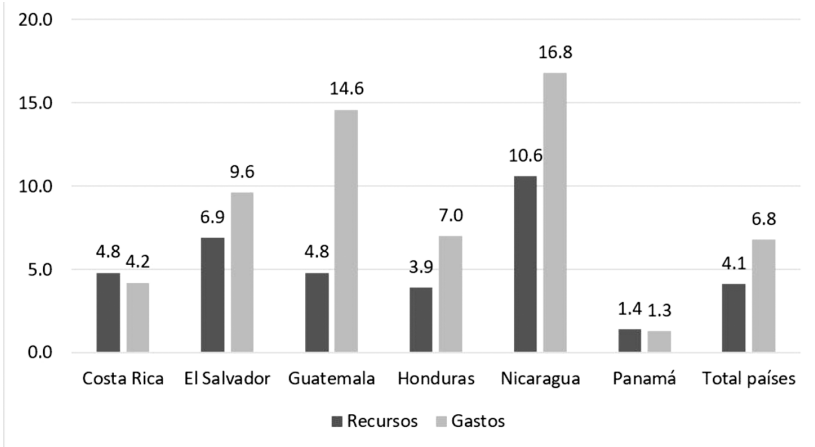
tienen autonomía financiera, sus recursos derivan generalmente de las autoridades miembro y de subsidios otorgados por los niveles más altos[52].

No es este el espacio para abundar en las distintas opciones de gobernanza metropolitana que pueden encontrarse en el derecho comparado[53]. Nos limitamos a afirmar que regular de manera adecuada las zonas metropolitanas es uno de los principales desafíos, no sólo de los Estados federales, sino de todas las formas de organización estatal.

VII. RETOS DEL FEDERALISMO FISCAL

La debilidad del poder tributario de los gobiernos locales en la Argentina[54] se hace todavía más palpable con un análisis comparativo con otros países. Empecemos por este cuadro que muestra los ingresos y gastos en países de América Central, correspondiente a un estudio dirigido por el Prof. Dr. Alberto Porto, uno de nuestros más prestigiosos autores en finanzas públicas federales[55].

Participación % de los gobiernos locales en el Consolidado 2015



52 *Idem*.

53 Véase SLACK, E., CHATTOPADHYAY, R. (eds.), *Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems*, Forum of Federations, Canada, 2013.

54 Según datos de Juan Llach en su libro "Federales y unitarios en el siglo XXI", en 2011 el Gobierno Federal tenía el 84.4 % de los ingresos públicos estatales, el 14,2 % las Provincias y sólo el 1,4% los Gobiernos locales.

55 PORTO, A., EGUINO, H., ROSALES, W., «Panorama de las finanzas municipales en América Central», Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2017, *www.researchgate.net*.

	Recursos	Gastos
Costa Rica	4.8	4.2
El Salvador	6.9	9.6
Guatemala	4.8	14.6
Honduras	3.9	7.0
Nicaragua	10.6	16.8
Panamá	1.4	1.3
Total países	4.1	6.8

Se observa que, en general, estos países de América Central –que son unitarios– exhiben gobiernos locales con mayor cantidad de ingresos y de gastos que el nuestro, que es federal. Ahora continuaremos con la comparación con *otros países más desarrollados, también unitarios*, para mostrar la gran diferencia que padecen nuestros municipios en sus finanzas. Según datos de la OCDE[56] sobre ingresos tributarios locales, de 2011: en Suecia alcanzan el 35,7% de los ingresos totales; en Dinamarca, 26,7%; en Islandia, 26,6%; en Japón, 25,2%; en Finlandia, 23,2%; en Corea del Sur, 16,3%; en Francia, 13,1%, y en Noruega, 12,1%.

Por su parte, en *países federales*, los ingresos locales en los Estados Unidos alcanzaban el 15,9% y los Estados 20,9%; Suiza 15,2% los gobiernos locales y 24,2% los Cantones; en Canadá 9,7% y las provincias el 39,7%; en Alemania 8% y 21,3% los Lander y en Australia 3,4% y los Estados 15,3%.

En consecuencia, comparando los ingresos locales de la Argentina y de estos países desarrollados en esos años, observamos una enorme distancia que en el caso de Suecia llega a más de quince veces de los nuestros y en el caso de los Estados Unidos a más de diez veces. No es casualidad que los países nórdicos y las federaciones más importantes asignen los mayores recursos para el eficaz funcionamiento de las autonomías locales, ya que como lo venimos afirmando, allí reside la fuerza de los pueblos libres y de las democracias más avanzadas. En este sentido, queremos puntualizar la inconstitucionalidad de los avances y limitaciones sobre el poder tributario municipal en Argentina.

La actual debilidad de las finanzas locales en el país se explica por los continuos avances producidos por leyes limitativas de los poderes tributarios municipales. Así ocurrió a lo largo de los años, a través de las leyes de coparticipación, incluida la 23.548 en su art. 9°, en los Pactos fiscales y en otras normativas que eximían de tributos locales a empresas de servicios nacionales, lo que, además, fue con-

56 OECD Statistical Database, *www.oecd.org*.

sentido por la jurisprudencia de la propia Corte Suprema de Argentina. Lo más paradójico es que dicha legislación fue considerada como parte del federalismo de concertación y del derecho intrafederal. Para nosotros, por el contrario, dicha normativa no respeta los criterios constitucionales claramente autonómicos establecidos en la reforma constitucional de 1994. Y además, dichas limitaciones se impusieron a los gobiernos locales sin participación alguna[57]. Y por eso consideramos necesario que la Corte Suprema avance en la modificación de algunos precedentes, para garantizar estos aspectos tributarios y financieros de la autonomía municipal.

Por su parte, el municipio mexicano es financieramente débil, ya que depende de los recursos que provienen de la federación y del gobierno estatal. La dependencia financiera del municipio respecto de los otros dos órdenes de gobierno se puede constatar a través de los siguientes datos: el 21% de los recursos municipales proviene de ingresos propios y 73% de transferencias federales y estatales. Asimismo, solamente el 1.6% de los ingresos por impuestos es recaudado por los gobiernos municipales, mientras que la federación recauda 94.2% del total el restante 4.2% es captado por los Estados. Otro dato relevante es el relativo al impuesto municipal más importante, como lo es el impuesto predial: el monto de lo recaudado en México por concepto de este impuesto equivale a 0.15% como proporción del PIB, mientras que el promedio de los países de la OCDE es igual a 1.0 por ciento[58].

Una respuesta de fondo para cambiar este estado de cosas a favor, no sólo de los municipios, sino también de los Estados, en el marco del federalismo centralizado que existe en México, requeriría una revisión profunda del sistema nacional de coordinación fiscal. Hacer una revisión de ese tipo escapa a los alcances del presente ensayo. Por ello, nos limitaremos a mencionar tan sólo un aspecto que podría explorarse: el potencial para fortalecer las capacidades municipales en relación con el cobro del impuesto predial. Sin ser la panacea para resolver los problemas financieros de los municipios mexicanos, el impuesto predial tiene un potencial importante de aportar muchos más recursos al erario de lo que reporta en la actualidad[59].

---

57 Objeción que también incluye al Convenio Multilateral. Insistimos en que luego de la Reforma Constitucional de 1994 es menester incluir la participación y acuerdo de los gobiernos municipales en todas estas normativas y relaciones interjurisdiccionales que les afectan.

58 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Las Finanzas Públicas Locales en 2019: La ruta hacia un nuevo federalismo hacendario*, Carpeta Informativa Núm. 112, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura México, Mayo de 2019, pp. 10-11.

59 El potencial del predial como manera de incrementar los ingresos tributarios en México se puede revisar el estudio del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, *El México del 2013, Hacia*

Está claro que la recaudación de este impuesto puede aumentar significativamente y con ello beneficiar a los municipios con ingresos propios.

En general, los retos del federalismo fiscal pueden vincularse con dos grandes rubros: a) cómo y en qué medida consolidar un ámbito de competencias tributarias que garanticen una cierta capacidad para generar ingresos propios (capacidad que variará según el contexto y las condiciones específicas de los distintos órdenes de gobierno en cada país); y b) cómo organizar un esquema de transferencias federales hacia Estados y municipios bajo principios de objetividad (no discrecionalidad), equidad y solidaridad (en el entendido de que generalmente el gobierno federal es la instancia que tiene mayor poder tributario y más ingresos fiscales).

VIII. EL FUTURO DEL FEDERALISMO[60]

No podemos concluir este análisis sin efectuar unas breves reflexiones sobre el futuro del federalismo. En tal sentido, expresamos que este es para nosotros claramente promisorio, ya que a comienzos del siglo XXI se observa con nitidez la extraordinaria fuerza y proyección de los principios federales, vigentes no solo en la forma de Estado para el 40 % de la población mundial[61] sino también en las técnicas confederativas utilizadas para las organizaciones supranacionales como la Unión Europea o el Mercosur.

Por otra parte, la globalización en que estamos insertos está interrelacionada con los procesos de descentralización y de integración tanto nacionales como supranacionales, como lo ha señalado Hernández[62].

---

una Reforma del Federalismo Fiscal, CEEY Editorial, México, Primera Edición, 2013 (Disponible en: https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/El-México-del-2013.-Hacia-una-reforma-del-federalismo-fiscal.pdf.) Fecha de consulta: 15 de julio de 2022.

60 Para un análisis más profundo de esta cuestión, véase HERNÁNDEZ, A. M., "Los sistemas políticos federales", en *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

61 Ese 40 % de la población mundial que corresponde al listado de países federales seguramente se ampliará en el momento en que se produzca la democratización de China, que deberá tener este tipo de organización estatal y que es el país más poblado del universo. Para un análisis del desarrollo histórico de la idea federal y su relevancia contemporánea, véase WATTS, R., *The federal idea and its contemporary releva*nce, Institute of Intergovernmental Relations, Queen*s University, Kingston, Canadá, 2007.

62 Véase HERNÁNDEZ, A. M. (h), *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, Depalma, Buenos Aires, 1997, pp. 21 y ss.

Creemos que aunque parezca paradójico, el proceso de globalización a nivel mundial al mismo tiempo importará el fortalecimiento de las instancias federales, regionales y locales, como lo indica el nuevo término "glocal", que significa que hay que pensar globalmente pero actuar localmente, ya que debe acercarse el gobierno a los ciudadanos y preservar las identidades culturales de los hombres y sociedades[63].

Asimismo, al estudiar el rol de las regiones, provincias y municipios en el contexto de las nuevas relaciones económicas surgidas en el mundo globalizado y de regionalismo abierto y a la luz de nuestra reforma constitucional de 1994, hemos indicado el proceso de modernización institucional iniciado que incuestionablemente fortalece las ideas federales, como también se ha observado en la Unión Europea y el Mercosur[64].

Por su parte, Beniamino Caravita señala que el federalismo es un fenómeno de reorganización institucional del Estado contemporáneo, debido a cuatro razones: a) el desarrollo del modelo de gobierno de múltiples niveles (*multilevel governance*), desde la comuna a las organizaciones supranacionales, en constante confrontación y colaboración; b) el pluralismo social, a consecuencia de la diversidad de actores sociales, organizados en variadas formas en la representación de sus intereses; c) el "glocalismo" producido por la globalización, y d) la rápida difusión del principio de la subsidiariedad[65].

John Kincaid, al escribir sobre los desafíos del futuro del federalismo, indica que, frente a la erosión sufrida por los gobiernos locales de los sistemas federales debido a la integración supranacional, existen, no obstante, diversos hechos que fundamentan el empleo de principios federales. Y al respecto menciona, en primer lugar, que el proceso de globalización económica y de libre comercio ha significado mayores poderes para los entes locales tanto en Estados unitarios como federales. En segundo lugar, estima que el principal desafío para el federalismo es el tratamiento de las diversidades humanas, ya que el florecimiento de las identidades culturales y nacionales ha creado conflictos a lo largo del mundo que pueden ser solucionados de manera equitativa y democrática mediante la aplicación de principios y arreglos federales dentro y entre las naciones. Finalmente considera que los asuntos de protección del ambiente, equidad global y paz universal tam-

63 *Ibid.,* pp. 32-35.

64 Cfr. *Ibid*., pp. 50-86.

65 Cfr. CARAVITA, B., *Lineamenti di diritto costituzionale, federale e regionale*, Giappichelli, Italia, 2019, pp. 61-62.

bién necesitan de prácticas y principios federales para garantizar el futuro frente a la catástrofe[66].

IX. BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, R., «Intergovernmental policy management. Cooperative practices in federal systems», en PAGANO, M., LEONARDI, R. (eds.), *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*, New York, Palgrave, 2007.

- ARGULLOL MURGADAS, E., «Introducción» en: ARGULLOL MURGADAS, E. (dir.), *Federalismo y Autonomía*, Ariel, Barcelona, 2004.

- BARCELÓ ROJAS, D., «Federalismo Multinivel. Propuestas para reconstruir el Senado de la República como cámara de representación territorial de los Estados Unidos Mexicanos», en SERNA DE LA GARZA, J. M. (coord.), Perspectivas Actuales del Federalismo Mexicano: Leyes, Políticas Públicas y Entorno Social, UNAM, México, 2022.

- BERNAL, M., (Dir.), *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores en la coordinación intergubernamental en Argentina*, Eudeba y editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2020.

- CAMERON, D., SIMEON, R., «Intergovernmental relations and democratic citizenship» en: PETERS, B. G., SAVOIE, D. J. (ed.), *Governance in the twenty-first century: revitalizing the public service*, McGillQueen University Press, 2000.

- CARAVITA, B., *Lineamenti di diritto costituzionale, federale e regionale*, Giappichelli, Italia, 2019.

- Centro de Estudios Espinosa Yglesias, *El México del 2013, Hacia una Reforma del Federalismo Fiscal*, CEEY Editorial, México, Primera Edición, 2013.

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Las Finanzas Públicas Locales en 2019: La ruta hacia un nuevo federalismo hacendario*, Carpeta Informativa Núm. 112, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura México, Mayo de 2019.

66 Cfr. KINCAID, J., «Challenges to the future of Federalism», en: GRIFFITHS, A.L. (ed.), *Handbook of federal countries*, Forum of Federations by McGill-Queen*s University Press, 2005, pp. 12-13.

– DINAN, J., «Subnational constitutions: a research agenda», en: KINCAID, J. (ed.), *A Research Agenda for Federalism Studies*, Elgar Publishing, Reino Unido, 2019.

– FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El Federalismo en América Latina*, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 41, México, 2003.

– GRIN, E., MENDOZA RUIZ, J., CRAVACUORE, D., «Descentralización, relaciones interjurisdiccionales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo en los países americanos», en: MENDOZA RUIZ, J., y GRIN, E.(coords.), *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2020.

– GRODZINS, M., *The American System. A new view of government in the United States*, Chicago, 1966.

– HERNÁNDEZ, A. M. (h), *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, Depalma, Buenos Aires, 1997.

- «Los sistemas políticos federales», en: HERNÁNDEZ, A. M., *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

- *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

- *Estudios de federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México*, UNAM, México, 2020.

- «El Derecho Público Provincial», en: HERNÁNDEZ, A. M., BARRERA BUTELER, G. (Coord.), *Derecho Público Provincial*, 3ª. Ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020.

- «The municipal regime, the Autonomous City of Buenos Aires and the Metropolitan Areas in the Argentine Federation», en: "Cities and the Global South", VRU/WCL, 1, 2020, Nomos.

– INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, Primera edición, México, febrero 2018.

– KINCAID, J., «Challenges to the future of Federalism», en: GRIFFITHS, A .L. (ed.), *Handbook of federal countries*, Forum of Federations by McGill-Queen*s University Press, 2005.

– KRAMER, J., «Local government and city states in Germany», en: STYTLER, N. (Ed.), *The lace and role of local government in federal systems*, Konrad-Adenauer Stiftung, 2005.

– LEFÈVRE, C., «Metropolitan government and governance in western countries: a critical review», *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 2, Issue 1, March, 1998.

– LIJPHART, A., *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, 1999.

– LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986.

– MAJEED, A., «Introduction: Distribution of Powers and Responsibilities», en: MAJEED, A., WATTS, R., BROWN, D., *A Global Dialogue on Federalism*, vol. 2, Forum of Federations, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2006.

– NUGENT, J. D., *Safeguarding federalism. How States protect their interests in national policymaking?*, Oklahoma University Press, Oklahoma, 2009.

– PALERMO, F., y KÖSSLER, K., *Comparative Federalism, Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart Publishing, Reino Unido, 2019.

– PARKER, J., *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements*, Routledge, Reino Unido, 2015.

– PERRY CLARK, J., *The rise of a New Federation. Federal-State Cooperation in the United States*, Columbia University Press, Nueva York, 1938.

– PIZZOLO, C., «Qué es la Unión Europea», en BERNAL, M., PIZZOLO, C., (dirs.), *Modelos para armar-Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*, Astrea, Argentina, 2018.

– POIRIER, J., y SAUNDERS, C. l, «Comparing Intergovernmental Relations in Federal Systems: An Introduction», en: POIRIER, J., SAUNDERS, C. I. y KINCAID, J. (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems*, Forum of Federations, International Association of Centers for Federal Studies, Oxford University Press, Reino Unido, 2015.

– POIRIER, J., *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, UCL, the Constitution Unit, London, 2001.

– POPELIER, P., DELLEDONNE, G., ARONEY, N. (eds.), *Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism*, Routledge, New York, 2022.

– PORTO, A., EGUINO, H., ROSALES, W., «Panorama de las finanzas municipales en América Central», Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2017, *www.researchgate.net*.

– SAUNDERS, C., «Legislative, Executive and Judicial Institutions: A synthesis», en: MAJEED, A., WATTS, R. y BROWN, D., *A Global Dialogue on Federalism*, vol. 2, Forum of Federations, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2006.

– SERNA DE LA GARZA, J. M., «Descentralización vía convenios: la experiencia mexicana", en: IIDC, *Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo 2, IDEMSA, Lima, Perú, 2009.

- *El Sistema Federal Mexicano, un análisis jurídico*, Porrúa y UNAM, México, 2010.

- *Derecho Constitucional Mexicano en su Contexto*, Porrúa y UNAM, México, 2018.

- «Constitución y sistema federal: el caso mexicano», en: BERNAL, M., PIZZOLO, C. (Dir.), *Modelos para armar -Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*, en Astrea y Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2018.

- *El Sistema Federal Mexicano: Trayectoria y Características*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, UNAM, México, 2018.

- «Perspectivas de Reforma al Régimen Municipal en México», en: SERNA DE LA GARZA, J. M. (coord.), *Perspectivas Actuales del Federalismo Mexicano: Leyes, Políticas Públicas y Entorno Social*, UNAM, México, 2022.

– SLACK, E., CHATTOPADHYAY, R. (eds.), *Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems*, Forum of Federations, Canada, 2013.

– SMILEY, D. V., «Federal-Provincial Conflict in Canada», *Publius*, 4(3), 1974.

– STEYTLER, N. (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems, A Global Dialogue on Federalism*, vol. 6, McGill-Queen's University Press, Canada, 2009.

– WATTS, R., «Comparative Conclusions», en: MAJEED, A., WATTS, R. y BROWN, D., A *Global Dialogue on Federalism*, vol. 2, Forum of Federations, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2006.

- *The federal idea and its contemporary releva*nce, Institute of Intergovernmental Relations, Queen*s University, Kingston, Canadá, 2007.

- *Comparing Federal Systems, 3ª. Ed., Instituto de Relaciones Intergubernamentales, McGill-Queen*s University Press, 2008.*

– WECHSLER, Herbert, «The Political Safeguards of Federalism: the role of the States in the composition and selection of the national government», *Columbia Law Review*, vol. 54, 1954.