

CAPÍTULO 3

EL FEDERALISMO DE AMÉRICA LATINA EN LA PERSPECTIVA DE UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL COMÚN

José Joaquín Fernández Alles

Introducción. Los fundamentos teóricos del Estado: la soberanía única y el federalismo intergubernamentalista en la perspectiva de una integración constitucional de América Latina

Aunque, como afirma Gamper, no existe una tesis o concepto global del federalismo (Gamper, 2005: 1297-1298), la configuración institucional (en sus dimensiones normativa –legislativa y reglamentaria–, organizativa y relacional), jurisprudencial y doctrinal del federalismo, sea cual sea el contexto al que se aplique, se asienta en una teoría constitucional del Estado fundamentada en principios de legitimación y de organización. A partir de las influencias positivas, jurisprudenciales y doctrinales de los Estados Unidos de América y, en menor medida, del federalismo germánico, los principios legitimadores del constitucionalismo de Argentina, Brasil y México toman como base el concepto de soberanía popular en el marco del Estado social y democrático y de Derecho, como es el caso del artículo 1 de la Constitución de Brasil, texto que asume asimismo su vocación social, y, de manera dispersa, de relevantes preceptos de los textos constitucionales de Argentina y México. Dispone así el artículo 40 de la Constitución de México que es “voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Y en su artículo 41 indica que el pueblo (mexicano) “ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”. Del mismo modo, conforme al art. 33 de la Constitución de Argentina, las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución “nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”. Su art. 37 también proclama el principio de la soberanía popular”, asimismo referido en el artículo 14 de la Constitución de Brasil: “La soberanía popular será ejercida...”.

Pues bien, si en el plano de los principios legitimadores la teoría general del Estado proclama la existencia de una soberanía de titularidad única (el pueblo) que, como en el caso de algunos Estados federales, tiene su origen en una

pluralidad de poderes (García-Pelayo, 1993: 215-216) y se proyecta en la unidad de acción del Estado/Federación y en la unidad del ordenamiento federal, constitucionalmente se manifiesta como una categoría que es compatible tanto con la “soberanía de ejercicio” atribuida a algunos órganos del Estado, como con la dimensión nacional de la soberanía (soberanía nacional), así como con la soberanía que, por ejemplo en México, se reconoce a los Estados federados en el marco de sus competencias. Además, en su devenir histórico, esa unidad de la titularidad de la soberanía deriva finalmente en una forma de Estado federal que, por su desarrollo constitucional y sus principios organizativos, puede calificarse, utilizando la expresión de Hesse, como Estado federal unitario (Hesse, 1984: 145-146). Entre esos principios organizativos, sobresale el principio de división horizontal y vertical de unos poderes que, en distintos niveles y conforme a la distribución de competencias establecida en cada Constitución, inmediatamente colaboran entre sí de forma equilibrada a partir de la aplicación de principios que rigen las estructuras y la actividad de los gobiernos y Administraciones públicas, como son los principios de lealtad institucional, cooperación, coordinación y eficacia.

En esta dimensión de la “soberanía de ejercicio”, esto es, como método de regulación, organización y control del poder, en Estados Unidos, Alemania o Canadá el federalismo ha sido complementado con la doctrina y la práctica de las RIG, del federalismo cooperativo y de otras variantes de distinto signo (federalismo abierto, federalismo coercitivo, federalismo sostenible...), que tratan de promover el buen funcionamiento del Estado (coordinado, eficaz, controlado, equilibrado...) a partir de un planteamiento interdisciplinar que, en palabras de Wright, buscan “que las cosas se hagan” (Wright, 1997: 81), destacando el cumplimiento de los principios de coordinación, integración y eficacia entre los distintos órdenes de gobierno, objetivo de las RIG que no sólo son predicables de los Estados federales sino de todos los Estados descentralizados (recuerda Wright que no existe una identificación entre RIG y federalismo), como ejemplifican los modelos territoriales de España o Italia.

En todo caso, en el contexto del constitucionalismo normativo (constituciones cuyos contenidos son efectivamente aplicados: garantía de los derechos, control de la corrupción, democracia real, pluralismo, libertad de prensa, libre competencia...), la configuración del federalismo debe ser, ante todo, respetuosa con los fines, los principios y los contenidos constitucionales de la forma de Estado entendido como Estado de Derecho, democrático y social, a ser posible en el marco de una teoría constitucional común iberoamericana que sea susceptible de integrar el federalismo de cada Estado.

En síntesis, teniendo en cuenta el objeto de la actividad de investigación comparada que sustenta esta publicación, así como su delimitación geográfica (Argentina, Brasil y México), las cuatro dimensiones de la forma de Estado (estatalidad, Estado de Derecho, Estado democrático y Estado social) necesitan ser objeto de especial consideración como cuestiones previas al tratamiento

presente y futuro de cada federalismo particular, de su comparación, de las salvaguardas federales como uno de sus contenidos y de las RIG como conjunto de técnicas complementarias para no incurrir en lo que se ha venido llamando “Constitución sin constitucionalismo” (Rinella, 2017: 1265-1271), en este caso, un “federalismo sin constitucionalismo” (que ni sería constitucional ni, por tanto, federal). El Derecho Constitucional se entiende como una disciplina que, además de su caracterización formal, asume unos contenidos materiales mínimos relacionados con la separación de poderes (independencia judicial), la garantía de los derechos fundamentales y las libertades públicas (libertad de prensa), el sistema democrático, la representación parlamentaria con elecciones libres, el control de los poderes públicos (sin posible tolerancia de la corrupción) o la defensa efectiva de la Constitución. En la tradición federal germánica, sin la efectividad de estos contenidos constitucionales mínimos nos situaríamos ante un constitucionalismo (y federalismo) meramente nominal (Loewenstein, 1964: 163-163) que no sería susceptible de homologación con los conceptos y categorías del Derecho Constitucional: Estado de Derecho, Estado democrático, federalismo, autonomía política o relaciones intergubernamentales.

De los cuatro contenidos, en primer lugar, debe atenderse a la estatalidad (o institucionalidad) porque una teoría constitucional del Estado (federal o no) entendido como unidad de decisión, acción y de relación, exige la implantación de una organización gubernamental y administrativa suficiente en competencias, recursos humanos, materiales y de financiación que pueda ejercer con solvencia el monopolio de la fuerza con capacidad y eficacia en el cumplimiento de los contenidos y funciones del “Estado de Derecho” (imperio de la ley, principio de responsabilidad, control de la autoridad) y sobreponerse a la corrupción, la falta de independencia judicial o la criminalidad.

Si algunos de contenidos y funciones que definen la forma de Estado –y que, al mismo tiempo, se erigen en funciones constitucionales fundamentales–, no tuvieran cumplimiento por falta de una organización estatal bien regulada, financiada y respetuosa con las garantías esenciales, antes de acometer el estudio del federalismo latinoamericano, de las salvaguardas federales o de las RIG, tendríamos que analizar y resolver los problemas teóricos y prácticos comunes a la teoría general del Estado y, al mismo tiempo, a la teoría constitucional asumida por cada Estado, que son previos a su caracterización como federal o a su impronta intergubernamentalista. Sin esos contenidos y funciones, faltarían incluso los elementos básicos de la comparación federal debido a los problemas que plantearía la identificación de los formantes y ante la inconsistencia del término de comparación y de la compabilidad (entre el *comparatum* y *comparandum*). Así, por indicar un ejemplo actual de la práctica federal de Argentina o México, la regulación de un programa de capacitación de funcionarios en un ámbito sectorial tan decisivo para la existencia de la Federación como la de jueces, militares, policías o profesores de enseñanza obligatoria, no podría encuadrarse en una teoría constitucional del federalismo sin antes determinar si existe una suficiente

institucionalidad (Estado de Derecho con control de la autoridad, garantía de los derechos y prevalencia del interés general en un contexto de normatividad constitucional, sin corrupción ni redes clientelares) a la que sirven esos funcionarios. Si no estuviera garantizado el Estado de Derecho, la inclusión de estos programas en una doctrina federal sobre salvaguardas federales o sobre RIG no podría justificarse al no respetarse la función principal que la burocracia cumple en la teoría general del Estado y en la teoría constitucional de cada Estado particular. En este ámbito del Estado de Derecho, igualmente cabría descartar toda reflexión federalista sobre las salvaguardas estructurales, políticas y jurisdiccionales si, por ejemplo, la independencia judicial no estuviera garantizada o si, como en el supuesto anterior, la corrupción estuviera extendida. En estos casos, y esto es habitual cuando aparecen conflictos aparentemente federales, como son los frecuentes conflictos de competencia o reivindicaciones competenciales con base constitucional de Argentina o México, antes un análisis federal debemos comprobar si en realidad nos enfrentamos no a problemas federales o cuestiones propias de la teoría del federalismo sino, antes bien, a cuestiones relativas al Estado de Derecho y a la particular capacidad del régimen constitucional de un Estado concreto para exigir el imperio de la ley, el control de la autoridad y el principio de responsabilidad.

La misma reflexión cabe realizar respecto a la caracterización del Estado federal como Estado democrático (estructura democrática de los partidos políticos, libre desenvolvimiento de las elecciones, control de los grupos de presión...); y como “Estado social” (regulación y gestión de una red de servicios públicos: sanidad, educación, servicios sociales...). Respecto a la caracterización del Estado federal como Estado democrático, como ya afirmara la teoría clásica de Carl Friedrich, el federalismo como forma de Estado responde a un proceso dinámico que sólo es susceptible de predicarse de los Estados democráticos (Friedrich, 1975: 17 ss y 383 ss), no siendo por consiguiente posible reconocer e investigar el federalismo de los regímenes dictatoriales o autoritarios. Que las técnicas federales o la doctrina de las salvaguardas federales sean susceptibles de justificarse metodológicamente por aportar al estudio del federalismo, con carácter innovador, una necesaria perspectiva abierta, antiformalista y más completa, no significa que pueda prescindir de los presupuestos normativos mínimos del federalismo como proceso constitucional ni que pueda validar periodos históricos incompatibles con el constitucionalismo y con el Estado de Derecho. Por el mismo motivo, tampoco pueden calificarse estrictamente de problemas federales aquellas cuestiones que obedecen a defectos del Derecho electoral, del carácter presidencialista de la forma de gobierno o del régimen jurídico no democrático y centralista de los partidos políticos, por mucho que esos defectos tengan influencia en el funcionamiento de la organización federal o se relacionen con el concepto de “salvaguarda federal”. Se trataría de problemas previos al federalismo, no cuestiones federales. El derecho de sufragio, la transparencia de la contabilidad electoral o la libertad de los candidatos y

candidaturas para defender su programa electoral son problemas comunes a todo Estado democrático y, en su ausencia, el sistema político queda tan deslegitimado que los intentos de resolverlos a través de una metodología federal parecen inútiles. Y si un Parlamento o un gobierno padecen vicios de legitimidad y representatividad, automáticamente queda contaminada la actividad de los órganos intergubernamentales que se constituyan. En consecuencia, el análisis comparado y el estudio histórico sobre centralización, recentralización, descentralización o unilateralismo no puede incluir el análisis de fases históricas o procesos políticos actuales que cursaron o cursan bajo la dirección de regímenes no democráticos, sean autoritarios o dictatoriales, o democracias meramente procedimentales, con independencia de su signo político.

Finalmente, en relación con el Estado social, un federalismo o unas RIG que asuman la igualdad real y la regulación y la ejecución de las competencias sociales (sanidad, servicios sociales, educación...) presuponen una correcta regulación de los servicios públicos como servicios de interés general (calidad, interés general...) en estrecha relación con el Estado de Derecho (control jurisdiccional de la actividad administrativa, control independiente de las subvenciones, interdicción de la arbitrariedad, sistema tributario justo, bien delimitado en sus distintas potestades y facultades, adaptado a la realidad –Lanz Cárdenas, 1982: 17 y 33–, y que financie de forma suficiente el sistema de servicios públicos...) y con el Estado democrático (órganos de representación y de participación de los ciudadanos). En este sentido, la existencia de servicios públicos mal financiados, deficientemente controlados, con un empleo público no siempre respetuoso con los principios de mérito y capacidad o que gestionan las prestaciones sin la calidad que exigen las normas, tampoco obedece habitualmente a un problema de naturaleza federal sino, según los casos, a una deficiente configuración del Estado como Estado social y democrático de Derecho, lo cual, siempre como cuestión previa, es susceptible de predicarse tanto de Estados federales como no federales.

Por todas estas razones, esta cuádruple configuración del Estado constitucional (institucionalidad, Estado de Derecho, Estado democrático y Estado social), previa al federalismo, condiciona los estudios federales y la comparación entre los distintos modelos, incidiendo directamente sobre las cuestiones metodológicas de los estudios federalistas. Cuando la dimensión constitucional y supranacional del Estado se proyecta sobre un objeto que, como en el caso del régimen competencial, las RIG o las salvaguardas federativas, ha sido parcialmente incardinado en la Ciencia Política, disciplina distinta al Derecho Constitucional y al Derecho de la supranacionalidad (donde convergen las relaciones internacionales, el Derecho Constitucional y la integración constitucional, el Derecho Internacional Público, etc.), las dificultades y necesidades derivadas de la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad afectan al ámbito de los antecedentes, la metodología, el marco conceptual y los contenidos dogmáticos, particularmente cuando se importan categorías conceptuales acuñadas por la doctrina norteamericana ajenas a las tradiciones jurídicas de México, Brasil o Argentina.

1. Antecedentes y limitaciones metodológicas para América Latina de la doctrina federalista de las salvaguardas

1.1. Los antecedentes del federalismo comparado de América Latina

La doctrina de Friedrich explica de forma convincente la naturaleza esencial del federalismo como proceso dinámico que naturalmente ha presentado inevitables efectos centralizadores. El federalismo surgió para unir e integrar lo que estaba separado y, durante más de un siglo y cuarto, este proceso se ha fortalecido con la aparición de las cláusulas de comercio, poderes implícitos, la implantación del Estado social, la doctrina de las relaciones intergubernamentales y la promoción de los servicios públicos incardinados en el Estado social y democrático de Derecho proclamado constitucionalmente en la forma de Estado de las federaciones citadas. La centralización (incluso cuando se considera una evidencia, como en el caso mexicano, Barceló Rojas, 2018: 3), y el federalismo no son términos necesariamente incompatibles en el contexto del Estado social. Y, como ha planteado Carbonell, posiblemente la solución a los problemas mexicanos de normatividad federal pase por la regulación correctora de muchos de los defectos jurídicos y políticos en presencia que concurren e interactúan entre sí (electoral, parlamentario, financiación...) (Carbonell, 1998: 103-106), así como por la promoción de una cultura federal de autogobierno, con mecanismos de control y supervisión a sus propios gobernantes (Chaires, 2017: 29). En consecuencia, antes de valorar negativamente toda centralización en los Estados federales, como es habitual en los últimos diez años, o de calificar al federalismo latinoamericano de “fracasado” (Chaires Zaragoza, 2017: 4-7) o incluso de “federalismo centralista” (Fernández Segado, 2003a: 617-618) o coercitivo, conviene comprobarse previamente, en cada caso, si son otros los aspectos comprometidos (estatalidad/institucionalidad, sistema de partidos, libertad de prensa, Estado de Derecho, independencia judicial, corrupción, criminalidad) o si en el periodo temporal elegido también concurren procesos centrífugos y no solo centrípetos (Pavani, 2018: 2).

A los efectos de un adecuado diagnóstico del federalismo real en América Latina, Pavani defiende la utilización de los siguientes criterios: “el marco histórico y constitucional, los principios territoriales ‘que irradian la organización territorial’, los niveles territoriales, papeles y distribución de competencias, el carácter electivo de las autoridades territoriales como requisito del desarrollo de la democracia local y de la autonomía de los entes territoriales y el alcance del principio de la autonomía territorial” (Pavani, 2018: 4). Suelt Cock, sin embargo, invoca criterios de carácter más jurídico: “la existencia de constituciones federales, la autonomía constitucional y legislativa de cada Estado, la distribución general de competencias, el control de constitucionalidad de las leyes, la resolución de conflictos por parte de un órgano jurisdiccional independiente, la existencia de un órgano legislativo bicameral que represente los intereses de las

entidades federativas frente a los intereses del nivel nacional y un sistema financiero a favor de los Estados” (Suelt Cock, 2018: 3-4).

Respecto a los amplios antecedentes configuradores del “estado de la cuestión” sobre el objeto investigador (las federaciones de Argentina, Brasil y México desde una perspectiva comparada, con particular proyección en las RIG), sin perjuicio de la invocación de otros contextos comparados, interesa no olvidar su anclaje en la rica doctrina federalista argentina, brasileña y mexicana, un “formante doctrinal” cuya utilización se considera de gran relevancia para “la renovación del derecho comparado en América Latina” (Carpizo, 2006: 951-952). El ineludible análisis sobre un contenido de tanta relevancia para la identidad constitucional de Argentina, Brasil o México como el federalismo no puede prescindir, en primera instancia, de las referencias de las autoridades doctrinales de los respectivos espacios académicos nacionales (Bidart Campos, Vanossi, Frías, Bidart Romero, Sagüés, De la Cueva, Carpizo, Fix-Zamudio, Serna de la Garza...), lo cual amplía la elección de las fuentes de investigación y aconseja una pausada tarea de diálogo y acomodación de las aportaciones doctrinales sobre las RIG y sobre las salvaguardas federales a todo el corpus doctrinal existente. Se trata de un desarrollo investigador que resulta necesario no sólo por meras exigencias metodológicas y por respeto académico a las autoridades que han configurado los antecedentes y el citado estado de la cuestión sino porque su preterición comprometería la aceptabilidad y capacidad de asunción de la investigación en curso (salvaguardas, RIG) por los legisladores y los gestores públicos, cuya obra siempre está y siempre se ha configurado a partir de las categorías dogmáticas, el lenguaje y la estructura argumentativa de los autores clásicos citados.

Si la investigación federalista y, en particular, sobre las salvaguardas federales no quiere repetir el tradicional destino de fracaso de las doctrinas constitucionales norteamericanas en América Latina (Rosenn, 1990: 3 y 6-8), o verse relegada a una mera reformulación de conceptos consolidados (que pasarían a ser reemplazados o solapados por categorías ajenas a la cultura jurídica latinoamericana, de problemática aceptación por parte de los parlamentos, los gobiernos y los tribunales), la fase actual de la actividad investigadora sobre las salvaguardas federales debe abrirse a inevitables diálogos y debates interdisciplinarios y transdisciplinarios. En otras palabras, la investigación latinoamericana sobre las salvaguardas federales no puede ignorar ni obviar los conceptos más acrisolados de la doctrina federal comparada iberoamericana en las tres federaciones de referencia (sin ánimo de exhaustividad, Bidart Campos, 1993: 352 ss; Carmagnani, 1993; Rosenn, 1998: 810-812; Fernández Segado, 2002: 17-84 y 17-90) y por las jurisprudencias nacionales de América Latina: desde la citada categoría legitimadora de la soberanía, hasta los principios estructuradores del Estado (unidad, autonomía, solidaridad), pasando por los procedimientos ordinarios y extraordinarios de defensa constitucional –de tan relevantes construcciones en el Derecho Constitucional comparado latinoamericano (Carpizo, 2006: 267-269) – por el Derecho Procesal Constitucional

y Convencional de México, Argentina y Brasil, las garantías genéricas, normativas, jurisdiccionales e institucionales de protección de los derechos, la teoría de los controles, las garantías inherentes al principio federal (Linares Quintana, 1988: 403-407) o las intervenciones federales.

Sólo a partir de los contenidos teóricos, dogmáticos y metodológicos de estas obras, generalmente aceptados y considerados como antecedentes de las obras más recientes, podrá abordarse el diálogo y aceptabilidad en el espacio latinoamericano de la doctrina federal norteamericana y, en particular, de las salvaguardas federales. Por el momento, las vigentes técnicas normativas y orgánicas de defensa de la Constitución federal que se invocan en las sedes parlamentarias, jurisdiccionales y gubernamentales distan mucho del marco conceptual de las salvaguardas jurisdiccionales (judiciales) y severas originadas en el espacio norteamericano.

A esta necesaria fase investigadora se suma un rasgo que debe inspirar la actividad investigadora en curso: su incardinación en una teoría constitucional del Estado abierta y no rígidamente federal. Este rasgo resulta ser de gran relevancia porque si la doctrina de las salvaguardas federales y su desarrollo a través de las RIG se plantea en el contexto de un proceso de integración supraestatal y de gobierno multinivel para el espacio latinoamericano verdaderamente integrado y no limitado a las tres federaciones citadas, esto es, una construcción teórica donde en el futuro quepa la integración normativa y competencial de los procesos descentralizadores que se plantean en Chile, Bolivia, Ecuador o Colombia, el marco teórico tendría que abrirse a categorías compartidas (Derecho Constitucional común iberoamericano al estilo del Derecho Constitucional común europeo, Haberle, 1992: 11-13 y 46) y excluir conceptos privativos del federalismo que difícilmente serían aceptables en contextos no federales (por su mayor renta per cápita, son significativos los casos de Uruguay o Chile).

En consecuencia, en el ámbito de la supranacionalidad latinoamericana debe valorarse la viabilidad de asumir categorías metodológicas federales que sería muy difícil de compartir, en el marco de un gobierno multinivel propio de una estructura supraestatal, con espacios nacionales muy alejados del federalismo. Salvo que se plantee una supraestatalidad exclusivamente integrada por las tres federaciones, el marco conceptual y las construcciones dogmáticas de la teoría constitucional de la integración deben ser compatibles y adaptarse con realismo a los procesos estatales nacionales concurrentes en el espacio latinoamericano: descentralización, autonomía política, relaciones intergubernamentales, integración de los elementos del Estado, controles...

1.2. Aplicaciones y limitaciones metodológicas para América Latina de la doctrina federalista de las salvaguardas

Asumidos los antecedentes descritos en el apartado anterior, el estudio comparado de las salvaguardas sobre las federaciones de Argentina, Brasil y México

adopta una útil perspectiva metodológica que podríamos calificar de descriptiva, sistemática y holística, y, como se ha explicado, cuyo desarrollo debe incardinarse en la teoría constitucional del Estado entendido como Estado de Derecho, democrático, social y descentralizado políticamente y en el marco de una teoría constitucional del Estado que, por sus contenidos, sus dogmáticas y su metodología, está llamada a ser –o, al menos, a sentar sus bases en– una teoría integradora común para todo el contexto iberoamericano, tanto en su proyección nacional como supranacional. En tal sentido, no deben obviarse su relevancia académica y sus ventajas.

Por una parte, se trata de un objeto de gran relevancia académica si consideramos su carácter descriptivo y analítico, esto es, el objetivo de descubrir y analizar sistemáticamente cómo funciona en la realidad constitucional y administrativa la organización federal de los tres Estados de referencia y, más específicamente, cómo se relacionan en la práctica gubernamental y administrativa sus niveles de legislación y gobierno. Se trata de un objetivo no siempre atendido por las distintas disciplinas científicas que merece una atención preferente y general para todo el conjunto de gobiernos, administraciones públicas y políticas, como particular en el ámbito educativo, sanitario y de los servicios sociales (se emplea la expresión de “asistencia social”), justamente donde se hace visible el Estado social.

Y, por otro lado, a esos fines indicados, la referida perspectiva metodológica de las salvaguardas con impronta intergubernamentalista ofrece la ventaja de que la descripción y análisis de las federaciones se afronta en el contexto de un federalismo de salvaguardas concebido de manera sistemática y holística, esto es, con alusión a todos los elementos del sistema (derecho de sufragio, partidos políticos, garantías jurisdiccionales y salvaguardas severas) y sin exclusiones, lo que permite abordar interacciones y relaciones interdisciplinarias y transdisciplinarias entre elementos del Estados que habitualmente no se estudian de forma sistemática. En cuanto a sus exigencias, esta ambiciosa estrategia metodológica exige también, no obstante, una serie de requerimientos aún no atendidos por sus defensores (investigación cuantitativa, investigación jurídica...), entre los cuales debe destacar, por una parte, la necesaria tarea de contextualización cultural (desde la cultura jurídica anglosajona de origen a la cultura jurídica de las tres federaciones de destino) y, por otra, una labor de traducción y adaptación desde los conceptos de la citada doctrina norteamericana al marco conceptual que se utiliza y fomenta por los parlamentos, los gobiernos, las Administraciones públicas y los tribunales de Latinoamérica con el fin de facilitar su entendimiento y comprensión más allá de la sede académica, promover el diálogo científico que antes se ha mencionado y, sobre todo, anticipar su deseable adaptación al ámbito de la transferencia de la investigación.

Ahora bien, junto a las ventajas, posibilidades y exigencias que conlleva la utilización de la doctrina federalista norteamericana de las salvaguardas en el contexto de las tres federaciones latinoamericanas, también deben reconocerse

sus limitaciones metodológicas, cuyos problemas de aceptabilidad y capacidad de asunción por los legisladores, gobiernos, tribunales y gestores públicos ya han sido apuntados.

En primer lugar, caben destacar las dificultades de la metodología comparada y, en particular, las debilidades que los modelos comparados aceptados sin la revisión crítica inherente a todo planteamiento científico (Popper, 2019: 297-303) presentan para un sector relevante de la doctrina comparatista del Derecho Público (Scarciglia, 2011: 177-179; Frankenberg y Ponthoreau, 2021: 21-25). Frente a planteamientos maximalistas de adhesión acrítica a modelos comparados de referencia, con carácter general, afirma Popper que la crítica y la discusión crítica son los únicos medios de que disponemos para acercarnos a la verdad, y que precisamente, de este modo se “dio origen a la tradición de las conjeturas y la crítica libre, la tradición que creó la actitud racional o científica, y con ella nuestra civilización occidental (...)” (Popper, 2019: 191). También afirma que debemos sospechar de todos aquellos que se pretenden autorizados a enseñar la verdad. No en vano, aprendemos a acercarnos a la verdad escuchándonos unos a otros y criticándonos mutuamente y, a tal fin, el enfoque crítico permite la reconciliación entre el racionalismo y el tradicionalismo, siguiendo el modelo de respeto a las tradiciones y, al mismo tiempo, el reconocimiento de la necesidad de reformarlas (Popper, 2019: 449). Según Frankenberg en referencia al Derecho comparado, “la falta de énfasis para discutir teóricamente los fundamentos de la comparación termina condicionando los diferentes enfoques comparativos”, razón por la cual “el comparatista debe someter a revisión exhaustiva los sistemas jurídicos, las culturas y las tradiciones existentes” (Frankenberg y Ponthoreau, 2021: 45-47). En síntesis, como afirma Popper, “la actitud crítica, la tradición de la libre discusión de las teorías con el propósito de descubrir sus puntos débiles para poder mejorarlas, es la actitud razonable, racional” (Popper, 2019: 77).

Ya con carácter específico para Latinoamérica, como aseguran Chia y Quezada, “el recurso al derecho extranjero, junto con el estudio de su transferencia, trasplante, traducción o préstamo son fenómenos que se han hecho extensivos a través de una literatura en expansión”, y el “medio hispanohablante no ha sido una excepción” (Chia y Quezada, 2021: 14). En tal sentido, cuando se plantea la aplicabilidad al espacio federal latinoamericano (Argentina, Brasil y México) de la doctrina federalista norteamericana de las salvaguardas, en conexión con las relaciones intergubernamentales, una etapa imprescindible de la comparación viene dada por el previo proceso de revisión crítica, diálogo y adaptación de las técnicas federales al contexto latinoamericano.

Pues bien, una primera reflexión sobre el diálogo entre ambas concepciones federales y sobre las posibilidades de incardinación entre ellas merece el hecho de que la doctrina norteamericana sobre “salvaguardas” aún no tiene predicamento o reflejo ni en las Constituciones de las tres federaciones latinoamericanas, ni en la legislación positiva, ni tampoco en la jurisprudencia de los Estados analizados. Su recepción doctrinal, por ahora minoritaria, se limita prácticamente a las

referencias bibliográficas incorporadas al proyecto investigador y está centrada en obras sobre el federalismo los Estados Unidos de América o de Canadá. En el ámbito de marco teórico, exceptuado el acogimiento realizado por estas obras, el término “safeguard” ni ha alcanzado una utilización mayoritariamente aceptada por la doctrina federalista –tanto por razones metodológicas (Shapiro, 2009: 968-969, por su entendimiento informal y extraconstitucional de las salvaguardas; y Kraeger, 2011: 339-340, sobre salvaguardas de intereses), como por su sesgo internacional o confederal– ni tampoco una acogida por la legislación y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América. Y en el Derecho positivo o en las sentencias, las salvaguardas se emplean con un significado distinto al que se emplea en la doctrina federalista: como “cláusulas de salvaguarda” y habitualmente en el ámbito de las relaciones internacionales comerciales, no por el de Derecho Público, ni en las instituciones federales o de las relaciones intergubernamentales. En consecuencia, la importación de las denominadas “salvaguardas federales” como posible concepto referencial del federalismo latinoamericano, aún debe afrontar que el término salvaguarda o salvaguardia (palabras que se pueden utilizar indistintamente) pertenece al lenguaje jurídico internacionalista y de las confederaciones (entendidas históricamente como fase inicial preparatoria de los Estados federales), pero en ningún caso de las federaciones consolidadas. A partir de su origen internacionalista, en la doctrina estadounidense, junto a las salvaguardas federales (las supervisiones federativas al proceso legislativo de las políticas nacionales, ya sea a través de las intervenciones de los poderes nacionales o de las organizaciones de gobiernos subnacionales o locales), se han tomado en consideración las siguientes acepciones del término: la salvaguarda popular (voto federativo, incluidos los elementos de cultura política y de comportamiento electoral, como la capacidad social de seleccionar y votar intereses federalizados hasta alcanzar preferencias específicas de asistencia social, educación y salud, o bien intereses preferentemente locales e, incluso, recompensas al oportunismo); la salvaguarda política (sistema federativo de partidos políticos, con análisis de su capacidad para diversificar las propuestas federalistas de asistencia social, educación y salud a través de sus candidatos y plataformas políticas); las salvaguardas jurisdiccionales (sentencias federativas) y la salvaguarda severa (represalias intergubernamentales) (Mendoza Ruiz, 2019). En todo caso, que el término *safeguard* haya tenido este desarrollo conceptual y una acogida doctrinal parcial (ni legislativa ni jurisprudencial) en los Estados Unidos de América –no exentas, como se ha explicado, de reservas doctrinales–, no lo convierte automáticamente, sin un análisis previo, en la referencia principal de un marco teórico aplicable a un contexto cultural ajeno como el que representa el espacio federal de Argentina, Brasil y México. En estos Estados, se trata de un concepto actualmente desconocido incluso por autoridades del Derecho Público, legisladores y jueces.

Como consecuencia de estas limitaciones, y sin perjuicio de las ventajas que ofrece su carácter holístico, toda vez que la palabra salvaguarda sirve para

entender sistemáticamente la realidad federal y dar sentido a sus contextos (por ejemplo, para hacer referencia a la función integradora de los partidos políticos, a las ineludibles cuestiones del régimen electoral o a las garantías jurisdiccionales), lo cierto es que, para su primera fase de desarrollo, debe destacarse su difícil encaje en una teoría constitucional del Estado consolidada dogmáticamente, configurada en Argentina, Brasil o México, total o parcialmente, a partir de conceptos de muy diferente naturaleza jurídica. Básicamente, porque encuadrar en la misma categoría conceptual unas técnicas y unas realidades tan desiguales en su naturaleza jurídica y fundamentos dogmáticos como los derechos, los parlamentos y las represalias, presenta tantos obstáculos teóricos y prácticos que no pueden ser soslayadas. En tal sentido, en principio, podría plantearse la posibilidad de que algunas de esas salvaguardas pudieran ser traducidas como controles en el marco de la teoría de los controles de la actividad (inter) gubernamental y (inter) administrativa del Estado, pero en todo caso sin incluir aquellas técnicas, instituciones y categorías que en ningún caso pueden calificarse de controles, como son los derechos, el modelo de representación parlamentaria o los partidos políticos. La teoría que mejor se ajustaría, por su mejor acomodo, a lo que el proyecto de referencia incluye en el ámbito de las salvaguardas, quedaría identificada con la teoría constitucional de la integración del Estado, aunque siempre que se tuvieran en consideración los desarrollos positivos, dogmáticos y metodológicos que han tenido lugar en el Derecho Público comparado (Alemania, Canadá...). Así entendida, la aptitud, la aceptabilidad y la comparabilidad de la palabra salvaguarda para implantarse en el espacio latinoamericano podría formar parte del objeto investigador.

Por ahora, en el caso de América Latina, donde la institucionalización y acogimiento doctrinal de las denominadas salvaguardas federales (tampoco mencionadas por la jurisprudencia ni por los manuales universitarios de referencia) es nula por el momento, las respectivas legislaciones, jurisdicciones y escuelas de Derecho Público se fundamentan en construcciones dogmáticas de los autores clásicos del federalismo –tanto norteamericanos y de la propia tradición nacional como de pensadores europeos–, cuya teoría constitucional se basa en la misma concepción tradicional sobre las defensas ordinarias (p. ej. las garantías jurisdiccionales) y extraordinarias de la Constitución (p. ej. la coerción federal y la teoría de los poderes excepcionales), aplicables con carácter general tanto a los modelos federales como a la descentralización no federal. Durante el último siglo, esta comunicabilidad de los conceptos dogmáticos clásicos acuñados por la teoría constitucional del Estado, válidos para Estados muy diferentes (insistimos, federales y no federales), ha facilitado tanto el estudio comparado como la importación de regulaciones, categorías y orientaciones jurisprudenciales federales ensayadas en Estados Unidos, Canadá o Alemania.

En fin, pendientes de la necesaria etapa de diálogo académico y traducción de categorías, por ahora cabría recordar que lo que la doctrina de las salvaguardas considera, por ejemplo, salvaguardas populares, políticas, judiciales o severas, ya

cuenta con una teoría constitucional utilizada y consolidada en el espacio jurídico latinoamericano desde hace setenta y cinco años por las jurisprudencias nacionales y las distintas escuelas americana y europea del Derecho Público. Una teoría integrada por categorías dogmáticas que, si bien padece la citada nominalidad, han sido progresivamente adoptadas y definidas en cada Estado (principalmente, Argentina y México) conforme a las necesidades de sus respectivas experiencias federales. Así, por ejemplo, la “salvaguarda” o defensa del federalismo correspondería a la teoría de las garantías y de los procedimientos de defensa, control e intervención de la Constitución federal, cuyas tipologías tradicionales –encuadradas también en el Derecho Procesal Constitucional (Sagüés, 2014: 167-169)– distinguen los procedimientos ordinarios (entre los cuales se encuentran las garantías jurisdiccionales y algunas intervenciones federales) y los procedimientos extraordinarios de defensa de la Constitución federal, donde tendrían que encuadrarse las denominadas salvaguardas severas (los estados excepcionales, las desaparición de poderes, los supuestos históricos de disolución federal de gobiernos estatales de México o las intervenciones federales de México o Argentina (valgan por todos, Melgar, 2015: 389 ss; o Gutiérrez Márquez, 2017: 86-87), aunque nunca como represalias (término estrictamente internacionalista y no federalista).

2. Una teoría constitucional del Estado para las tres federaciones en clave inter-gubernamental y supraestatal, con nuevos ámbitos para la investigación

Como se ha explicado ya, el objeto investigador de esta publicación asume un espacio territorial adscrito constitucionalmente al modelo federal y formado por tres Estados (Argentina, Brasil y Chile), para su estudio comparado en el contexto latinoamericano, conforme a un marco teórico de fuerte influencia estadounidense y con la perspectiva de la integración supraestatal. Respecto a esta última dimensión, debe destacarse que sólo Brasil asume constitucionalmente un mandato promocional de la integración latinoamericana. Según el art. 4, párrafo único, de la Constitución de Brasil, la República Federal del Brasil buscará la integración económica, política, social, y cultural de los pueblos de América Latina, con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones. Sin previsión constitucional, Argentina o México la asumen a nivel legal y convencional (tratados de integración regional: principalmente, Argentina y Brasil en la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR, y en Mercosur, en cooperación con México y cooperación birregional con la Unión Europea; y México en la Alianza del Pacífico).

Por otra parte, también con carácter preliminar, debe indicarse que las tres federaciones elegidas son los tres Estados con mayor PIB nominal del espacio latinoamericano de habla hispana o portuguesa según datos del Fondo Monetario

Internacional (abril de 2021), si bien los datos de PIB nominal per cápita, asimismo de abril de 2021, sitúan a México en quinto lugar (20.670), Argentina en sexto lugar (20.270) y Brasil en noveno lugar (15.180), los tres por debajo de Estados no descentralizados como Chile (24.930) o Uruguay (23.470). Y, si nos centramos en el Índice de Desarrollo Humano (datos de 2020 referido a 2019), comprobamos, en primer lugar, que Chile tiene un IDH de 0,851; que, en segundo lugar, se sitúa Argentina con un IDH de 0,845, mientras que, por debajo de Uruguay o Cuba, se sitúan en séptimo lugar México con un IDH de 0,779, y Brasil con un IDH de 0,765.

Tres reflexiones de interés para el desarrollo investigador de este proyecto se pueden derivar de estos datos para su proyección latinoamericana. En primer lugar, que aparentemente no existe, pues, una relación de causalidad entre la renta per cápita y el IDH, por una parte, y la forma federal de organización territorial o la asunción de técnicas de relación intergubernamental, por otra. Estados no federales que no incorporan las técnicas de relación intergubernamental, como Chile o Uruguay, alcanzan una renta per cápita más elevada. En segundo lugar, que esta falta de correspondencia entre federalismo y desarrollo económico puede restar carácter referencial a toda construcción teórico-práctica que, desde presupuestos federales, descentralizados e intergubernamentales, se presente como modelo a seguir para el espacio latinoamericano. Y, en tercer lugar, que en su dimensión jurídico-constitucional, una teoría de la integración de dimensión latinoamericana estaría en condiciones de asumir las tres siguientes funciones esenciales del federalismo presentes expresa o tácitamente en las Constituciones de Argentina, Brasil y México, y en sus incipientes relaciones intergubernamentales: a) el carácter vertebrador del principio de descentralización política, sea federal o no, al facilitar el control del poder (con el poder dividido, el poder controla al poder) –una función cumplida muy deficientemente en el federalismo argentino y, en general, latinoamericano (Granato, 2015: 132-133)– y la participación democrática desde las instancias territoriales más cercanas al ciudadano (principio de subsidiariedad); b) el sentido integrador de las relaciones intergubernamentales, con tres niveles reconocidos en el orden constitucional (constitucionalmente, cuatro en el caso de Argentina: arts. 44 a 120; “Gobiernos de provincia”, arts. 121 a 128; gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, art. 129, y gobiernos municipales autónomos, de los arts. 5 y 123), con técnicas tanto instrumentales como orgánicas que permiten fortalecer la coherencia y la unidad de la acción del Estado en tres niveles (entre delegaciones del gobierno nacional y gobiernos subnacionales; en la descentralización y delegación a los gobiernos subnacionales, así como en su colaboración en competencias nacionales exclusivas; y en la descentralización hacia los entes locales); y c) la vocación supraestatal implícita en la regulación y aplicación de técnicas federales y de constitucionalismo multinivel ensayadas ya en la experiencia de integración de la Unión Europea (poderes implícitos, cláusulas de flexibilidad, sistemas interparlamentarios).

En el marco de esta teoría constitucional de la integración, la doctrina de las salvaguardas podría facilitar la comparación y transferencia para las tres federaciones en los siguientes ámbitos influenciados por el federalismo norteamericano clásico: a) la participación de los territorios en la formación de la voluntad federal a través una cámara parlamentaria con la representación igualitaria de los Estados (o Provincias); b) la distribución de las competencias, con las especialidades de México (lista única del art. 73 de la Constitución), y Argentina (arts. 75 y 121 de la Constitución) y Brasil (listas múltiples art. 21 de la Constitución) y sus heterogéneos desarrollos constitucionales: desde el modelo originario común (*dual federalism*) hasta los modelos más formalmente cooperativos (Carpizo, 1973: 35-36) y centralizadores (Fernández Segado, 2003 a: 585); y c) la jurisdicción de un órgano judicial supremo que resuelve los conflictos de competencias (Quiroga Lavié, 1991: 387-391, Pavani, 2018: 19).

De los tres ámbitos referidos, ha sido en el ámbito competencial donde se observan más especialidades normativas. A diferencia de las operadas jurisprudencialmente en Estados Unidos, estas especialidades han obedecido a reformas del texto constitucional (p. ej. 40 reformas constitucionales del art. 43 de la Constitución de México), muchas de ellas con defectos y problemas de aplicación que se han erigido en motivos para defender un conjunto de nuevas reformas constitucionales en clave intergubernamentalista y en el contexto de un sistema constitucional común iberoamericano:

a) En el caso argentino, se parte de una clasificación de gran potencialidad para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales (normativas y orgánicas), como son las competencias provinciales (art. 121), las competencias delegadas al gobierno federal (p.e. arts. 85, 86, 99, 100, 114, 115 y 116), las competencias implícitas del congreso (art. 75.32), las competencias concurrentes entre los distintos ámbitos de gobierno (para las provincias en los arts. 41, 75.2, 17, 18 y 19.1 o art. 125: impuestos indirectos internos, atribuciones vinculadas con los pueblos indígenas argentinos, cláusula del progreso o del desarrollo humano; y para el Gobierno federal en el art. 41: dictar “las normas que contengan los presupuestos mínimos” sobre medio ambiente sano, o 75.19, sobre las “leyes de organización y de base” de la educación), las competencias compartidas (previa la ley-convenio de coparticipación, con plazo constitucional incumplido y sin utilizar), las competencias transferidas del art. 75.2 o las competencias del gobierno federal: de carácter excepcional (en los impuestos directos, arts. 75.2 y 126), para proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (art. 75. 19), para sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales, (art. 75. 19) o para establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables por tiempo determinado y por ley especial (art. 75.3). En el mencionado supuesto del art. 75.2, se

establece que no habrá trasferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires, en su caso, mientras que el control y la fiscalización de la coparticipación y de la posible transferencia de servicios, se atribuye a un organismo fiscal federal (Comisión Federal de Impuestos, regulada por la Ley 23.548), con representación de todas las provincias y de la ciudad de Buenos Aires.

Se trata de una clasificación de las competencias que, aunque está concebida para incrementar las competencias de la Federación, potencialmente también permitiría acometer una flexibilización del sistema federal en el marco de una teoría propia sobre los principios que rigen la estructura federal del Estado: relaciones de subordinación (arts. 5 y 31), participación (de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires en el gobierno federal y en el Senado) y coordinación (Bidart Campos, 1993). En tal sentido, desde el año 2015 se percibe un más efectivo “federalismo de coordinación y concertación que ha logrado ya acuerdos trascendentes entre el Gobierno Federal y los Gobernadores” con el respaldo jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia (Hernández, 2018: 34-35 y 57). En sentido inverso, el modelo de coparticipación fiscal (Disposición Transitoria 6ª), tan necesitado de reforma constitucional por motivos técnicos y políticos, se ha demostrado desequilibrado territorialmente con algunas provincias y de carácter nominal desde el punto de vista constitucional al hacer prevalecer la decisión del congreso.

b) En el caso brasileño, cuyo modelo se ha mostrado oscilante entre “un centralismo federal y una pálida autonomía reconocida a los Estados Miembros” (Figueiredo, 2018: 17), también ha quedado muy limitada la autonomía constitucional, legislativa y financiera de los Estados y tanto por exigencia legal como por la doctrina jurisprudencial (donde parece que no se podría identificar con carácter general una función de salvaguarda judicial a favor de los entes territoriales). La Constitución de 1988 regula un régimen de competencias legislativas concurrentes (Figueiredo, 2018: 5-6), que también precisaría de una reforma constitucional debido a que la clasificación competencial vigente incurre en defectos técnicos al prever una competencia concurrente limitada en un precepto regulador de la competencia legislativa plena de la Unión.

c) En el caso mexicano, donde de su proceso federal también se predica su carácter centralizador, además de al reforzamiento de las competencias federales y a la limitación de las competencias estatales (normativas y financieras) a través de reformas constitucionales, se ha asistido a una mutación de las competencias concurrentes convertidas en competencias decisorias del Gobierno federal, a la adopción de régimen general de distribución de competencias que necesita reformarse (Carbonell, 2003; Valencia Carmona, 2003) y a una regulación y gestión por la federación de más del 80 por ciento de los ingresos de los Estados en

forma de participaciones federales o aportaciones federales, con excepción de la Ciudad de México y del Estado de Nuevo León (Barceló Rojas, 2018: 5).

Además de estos contenidos competenciales, debe realizarse una mención a los contenidos orgánicos, respecto de los cuales el objeto de la investigación se ha centrado en los consejos generales y sectoriales (en este caso verticales y horizontales consejos de asistencia social, de educación y de salud que aún deben ser objeto de una regulación sistemática con rango de ley). Argentina carece de un consejo vertical de asistencia social y de un consejo horizontal universal, pero cuenta con consejos verticales de educación (Consejo Federal de Educación), de salud (Consejo Federal de Salud) y con consejos horizontales regionales (Patagonia, Centro y Nuevo Cuyo); Brasil carece de consejos horizontales, tanto universal como regionales, así como de un consejo vertical de educación, pero cuenta con consejos verticales de salud (Sistema Único de Salud) y de asistencia social (Sistema Único de Asistencia Social); y, por su parte, México carece de consejos horizontales regionales, pero cuenta con consejos verticales de asistencia social (Consejo Nacional de Desarrollo Social), de educación (Consejo Nacional de Autoridades Educativas) y de salud (Consejo Nacional de Salud, Consejo de Salubridad General y órganos intergubernamentales de especialidades de la salud), así como con un consejo horizontal universal (Conferencia Nacional de Gobernadores). Los tres Estados cuentan, además, con organizaciones horizontales de gobiernos locales (Mendoza Ruiz, 2019). Como modelo común, cabría proponer un marco normativo homologable para las tres federaciones que incluya el régimen de funcionamiento, composición, competencias y actividad de estos órganos, con reglamentos para cada uno que deberán estar depositados por la sede parlamentaria, donde podrán ser supervisados.

Asimismo, se propone abrir la investigación a tres campos de relevante interés comparado: a) el contenido ya analizado, relativo a las exigencias de la constitucionalidad normativa en el marco del Estado social, democrático y de Derecho, como presupuesto previo a las investigación propiamente federal; b) el estudio comparado de las técnicas parlamentarias de salvaguarda federal, entendidas como conjunto de relaciones interparlamentarias entre los parlamentos en presencia (federales y estatales) en las tres federaciones, asentadas en categorías conceptuales comunes, como base para progresar en la construcción de un sistema interparlamentario latinoamericano de integración (sistema de alerta temprana, web equivalente a www.ipex.eu...); y c) la investigación comparada en el ámbito del Derecho de la cooperación internacional al desarrollo, particularmente de la cooperación descentralizada y la cooperación condicionada, como objeto de estudio de los instrumentos normativos y orgánicos que relacionan Estados federales y no federales latinoamericanos, norteamericanos y europeos en la perspectiva de los objetivos de desarrollo de la Agenda ODS 2030 de Naciones Unidas.

Una vez debatidos y configurados estos contenidos en la sede académica, podrá configurarse un marco promocional de la acción del Estado que, como

contenido del Derecho Constitucional iberoamericano, esté destinado a consolidar la estatalidad, fortalecer el Estado de Derecho, democratizar las instituciones y concretar legislativa y presupuestariamente los contenidos del Estado social (sanidad, educación y servicios sociales) como base para configurar las salvaguardas federales y las RIG. Afrontada esta tarea se podrán responder *de lege ferenda* a cuestiones que, en este momento, por mandato jurídico, constitucionalmente deben ser respondidas por cada federación nacional en el marco de su respectivo régimen de distribución de competencias y conforme a las técnicas intergubernamentales que permitan dar coherencia a las distintas estrategias en un marco común que será regulado y supervisado por la sede parlamentaria federal. Y, asimismo, se podrán confirmar o no las hipótesis enunciadas de que (1ª) las federaciones latinoamericanas han mostrado avances limitados con respecto a la perspectiva americana de las salvaguardas federales, y de que (2º) sus categorías se han desarrollado de forma desigual (debiéndose destacar la descentralización sectorial por etapas de Argentina, donde destaca la inaplicación de la regulación constitucional concertada sobre Buenos Aires; la estandarización de patrones de políticas y universalización estratégica de Brasil; y el modelo inclusivo de RIG -CONAGO y el CONOREVI- de México; y la falta de desarrollo de una integración supraestatal en términos constitucionales).

En todo caso, podemos afirmar que la capacidad de mejora de las federaciones latinoamericanas y, en particular, su aptitud para servir de modelo de referencia a otros Estados de la región (Serrano Migallón, 2002: 531-532) es tan amplia que del proyecto se puede predicar su gran potencialidad de transferencia investigadora en sus tres ámbitos más específicos: a) las propuestas a los gobiernos subnacionales como reacción ante la centralización a través de la institucionalización de los comités intergubernamentales de carácter horizontal; b) las propuestas de órganos y técnicas de relación intergubernamental de carácter vertical; y c) la identificación de los fundamentos de una teoría constitucional iberoamericana sobre RIG, con particulares referencias al principio de integración, a la incidencia de la cooperación birregional y, en particular, a las políticas sectoriales derivadas del Acuerdo de Asociación Estratégica Unión Europea-Mercosur (2019).

3. Conclusiones

Conforme a un entendimiento crítico de la comparación de las tres grandes federaciones latinoamericanas, debemos concluir que un marco conceptual (las salvaguardas) adoptado con pretensión de condicionar la metodología de los estudios, la comprensión del federalismo en clave descentralizadora y la configuración de las RIG con vocación de aplicabilidad más allá de su atalaya académica, no puede obviar ni los antecedentes del federalismo comparado iberoamericano ni la cuestión de su aceptabilidad por los distintos parlamentos, gestores públicos, comunidad científica y jurisprudencia de los distintos Estados.

Antes de proyectar las salvaguardas federales al contexto latinoamericano, cuya doctrina se plantea como una propuesta holística tan innovadora y ambiciosa que abarca todos los agentes del proceso político y del marco constitucional (gestores públicos, partidos políticos, investigadores, jurisdicciones, Administraciones públicas, legislación...), se debe partir de un marco conceptual común, asumible, integrador y resultante de un previo estudio comparado (y no de la automática implantación de conceptos) que aún debe ser debatido, valorado y depurado por los distintos agentes participantes conforme a un diálogo fructífero sobre el régimen de distribución constitucional de competencias de las tres federaciones y su posible reforma en clave intergubernamentalista (regulación legislativa de las técnicas orgánicas y normativas de carácter obligatorio) que sea encuadrable en una teoría constitucional común de la integración para América Latina. Como afirma el texto del Proyecto de Investigación que ha servido de base a esta publicación (Mendoza Ruiz, 2019: 2 y 3), se trata de “apuntar caminos para nuevas investigaciones comparativas o bien para reafirmar rutas más conocidas”.

En principio, la comparación de los sistemas federales argentino, brasileño y mexicano, al exigirse como presupuesto la elaboración de un marco conceptual y de “formantes” previamente aceptado mayoritariamente por la doctrina –lo que todavía no es el caso de las salvaguardas federales–, avalaría la conservación de las construcciones clásicas para, a continuación, progresar en el análisis comparado sobre la posición de los gobiernos subnacionales sobre su intervención en los comités intergubernamentales y/o de los intereses estatales, y para, finalmente, revisar y complementar el heterogéneo marco conceptual vigente y presentar una propuesta común de técnicas intergubernamentales de aplicación que, como transferencia de la investigación, pueda defenderse electoral y legislativamente. A tales fines, en síntesis, se dirigirán los avances de las prometedoras investigaciones en curso sobre las salvaguardas federales en el espacio latinoamericano como posible fundamento teórico de unas técnicas de RIG que, además de posibilitar un sistema federal más equilibrado, deben promover el cumplimiento de las funciones constitucionales y los fines del Estado social y democrático de Derecho.

Referencias consultadas

- Barceló Rojas, D.A. (2018), “Mutaciones del Estado federal. El caso mexicano”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, 23, 1-22.
- Bidart Campos, G.J. (1993), “El Federalismo argentino desde 1830 hasta la actualidad”, M. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*, México, El Colegio de México-FCE, 352-365.
- Burgoa Orihuela, I. (1979), *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, 3ª edición. Méxi-co.

- Carbonell, M. (1998), "El Estado Federal en la Constitución Mexicana. Una introducción a su problemática", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 91, 81-106.
- Carbonell, M. (2003) "Federalismo en México: principios generales de distribución de competencias", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 379-396.
- Carmagnani, M. (1993) *Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*, México, El Colegio de México-FCE.
- Carpizo, J. (1973), *Federalismo en Latinoamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.
- Carpizo, J. (1983), *Estudios Constitucionales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 2ª edición. México.
- Carpizo, J. (2006) "Derecho Constitucional Latinoamericano y Comparado", *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, 7 (1), 265-308.
- Chaires Zaragoza, J. (2017), "El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica", *Revista Via Iuris*, 23, 1-35.
- Chia, E.A. y F. Quezada, F. (2021), "Estudio Preliminar: desnudando discursos en el Derecho comparado", G. Frankenberg, M.C, Ponthoreau. *Crítica del Derecho (público) comparado*. Parcial Pons. Madrid, 2021, 13-44.
- Chiaramonte, J. (2016). *Raíces históricas del federalismo latinoamericano*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.
- De la Cueva, M. (1982), *Derecho Constitucional*. UNAM. México.
- Faya Viesca, J. (1989), *El Federalismo Mexicano*. INAP. México.
- Fernández Alles, J.J. (1997), "El derecho constitucional en la integración económica y política de Iberoamérica. La experiencia europea", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 88, 1997, 93-109.
- Fernández Segado, F. (2002), "El federalismo en Iberoamérica (1ª y 2ª parte)", *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, RIAP, 7-8, 17-84 y 17-90.
- Fernández Segado, F. (2003a), "Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina", A. Arismendi, J. Caballero Ortiz, A. Randolph Brewer Carías, *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*. Vol. 1. Teoría general del derecho. Derecho constitucional), 585-619.
- Fernández Segado, F. (2003b), "El federalismo en América Latina", *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 36-1, 23-48.
- Figueiredo, M. (2018), "Mutaciones del Estado federal brasileño", *Revista General de Derecho Público Comparado*, 23, 1-17.
- Frankenberg, G. y Ponthoreau, M.C. (2021), *Crítica del Derecho (público) comparado*. Parcial Pons. Madrid.

- Friedrich, C.J. (1975), *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.
- Gamper, A. (2005), “Global Theory of Federalism: The Nature and Challenges of a Federal State”, *German Law Journal*, 6 (10), 2005, 1297-1318.
- García Pelayo, M. (1993), *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial, Madrid.
- Góngora Pimentel, G. y Acosta Romero, M. (1992), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Porrúa. México.
- Granato, L. (2015), “Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas”, *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 18 (36), 117-134.
- Gutiérrez Márquez, H.B. (2017), “La desaparición de poderes en México y su puesta en práctica. Los casos de Guerrero (1960-1961) e Hidalgo (1975)”, *Política y Cultura*, 48, 85-110.
- Häberle, P. (1993), “Derecho Constitucional Común Europeo”, traducción de E. Mikunda, *Revista de Estudios Políticos*, 79, 7-26.
- Hernández, A.M. (2018), “El federalismo argentino”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, 23, 1-57.
- Hernández, M.P. (2004), *Constitución Política de los Estados Unidos de México. Comentada y concordada*. UNAM. México.
- Hesse, K. (1984), “De unitarische Bundesstaat”, en P. Häberle y A. Hollerbach (eds.), *Ausgewählte Schriften*, editado C.F. Müller, Heidelberg, 116-147.
- Huerta Ochoa, C. (2010), *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Estudios Jurídicos, UNAM, Núm. 150, 3ª edic.
- Kraeger, P., (2011), Recensión a “Safeguarding Federalism: How States Protect Their Interests in National Policymaking, by John D. Nugent”, *International Journal of Public Administration*, 34, Issue 5, 339-340.
- Lanz Cárdenas, J.T. (1982), *El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal*. Ed. Universidad Autónoma del Sudeste. México.
- Linares Quintana, S.V. (1976), *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Plus Ultra*. Argentina.
- Linares Quintana, S.V. (1988), “La garantía del principio federal”, M. Aragón Reyes *et al*, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*. Vol. I. UNAM, México, 1988, 403-415, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9609>
- Loewenstein, K. (1964), *Teoría de la Constitución*. Traducción, estudio y notas de Alfredo Gallego Anabitarte. Ariel, Barcelona.
- Lombardo Toledano, V. (1968), *Las Tesis Fundamentales de las Constituciones en México*. Ed. Combatiente. México, 1968.

- Martínez de la Serna, J.A. (1963), *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México.
- Melgar Adalid, M. (2015), “La desaparición de poderes estatales en el sistema constitucional mexicano”, M. Carbonell Sánchez, O. Cruz Barney (2015), *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, Tomo I, 389-401.
- Mendoza, J. (2019), *Protocolo de Investigación para participar en la Convocatoria 2019 “Relaciones intergubernamentales en federaciones latinoamericanas: Salva-guardas federativas, derecho constitucional y cooperación internacional”*. Ciencia de Frontera 2019. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Universidad Autónoma del Estado de México. Centro Universitario UAEM Zumpango. México.
- Mendoza Ruiz, J. y Grin, E.J. (2020), *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/Federacio%CC%81n_de_las_Ame%C%81ricas.pdf
- México. Senado de la República. *El Federalismo mexicano. Elementos para su estudio y análisis*. 3ª Edición. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. 1998. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1738/Federalismo_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Moreno, D. (1990), *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. 11ª edición. México.
- Ortega Lomelín, A. (1994), *Federalismo y Municipio*. Ed. FCE. México.
- Pavani, G. (2018), “Mutaciones del Estado federal en América Latina. Notas metodológicas para la investigación”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, 23, 1-30.
- Popper, K. (2019), *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*. 13ª reimp. Paidós Básica. Barcelona. Buenos Aires. México.
- Quiroga Lavié, H. (1991), *Derecho constitucional Latinoamericano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.
- Reagan, M, D. y Sanzone, J. G. (1981), *The New Federalism*. 2ª edición. Oxford University Press. New York/Oxford.
- Rinella, A. (2017), “Le costituzioni dei regimi autoritari”, en S. Bagni, G. Pavani, G. Figueroa, (coord.), *La ciencia del derecho constitucional comparado. Estudios en homenaje a Lucio Pegoraro*. Tomo I. Tirant lo Blanc, México, pp. 1265-1283.
- Rosenn, K.S. (1998), “El federalismo en las Américas, una comparación perspectiva”, *Actas del V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México. UNAM, 791-812.
- Rosenn, K.S. (1990), “The success of Constitutionalism in the United States and its failure in Latin America: an explanation”, University of Miami

- Inter-American Law Review, 22 (1), 1-40. <https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1502&context=umialr>
- Sagüés, N.P. (2014), "Codificación procesal constitucional", E. Ferrer Mac-Gregor, F. Martínez Ramírez, G.A. Figueroa Mejía, Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 167-169.
- Sánchez Agesta, L. (1987), La democracia en Hispanoamérica. Un balance histórico. Rial. Madrid.
- Senado de la República de México, El Federalismo mexicano. Elementos para su estudio y análisis. 3ª Edición. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México. 1998. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1738/Federalismo_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Serna de la Garza, J.M. (2002), Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. UNAM. México.
- Serrano Migallón, F. (2002), "Nuevas rutas para el federalismo, diversidad y unidad en el estado latinoamericano", J.M., Serna de la Garza, J.M. (2002), Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. UNAM. México, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9322>, 529-548.
- Scarciglia, R. (2011), Introducción al Derecho Constitucional Comparado. Dykinson. Madrid, 2011.
- Shapiro, J. (2009), Recension to J. D. Nugent, Safeguarding federalism: How states protect their interests in national policymaking. University of Oklahoma Press, 2009, Perspectives on politics, Vol. 4, número 4, 968-969.
- Suelt Cock, V., (2018), "Tendencias recientes del federalismo en América latina", Revista General de Derecho Público Comparado, 23, 1-26.
- Tamayo y Salmorán, R. (1986), Introducción al estudio de la Constitución. 2ª ed., México, UNAM.
- Tena Ramírez, F. (1997), "Del federalismo a la federalización: trayectoria del sistema federal mexicano", Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho, Vol. I, núm. 1, México, 201-214.
- Valadés, D. y Serna de la Garza, J.M. (2005), Federalismo y regionalismo. UNAM. México.
- Valadés, D. (2014), "Federalismo centralizado", Hechos y Derechos, 21, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7078/9014>
- Valencia Carmona, S. (1993), "El federalismo mexicano: génesis y transformaciones", Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita (Simposio Internacional sobre Derecho del Estado). Vol. II. Santa Fe de Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

- Valencia Carmona, S. (2003) “En tono al federalismo mexicano”, Biblioteca Digital. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 359-380. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1088/19.pdf>
- Vergara, S. (2010), “Safeguarding Federalism in Education Policy in Canada and the United States”, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 40, Issue 3, 534-557.
- Wright, D.S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica, México.