

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 7 años de trabajo"

200 años de federalismo en México: una revisión histórica.

Iván H. Pliego Moreno



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 75

Agosto de 2009

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
Director General

Saúl Munguía Ortiz
Encargado de la Dirección de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

César Augusto Rodríguez Gómez
Director de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Josúe Jijón León
Encargado de la Coordinación Administrativa

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo

José Alonso Contreras Macías
Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez
Gilberto Fuentes Durán

José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya
Jesús Mendoza Mendoza
Salvador Moreno Pérez

Iván H. Pliego Moreno
Octavio Ruiz Chávez
Roberto Vallín Medina
Carlos Agustín Vázquez Hernández
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles
Matilde Gómez Vega
Mariela Monroy Juárez
Roberto Ocampo Hurtado
Edgar Pacheco Barajas
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

Documento de Trabajo, núm. 75, agosto de 2009. Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237, correo electrónico cesop@congreso.gob.mx

200 años de federalismo en México: una revisión histórica.

Iván H. Pliego Moreno¹

El federalismo no es una doctrina: es una manera de vivir con los demás y con sus respectivas esferas del poder y decisión. Esta es la política y la política, finalmente, es una cultura.

Juan María Alponte²

INTRODUCCIÓN

La proximidad de la conmemoración del Bicentenario del comienzo de la lucha por la Independencia de México y el Centenario del inicio de la Revolución mexicana, es la ocasión idónea para reflexionar sobre ciertos asuntos de la política nacional que han sido objeto de debate a lo largo de la historia de México como nación soberana e independiente.

Uno de los objetivos más sugerentes y necesarios de la tarea revisionista es el del federalismo³, sistema basado en la teoría de la división de poderes en subunidades y un centro, y bajo el cual se ha organizado México durante gran parte de los casi 200 años que han transcurrido desde 1810 hasta la actualidad. Dicho orden considera, al contrario de un estado unitario, que la soberanía se

¹ Investigador de la Dirección de Estudios Regionales del CESOP, de la H. Cámara de Diputados. Correo electrónico ivan.pliego@congreso.gob.mx.

El autor agradece especialmente el apoyo en la investigación de Daniela Silva Lozano.

² Alponte, Juan María, *Fundamentos Jurídicos e Históricos del Federalismo*, en Suplemento Especial del Periódico *El Nacional*, domingo, 7 de mayo de 1993, pp. 5-6.

³ Dieter Nohlen afirma que el federalismo se define como una forma de organización política en la cual las funciones y ámbitos de tareas se reparten de tal manera entre los estados miembros y el Estado central, que cada nivel estatal puede tomar decisiones políticas en varios ámbitos estatales, en "Descentralización política. Perspectivas comparadas", *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

fracciona en, al menos, dos niveles de gobierno que tienen autoridad final y pueden actuar de manera independiente. Las subunidades pueden también compartir decisiones con el poder central, sobre todo en lo concerniente con las relaciones internacionales.

Los enfrentamientos, ya verbales, ya físicos, que acompañaron a la polémica sobre la instauración del sistema federal en nuestro país al inicio de su vida independiente, reflejaron el antagonismo de ideas y tendencias que se enfrentarían en la arena política mexicana del siglo XIX. Más aún, la excesiva centralización política y económica que dominó a México en el siglo XX, puso en entredicho los fundamentos teóricos del sistema federal mexicano.

Esta es la razón por la cual actualmente surge la necesidad de estudiar a profundidad dichas bases para extraer nuevas conclusiones y reformular sus contenidos o, en su caso, proponer alternativas sustentadas en un análisis de la historia del país y su situación actual, con el fin de elaborar mejores opciones para la solución de los asuntos de la agenda política.

Este texto tiene como finalidad recorrer los 200 años de existencia del federalismo en México, en un afán de contribuir al estudio sobre el tema desde una perspectiva socio-política, en una retrospectiva histórica, siempre necesaria cuando de analizar el presente se trata. Sobra aclarar que debido a la extensión temporal que abarca esta investigación sólo puede ofrecer un panorama amplio de ninguna manera exhaustivo.

El orden de exposición sigue un criterio cronológico; por lo tanto, el texto inicia con unos breves antecedentes sobre la tradición jurídica española como rectora de la política novohispana. Continúa con el enfrentamiento entre ésta y las propuestas teóricas vanguardistas provenientes de Francia, Inglaterra y Estados Unidos por erigirse como guía para la futura nación independiente; los escenarios en los que se debatieron ambas posturas fueron los sucesivos congresos

constituyentes, convocados para decidir y elaborar las directrices del país. Posteriormente, aborda la continuidad y discontinuidad del sistema a lo largo del siglo XIX y su rumbo con el cambio de centuria, refiriendo los conflictos que se suscitaron entre el gobierno central y los estados y las estrategias que se adoptaron para solucionarlos. Finalmente, trata la crisis del modelo en la segunda mitad del siglo XX y las iniciativas que se han emprendido desde entonces para reformarlo y aplicarlo con apego a sus postulados teóricos originales. Este último apartado constituye el aporte que este proyecto de investigación pretende hacer al trabajo legislativo.

ORÍGENES DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

En 1808 Napoleón invadía España, derrocando al rey Fernando VII y dejando en las colonias americanas un vacío de poder que la historiografía del período ha considerado como una de las causas más importantes del estallido del movimiento independentista. A manera de repudio y desconocimiento a la figura de José I, monarca impuesto al trono español por su hermano, el emperador francés, las revueltas populares desembocaron en la creación de Juntas Locales y Regionales de Defensa. Estas Juntas tenían como objetivo defenderse de la invasión francesa y llenar el vacío de poder. La respuesta a la crisis en que se sumió el imperio español a causa de la invasión napoleónica fue la vía constitucional.⁴

Dos años después fueron convocadas las Cortes en Cádiz, con la misión de instaurar una monarquía constitucional que retomara las riendas del poder en el reino y en sus posesiones de ultramar. A esta convocatoria acudió un grupo de diputados hispanoamericanos, los primeros que plantearon aspiraciones

⁴ Hira de Gortari Rabiela, "La organización política territorial. De la Nueva España a la Primera República Federal", en Josefina Zoraida Vázquez, (coordinadora), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, El Colegio de México, México, 2003, p. 52.

autonomistas.⁵ Al respecto cabe aclarar que no se trataba de una declaración de independencia, simplemente de una defensa de la dinámica que había gozado la Nueva España, principalmente a raíz de la acefalia en el trono ibérico.

Debemos recordar que mientras tanto, el aislamiento de la mayoría de los territorios con respecto a la Ciudad de México -propiciado por la amplia extensión del virreinato y los rudimentarios medios de transporte y comunicación- y a la vez de ésta con respecto a la metrópoli, favoreció el desarrollo de cierta autonomía al interior de cada provincia. La venta de cargos municipales y el arrendamiento de rentas propiciaron la formación de oligarquías provinciales que se resistían a perder su poder frente a la capital.⁶

No se desconocía la figura del rey ni la autoridad de España, pero es cierto que un sector criollo de la población reclamaba espacios de participación política en lo referente al gobierno de su territorio, al cual decían conocer –con toda razón- mejor que cualquier funcionario peninsular. Por su parte, los españoles interpretaron esta reivindicación como un intento de golpe de Estado. Es necesario insistir en que, ni esta lectura de las demandas criollas, ni la que preconizaba aspiraciones independentistas, son correctas y que lo cierto es que se trataba de una lucha por mantener el *status quo*.⁷ Cambiar para prevalecer o cambiar para que todo siga igual.

En medio de la tensión entre criollos y peninsulares –otra de las causas fundamentales del inicio de la lucha por la independencia- el congreso reunido en

⁵ Josefina Zoraida Vázquez, “El establecimiento del federalismo en México, 1812-1827”, en *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, El Colegio de México, México, 2003, p. 23. Del total de diputados que conformaron las Cortes, treinta de ellos eran representantes americanos; algunos de ellos fueron: Guridi y Alcocer por Tlaxcala, Miguel Ramos Arizpe por Coahuila, José González Lastiri por Yucatán, Mariano Mendiola por Querétaro y Juan José Güereña por Nueva España. “Era la primera vez en la historia universal que una metrópoli accedía a contemplar en calidad de igualdad de representación a sus colonos”, Manuel Chust, “La vía autonomista novohispana. Una propuesta federal en las Cortes de Cádiz”, www.ejournal.unam.mx, fecha de consulta: 1 de junio de 2009.

⁶ Josefina Z. Vázquez, *op.cit*, pp. 19-20.

⁷ *Idem*.

Cádiz promulga una constitución en 1812. En ella se asignaron diputaciones para cada una de las provincias del virreinato: dos para Nueva España (ciudad de México y San Luis Potosí), una para Nueva Galicia (Guadalajara), una para Yucatán (Mérida), una para las Provincias Internas de Oriente (Monterrey) y una más para las Provincias Internas de Occidente (Durango). En 1820 se sumaría la diputación de la ciudad de Valladolid y para 1823 el número de diputaciones ascendería a 23.⁸

Al estructurarse el virreinato de Nueva España en seis diputaciones: México, Durango, Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí y Monterrey, el virrey [sic] vio atomizado su poder, al tiempo que los Jefes Políticos perdían todas sus competencias fuera de sus provincias. Es aquí donde Nettie Lee Benson ve claramente los precedentes del federalismo en México. Precedentes que se prolongarán y crecerán en los años veinte del ochocientos en donde, tras la nueva proclamación de la Constitución del Doce, no sólo se restablecerá el sistema de diputaciones sino que éste crecerá espectacularmente en número. Durante el Trienio Liberal, en 1822, la cifra de diputaciones aumentará a 22, incrementándose en una más al año siguiente.⁹

En 1820 se planteó nuevamente en las Cortes el asunto de la autonomía de las aún provincias novohispanas al interior del imperio. La propuesta corrió a cargo de los diputados Lucas Alamán y Mariano Michelena.¹⁰ Una vez más es necesario resaltar que la independencia por la cual se luchaba se inscribía dentro de los límites del reconocimiento del gobierno español.

A pesar de la paulatina conquista de espacios de participación y representatividad dentro del complejo sistema metropolitano, la lucha encabezada

⁸ De Gortari Rabiela, *op. cit.*, p. 52-59.

⁹ Chust, *op. cit.*, www.ejournal.unam.mx, fecha de consulta: 1 de junio de 2009.

¹⁰ Vázquez, *op. cit.*, p. 20.

por un grupo de criollos aún no integrados a la maquinaria política, culminaba con la proclama de la consumación del movimiento emancipador y, por consiguiente, la ruptura de los vínculos con España en el año de 1821. La acefalia del trono a consecuencia de la invasión napoleónica, la revolución gaditana que se desató como respuesta y la lucha independentista de las colonias hispanoamericanas, fueron los factores que desmantelaron la administración virreinal.¹¹

Ese mismo año, con la promulgación del Plan de Iguala, se forma la Suprema Junta Provisional Gubernativa, de carácter soberana, cuya encomienda primordial fue convocar inmediatamente a la creación de un congreso constituyente al cual se le asignaría la imperiosa tarea de redactar el acta constitutiva del país. La Junta, en palabras de José Barragán, “pasa en nuestra historia independentista, como el primer cuerpo legislativo, el cual se dirigió a toda la nación, de manera unitaria y general”.¹² Pocas fueron las modificaciones que se hicieron a la Constitución española pues “la Soberana Junta no tenía facultad para convocar un Congreso distinto en lo sustancial del que ésta previene”.¹³ Específicamente se refiere al respeto de la tradición unicamaral que despertó la oposición de la comisión de convocatoria, inclinada por el sistema bicamaral. Gradualmente la Junta cedió a las presiones de la regencia de Iturbide y se instalaron dos cámaras con facultades legislativas, a lo que Barragán dice:

“No había tradición alguna acerca del sistema de la doble cámara entre nosotros, no había reglamentos. En cambio, detrás del sistema unicamaral, se encontraba el ejemplo de las Cortes de Cádiz, y –lo que importaba más- la guía de sus valiosos reglamentos interiores. Al fin y al cabo, esas Cortes seguían siendo un magnífico ideal revolucionario, un

¹¹ *Idem*

¹² José Barragán Barragán, *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*, México, UNAM, 1978, p. 7.

¹³ *Idem*, p. 14.

ejemplo de gran parlamentarismo. Era un sistema familiar, experimentado, incluso, por no pocos de los allí presentes”.¹⁴

El 15 de noviembre de 1821 se publica el *Decreto de Convocatoria* para la formación del Primer Congreso Constituyente y, del 20 al 25 de febrero de 1822 se disuelve oficialmente la Junta Provisional Gubernativa. El Congreso se instaló al año siguiente, iniciando funciones el 7 de marzo de 1823 aunque legalmente se constituyó hasta fines del mismo mes, el 29 de marzo de 1823, con 103 diputados y el nombramiento del Supremo Poder Ejecutivo, triunvirato conformado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete; cada uno estaría al frente del cargo por un mes de acuerdo al orden de nombramiento. Además, se creó el Supremo Tribunal Provisional de Justicia al interior del Congreso, concentrando así los tres poderes de la unión.

El tiempo que transcurrió desde el inicio de funciones hasta la constitución legal del Congreso creó un vacío de poder que favoreció el desarrollo de movimientos autónomos en los estados, como el liderado por Antonio López de Santa Anna, quien, a través del Plan de Casa Mata de 1823 desconoce a Iturbide, declara la insubsistencia del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba y reconoce al Congreso. Para el 20 de marzo de ese año Agustín de Iturbide renunciaba a su cargo y tan sólo una semana después el Ejército Libertador adscrito al Plan de Casa Mata entraba a la Ciudad de México.

Entre mayo y junio de 1823 las tendencias se polarizaron entre quienes reconocían plenamente al Congreso y quienes lo reconocían únicamente como convocante; los estados de Guadalajara, Oaxaca, Zacatecas y Yucatán se contaban entre los últimos. En particular, la diputación de Guadalajara convoca en este momento a la formación de una federación. La adhesión al Plan de Casa

¹⁴ La Constitución de Cádiz es considerada la primera constitución liberal del mundo, *Ibid*, p. 27.

Mata por parte de las diputaciones provinciales condicionó el nacimiento de la federación.¹⁵

El apoyo que recibió Iturbide se mantuvo al margen del Congreso puesto que, en su formulación de principios, aunque uno de los puntos aprobó la denominación de la monarquía como Imperio Mexicano, “tampoco quería decir que esa fuera la única alternativa a esas fechas en que se estaba reuniendo el Constituyente” y “el exceso de celo desplegado por Iturbide probaba que él mismo tenía grandes temores, o que la enemiga republicana no era nada despreciable”¹⁶

La polarización de opiniones en torno a Iturbide, entre quienes se le oponían y los que estaban con él, apoyo básicamente circunscrito a la Ciudad de México, culminó con un amago de revolución civil que se redujo a la aprehensión de algunos diputados y a la disolución del Congreso.

La última sesión del Primer Constituyente tuvo lugar el 30 de octubre de 1823, dando paso al inicio de funciones del Segundo Congreso Constituyente el 7 de noviembre del mismo año con 140 congresistas. Sus bases fueron ratificadas por los congresos de las provincias y comenzó la puesta en marcha de su obra fundamental: construir una nueva organización política sin romper con el pasado. Se nombró una comisión de constitución integrada por eminentes personalidades presidida por Miguel Ramos Arizpe, quienes tuvieron a su cargo elaborar, en primer lugar, el *Acta Constitutiva* cuyo proyecto se presentó el 20 de noviembre de 1823 y su revisión se efectuó a partir de esa fecha hasta el 31 de enero de 1824; una vez aprobada el Acta, su estatus se transformó en el de Constitución.¹⁷

La discusión en torno a ella inició el 1^o de abril de 1824 y culminó el 30 de septiembre de ese mismo año. Se eligieron tres poderes de la Unión y se adoptó

¹⁵ Reynaldo Sordo Cerdeño, “El Congreso Nacional: de la autonomía de las provincias al compromiso federal”, en Vázquez, *op cit.*, p. 115.

¹⁶ Barragán Barragán, *op. cit.*, pp. 31-33.

¹⁷ Sordo Cerdeño, *op. cit.*, p. 116.

el sistema federalista moderado. El debate alrededor del tema del Poder Ejecutivo concluyó que éste recaería en un presidente y en un vicepresidente. El cómputo de votos de las elecciones tuvo lugar el 1^o de octubre de 1824 resultando vencedor Guadalupe Victoria, como presidente, y Nicolás Bravo, como vicepresidente; los cargos se renovarían cada dos años y los titulares serían elegidos por el Congreso, de las filas de ministros. Finalmente, el 4 de octubre de 1824 se firmó y sancionó la Constitución.¹⁸

Aunque el Segundo Congreso Constituyente fue de tendencia mayoritariamente federalista, es innegable que al interior se presentó una intensa polémica entre quienes se adscribían a esta línea y quienes defendían la propuesta contraria: el centralismo. Uno de los representantes de ésta última fue Servando Teresa de Mier, diputado por Nuevo León, quien presentó apasionados alegatos en oposición al establecimiento del federalismo como sistema organizador de la recién independizada nación mexicana.¹⁹ Sin embargo, su oposición no era absoluta, simplemente defendía una postura más realista, ajustada a las circunstancias históricas, políticas, económicas y sociales del país. Otro de los personajes adscritos a la tendencia de Mier fue Carlos María de Bustamante.

Consciente de que la realidad mexicana era distinta a la norteamericana o a la francesa,²⁰ Mier hacía un llamado a no abandonar la tradición hispánica, antecedente inmediato en el terreno legal y vía segura para transitar el difícil camino hacia la construcción de un estado. Es comprensible que dicha propuesta se recibiera con recelo por cierto grupo dentro del Constituyente pues la reciente experiencia independentista dejaba como saldo la animadversión generalizada hacia todo lo que tuviera sabor hispano.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Servando Teresa de Mier, *Sobre la federación mexicana*, México, PRI-Comité Ejecutivo Nacional, 1987.

²⁰ Refiere el caso de otras naciones de América que imitaron la federación norteamericana al pie de la letra y “se perdieron”, *Idem*, p. 5.

Por otra parte, sus argumentos eran razonables si se consideraba que apenas pocos años antes, los entonces mexicanos habían vivido como novohispanos, bajo una organización territorial, política y económica con trescientos años de vigencia que de súbito pretendía ser reemplazada con ideas y modelos extranjeros que ignoraban tales antecedentes al igual que las diferencias entre países y la situación particular de México, que tras la independencia de España se encontraba aún convulso, inestable y poco experimentado para iniciar una vida política por cuenta propia.

Una de las diferencias con respecto a otros países que, en opinión de Mier, no debía ignorarse en la discusión de la cuestión federalista -aparte del retraso en la experiencia política de México y las características de la realidad mexicana- era la posición geográfica que se ocupaba frente a los Estados Unidos. La amenaza latente del expansionismo norteamericano era buen argumento para defender la unidad que favorecía el centralismo sobre la atomización de la nación que implicaba el federalismo.

Por lo anterior, el autor propone la instauración de un “federalismo razonable y moderado, conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente que debe hallarnos muy unidos”. Él opta por establecer, en un comienzo, un “federalismo cerrado”, es decir, cauteloso en cuanto a dar gran libertad a los estados y sin eliminar la atención por parte del centro, y posteriormente “ir soltando las andaderas de nuestra infancia política”.²¹

Una inconformidad más con el federalismo proviene de la elección y facultades de los diputados. Para el legislador, debido a la desigualdad territorial y poblacional entre provincias, el porcentaje de representación de cada una sería poco equitativo, lo que ocasionaría conflictos entre ellas, incluso guerras civiles ya que, se sabe, “el pez grande siempre se traga al chico”. Por otra parte, considera

²¹ Reconoce que se les ha censurado que proponían un gobierno federal en el nombre, y central en la realidad. *Ibid*, pp. 3-4 y 11.

que “la restricción puesta por una provincia en los poderes de un diputado de toda la nación es absurda”;²² una vez más defiende la unidad por encima de la individualidad y advierte un problema que, en efecto, se presentará frecuentemente en la política mexicana: la superposición de facultades y los continuos conflictos de intereses entre el centro y las provincias, debido a que a éstas “se les da un poder parcial [ilusorio] que se toman muy de veras” y continuamente intentan “burlar las trabas establecidas en otros artículos”²³ con el objetivo de lograr mayor intervención en los asuntos de la república.

Además de las observaciones concretas que Mier señaló sobre la particularidad de la situación mexicana, instaba a los miembros del Constituyente a no dejarse llevar por los cantos de sirena de principios “rancios, carcomidos y detestados” como los de la Revolución Francesa, a los que consideraba como “la caja de Pandora donde están encerrados los males del universo”²⁴. Esta idea hizo eco, en el siguiente siglo, en otro político mexicano: Emilio Rabasa, quien en su obra *La Constitución y la Dictadura*, hace precisamente una crítica en ese mismo sentido a los legisladores que redactaron la Carta Magna, influenciados por ideas metafísicas de origen extranjero, poco comprensibles y precisas, que provocaron ambigüedad en la interpretación de la ley.²⁵

Pero regresando a los argumentos de Teresa de Mier, asimismo condena la tesis de que el sistema federal es resultado de la voluntad de la población y

²² Servando Teresa de Mier, *op cit.*, p. 7. Hira de Gortari consigna que en la reunión del 7 de marzo de 1823 en el salón de sesiones del Congreso se discutió sobre la desproporción representativa y sobre el fraccionalismo entre borbonistas, republicanos e iturbidistas que aquejaba al Congreso, De Gortari, *op cit.* p. 59.

²³ Mier, *op. cit.*, p. 11.

²⁴ En este discurso, presentando ante el Congreso Constituyente, dirige las siguientes palabras al presidente del mismo: “Señor: acuérdesse Vuestra Soberanía que los nombres son todo para el pueblo, y que el de Francia con el nombre de soberano todo lo arruinó, lo saqueó, lo asesinó y lo arrasó”, Mier, *op. cit.* pp. 10 y 13.

²⁵ Cabe mencionar que la obra de Rabasa, ya citada en este texto, es escrita en los primeros años de la década de 1910; en ella refiere lo que él considera errores y limitaciones del cuerpo básico de leyes mexicanas; Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura. Estudios sobre la organización política de México*, Porrúa, México, 1968.

plantea como réplica un cuestionamiento: ¿Cómo han de querer los pueblos lo que no conocen? En su respuesta, el propio Mier afirma que esa es la razón por la que existen los representantes, porque “al pueblo se la ha conducir, no obedecer”.²⁶

Por último, la propuesta de Mier consiste en declarar la forma de gobierno republicano, en torno del gobierno, para que lo dirigiese un senado provisional “de la flor de los liberales” y, gobernarse con la Constitución española, los Decretos de las Cortes españolas hasta el año de 1820 y las que el Congreso estaba modificando.²⁷

Barragán afirma que incluso “los propios representantes liberales se sentían más fuertes y firmes con el respaldo del ordenamiento gaditano frente al empeño iturbidista. Dicho ordenamiento representó siempre magnífica bandera de la lucha contra el despotismo, magnífico ideario revolucionario y, desde luego, buena apoyatura técnica y política para encauzar al nuevo país por la senda de las libertades y del constitucionalismo”.²⁸

Por otra parte, debido a la vastedad y heterogeneidad del territorio, el sistema federal era la única forma de atender a los gobernados. Dice Alberto Enríquez Perea, en una intervención con motivo de la conmemoración del 169 aniversario de la firma del Acta Constitutiva de la Constitución de 1824 que se toma la decisión federalista porque “la República se estaba desgranando, es decir desmembrando, ya muchas provincias habían anunciado que se independizaban, que era necesario, en un momento determinado, una necesidad política de primer

²⁶ Mier, *op. cit.* p. 6.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Barragán, *op. cit.*, p. 110.

orden, cohesionar nuevamente, unir a todas estas provincias y la única forma era a través de un Pacto Federal”.²⁹

De acuerdo con la teoría, “el objeto del federalismo de reconciliar unidad con diversidad puede ser idealista pero es una realidad inevitable: las naciones-estado como autoridades ‘soberanas’ y unitarias no pueden gobernar con eficiencia a las sociedades complejas y diversas”.³⁰

No obstante, la tensión entre la modernidad federal y las tradiciones políticas heredadas provocaron el debilitamiento del federalismo asentado en la Constitución de 1824 y ya para 1828 se empezó a hablar del fracaso del sistema por la sospecha de ilegalidad en la primera sucesión presidencial, por la falta de equilibrio entre los tres poderes y porque se consideraba que éstos no contaban con la emergencia para enfrentar sublevaciones internas y amenazas externas.³¹

Por ello en 1836, durante la presidencia de Antonio López de Santa Anna, se suscita un cambio de forma de gobierno, de federal a centralista, representado por el Supremo Poder Conservador y sustentado en la promulgación de las Siete Leyes,³² a causa del desprestigio que desde ese año y hasta 1840 sufrió el primer

²⁹ *Las Raíces del Federalismo y la Constitución de 1824* (Coloquio Conmemoración del 169 aniversario de la firma del Acta Constitutiva de la Constitución de 1824), México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1993, p. 35.

³⁰ Pedro Martínez Martínez, “Federalismo y descentralización contemporáneos” en *Gestión y Estrategia*, publicación en línea del Departamento de Administración de la UAM-A, No. 11-12 Número doble, Enero Diciembre, 1997, fecha de consulta: 1 de junio de 2009.

³¹ Vázquez, *op. cit.*, pp. 36-38.

³² Las Siete Leyes se promulgaron el 30 de diciembre de 1835 por el presidente interino José Justo Corro. Fueron una serie de instrumentos constitucionales que alteraron la estructura de la naciente República Mexicana:

1. Los quince artículos de la primera Ley, otorgaban la ciudadanía a aquellos que supieran leer y tuvieran un ingreso anual mínimo de 100 pesos, excepto para los trabajadores domésticos, quienes no tenían derecho a voto.
2. La segunda Ley permitía al Presidente el cierre del congreso y la supresión de la Suprema Corte, prohibiendo a los militares tomar este último cargo.
3. Los 58 artículos de la tercera Ley establecían un Congreso bicameral (Senadores y Diputados), electos por órganos gubernamentales. Los Diputados ocupaban el cargo por cuatro años, y los Senadores por seis.

sistema federal. Los objetivos de esa administración se concentraron en solventar lo que ellos consideraban errores y defectos de la Constitución de 1824.³³

En 1842 se disuelve nuevamente el Congreso y al año siguiente se reúne una Junta de Notables que emite unas Bases Orgánicas de corte claramente centralistas. En 1846 se integra un Congreso General y Extraordinario que tan sólo un año después elabora el *Acta de Reformas* que restaura, con enmiendas, la Constitución de 1824, acto que constituye la refundación del federalismo mexicano. Asimismo, uno de los contenidos a destacar dentro del *Acta* es el problema de la vigilancia de la constitucionalidad, para lo cual sería necesario crear un órgano jurídico abocado a realizar esta tarea: la Suprema Corte de Justicia.

Sucedía que, como lo dice Luis Medina Peña “la arborescencia ideológica de los treinta y los cuarenta, que puso en primer plano tanto la cuestión de la forma de gobierno (Centralismo vs. Federalismo) como la relación Estado-Iglesia, aquella idea constituyó el común denominador de ambos bandos y ubicó la cuestión del equilibrio de poderes y el tema de los derechos individuales en una perspectiva que culminaría en la Constitución de 1857 [...] La simple división de poderes era elemento necesario pero no suficiente para establecer gobiernos eficaces y, a la vez, garantizar las libertades de los ciudadanos”.³⁴

-
4. Los 34 artículos de la cuarta Ley especificaban el mecanismo de elección presidencial, donde la Suprema Corte, el Senado y la junta de Ministros nominarían a tres candidatos cada uno, y la cámara baja (Diputados) elegiría de entre los nueve candidatos, al Presidente y al Vicepresidente.
 5. La quinta Ley especificaba el mecanismo de elección de los once miembros de la Suprema Corte de Justicia, de la misma forma que el mecanismo de elección presidencial.
 6. Los 31 artículos de la sexta Ley sustituían a los Estados federados, por *Departamentos* cuyos Gobernadores y legisladores eran seleccionados por el Presidente.
 7. La séptima Ley prohibía volver al sistema legal anterior por seis años.

Consultado en www.juridicas.unam.mx/rev/hisder/cont/15/cnt/cnt10.htm fecha de consulta: 1 de junio de 2009.

³³ En este período desaparece la vicepresidencia.

³⁴ Luis Medina Peña, *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 79-96.

Durante el gobierno centralista se acentúa el faccionalismo entre federalistas puros y moderados, fenómeno que contagia a los estados obligando a concertar una transacción con las élites regionales. A pesar de la instauración de una república unitaria, no se pudo controlar el regionalismo, “matriz y razón de ser del primer federalismo”:³⁵

Nuevamente, como había sucedido con el pronunciamiento de Casa Mata, se había abierto un espacio de acción para que líderes locales iniciaran movimientos de defensa o reivindicación de los derechos autónomos de sus respectivos estados. En esta ocasión se trató de la Revolución de Ayutla, en el año de 1854; “triumfo definitivo del federalismo y consolidación política de una nueva generación con un liberalismo más definido, más radical”.³⁶

El mayor fruto de la Revolución de Ayutla fue la Constitución de 1857 ya que significó el retorno sin discusión del federalismo, permitió el desplazamiento del elemento político más conservador y eliminó momentáneamente cualquier tentación por restablecer una república unitaria. El poco debate suscitado en torno al binomio federalismo-centralismo, obedeció a que la atención se había desviado hacia el problema del desequilibrio de los poderes de la federación y de ésta con respecto a los estados.

En *El Congreso y la política mexicana*, María Luna afirma que para los legisladores de 1856 la adopción del sistema federal era una cuestión ampliamente consensuada, entre otros motivos, “porque significaba el reconocimiento de una realidad política y económicamente fragmentada y la única

³⁵ *Idem*, p. 102.

³⁶ *Ibid*, p. 108.

forma de gobierno realmente democrática debido a que permitía respetar la voluntad de los distintos estados que formaban la República”.³⁷

El Pacto Federal que adoptó el Congreso, contenido en la Constitución de 1857, estaba destinado a actuar como regulador de los excesos de autoridad cometidos al interior de los estados pero, igualmente, las restricciones que imponía la federación a su soberanía y autonomía.

El antagonismo conservador-liberal que definió la centuria decimonónica se manifestó una vez más en la disputa por la presidencia que enfrentó a Juan Álvarez, por el bando liberal, y a Ignacio Comonfort por el conservador. Tras la huida de Santa Anna el 9 de agosto de 1855 Juan Álvarez asume la presidencia y asigna como parte de su gabinete a Ignacio Comonfort en el ministerio de guerra. El mandato de Álvarez es particularmente significativo por el hecho de haber integrado una administración mixta, conformada tanto por conservadores como por liberales. La renuncia de Álvarez llevó a Comonfort a la presidencia interina, la cual ocupó a partir de diciembre de 1855 y culminó a consecuencia de una revuelta de conservadores en 1858, hecho que daría paso al arribo al poder a Benito Juárez, a razón de que en ese momento se desempeñaba como presidente de la Suprema Corte.

Las políticas del régimen juarista resultaron atemorizantes para los sectores conservadores, en especial el ejército y el clero, principales blancos de sus reformas. Ante la fragilidad del gobierno juarista, los conservadores Félix María Zuloaga y Leonardo Márquez tenían oportunidad para recuperar el poder. Frente a este contratiempo, Juárez solicitó al congreso facultades extraordinarias. Los miembros liberales del congreso se negaron, con el principal argumento de que haber colocado al país bajo una constitución había costado una guerra muy sangrienta y no era posible que Juárez, que había impulsado dicha Constitución,

³⁷ María Luna Argudín, *El Congreso y la política mexicana, 1857-1911*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 2006, pp. 37-38.

ahora quisiera violar los principios de legalidad dándose facultades de virtual dictador. Pero, así como sostendría su gobierno durante la invasión francesa (1861-1867), lo haría frente a los ataques y obstáculos de los conservadores.

Para Emilio Rabasa, la “dictadura” de Juárez –como lo sería posteriormente la de Porfirio Díaz- era inevitable, ya que la única vía para gobernar era la violación a la constitución y no el apego a sus lineamientos. La concepción que Rabasa tenía de un estado, equiparable a un organismo vivo, lo llevó a afirmar que, así como sucedía con éstos, el acto de constituirse de una nación era un proceso natural de evolución, en este caso política.

Rabasa considera que cuando se disuelve el primer congreso se alteró el acto de constitución de la nación, trayendo consigo el descrédito, la desconfianza y la falta de respeto a las instituciones, problema que se agudizó por la sucesión de gobiernos y leyes distintas. Diría Rabasa que el organismo quedó atrofiado desde el principio y que sólo se restableció con la Constitución liberal de 1857, la cual, sin embargo, no pudo respetar el gobierno de Juárez porque contenía leyes que se encontraban en una etapa histórica más avanzada de la que se encontraba México. Los liberales habían pretendido hacer un salto histórico y, afirmaba Rabasa, un organismo que intenta brincar etapas crece atrofiado. Con ese salto, la Constitución había anulado la democracia posible a favor de la democracia ideal que no respondía a la realidad.³⁸

Aunque la tenacidad del presidente Juárez era admirable, no pudo resistir el más fuerte embate de los esfuerzos conservadores por recuperar el poder: la imposición de una monarquía encarnada en un príncipe extranjero. Con el inicio del Segundo Imperio mexicano se creyó aniquilar el republicanismo, pero sorprendentemente, el emperador Maximiliano no echó atrás las Leyes de Reforma ni desaprobó el abierto liberalismo de Juárez.

³⁸ Rabasa, *op. cit.*, pp. 121-137.

El debilitamiento de la república centralista -de breve existencia- a causa de la poca efectividad que tuvo la carta más fuerte de los conservadores, en oposición a la fuerza de la tendencia liberal y federalista, dirigida por Juárez, que empujaba decididamente para desplazarlos del gobierno, venció finalmente en 1867 con el triunfo definitivo de los liberales.

Para finales de siglo, durante los años de 1870, las demandas federalistas de las décadas anteriores habían cedido su lugar, como tema primordial de discusión, al problema que en ese momento se enfrentaba en lo concerniente al desequilibrio de poder alrededor de las autoridades de los estados y, al mismo tiempo, a las atribuciones del gobierno federal. La fuerza de la federación amenazaba en ese momento con violar los derechos de soberanía de los cuales gozaban los estados, contrario a lo que había sucedido durante las décadas de 1840 y 1850 cuando ésta garantizó los derechos naturales que las autoridades formales e informales de los estados atropellaban.³⁹ Por este motivo, se emprendió la tarea de crear organismos que definieran, controlaran y equilibraran las funciones de los tres poderes de la unión, como había sucedido ya con la creación de la Suprema Corte de Justicia para efecto de la vigilancia de la constitucionalidad.

Sin embargo, siguiendo a José Luis Medina Aguiar, “de los años treinta a los sesentas, el desarrollo institucional implicó, en mayor o menor medida, la necesidad de que las instituciones tuvieran una connotación marcadamente centralizada. Si bien el sentido federalista se mantenía, podemos hablar de que existía un federalismo centrípeto, que al centralizar generaba las condiciones para la conformación de una nación”.⁴⁰

³⁹ Luna, *op. cit.*, p. 208.

⁴⁰ José Luis Medina Aguiar, “El Federalismo mexicano: hacia una agenda republicana” en *Quórum*, Año VI, núm. 53, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, mayo, 1997, p. 27. En otro artículo de la misma publicación, Víctor Hugo Islas Hernández explica que “la fuerza centrífuga puede entenderse como aquella participación humana e institucional de los estados miembros en los órganos y decisiones federales” mientras que “la fuerza centrípeta, se caracteriza fundamentalmente por la constante intervención federal en los asuntos que competen

Los esfuerzos por contener las atribuciones del Poder Ejecutivo dentro de un radio definido de acción, realizados tanto por el Poder Legislativo como por el Judicial, se habían debilitado para fines de la década de 1880, lo que permitiría que, para 1887, “Díaz se hubiera convertido –en palabras de Justo Sierra- en ‘supremo juez de paz de la sociedad mexicana con el consentimiento general’, lo que favorecería que se reformara la Constitución para permitir una reelección”.⁴¹

En palabras de María Luna “el manifiesto de la Unión Liberal fue la última tentativa, antes del Constituyente de 1916-1917, para reequilibrar los poderes federales y poner coto a la hipertrofiada figura presidencial. Ante la atrofia del Congreso, la Unión Liberal buscó reanimar el Poder Judicial como control del Ejecutivo, asegurando que aquél ejerciera una estrecha vigilancia que garantizara los derechos del hombre y atendiera las demandas de justicia, pero esta opción fue cerrada”.⁴²

EL FEDERALISMO MEXICANO EN EL SIGLO XX

El siglo XX en México inició con el estallido de una revolución que, además de ser ocasionada por las impostergables demandas de un pueblo abrumado por las desigualdades sociales, tuvo uno de sus principales detonantes en el reclamo de un sector privilegiado de la sociedad mexicana por un mayor espacio de participación en la política y la economía del país. Curiosamente, tal como había sucedido cien años antes, un acontecimiento de proporciones descomunales comenzaría a escribirse en la historia de México motivado por las aspiraciones de un grupo en contra de una figura de autoridad absoluta.

exclusivamente a la administración de los estados miembros, teniendo como pretexto, el garantizar la aplicación constitucional”, Islas Hernández, “Consideraciones Constitucionales de la Reforma del Estado Federal, en *Quórum*, Año VI, núm. 53, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, mayo, 1997, p. 7.

⁴¹ Luna, *op. cit.*, p. 298.

⁴² *Idem.*

Tras el derrocamiento de Díaz en 1911, a consecuencia del levantamiento que condujo a una lucha armada, era necesario derribar la estructura del antiguo régimen. Los nuevos, y diversos, gobiernos revolucionarios se propusieron emprender reformas tanto en la esfera social, para desahogar la situación del sector que se había incorporado al final de la sublevación, como, y principalmente, en la esfera política, con el objetivo de reparar los errores de antaño y solucionar los retos a futuro.

En 1914 se convoca la Soberana Convención de Aguascalientes, encargada de la elaboración de una nueva Carta Magna. El Congreso Constituyente de 1916-1917 fue finalmente el autor de la Constitución que rige al país hasta la actualidad. En ella se pretendió resolver el problema del desequilibrio de poderes, engrandeciendo la figura del Legislativo.

El resultado fue una dinámica opuesta a la observada durante décadas anteriores pues, como afirma Medina Peña, “el primer decenio del siglo XX se distinguió, sobre todo en su segunda parte, por la debilidad de la Presidencia de la República frente a los estados y el Congreso de la Unión.”⁴³

A comienzos de la década de 1920, los partidos regionales y locales enfrentaron y combatieron con bastante éxito los empeños del PNA (Partido Nacional Agrarista) y el PL (Partido Laborista), a la sazón, los partidos que marcaban las pautas políticas, por aumentar su influencia en provincia y, consecuentemente, en el Congreso de la Unión. En un movimiento de la periferia al centro acudieron al Congreso diputados y senadores electos por agrupaciones locales y fieles a sus gobernadores que, disputaron los centros de control parlamentario a agraristas y laboristas.⁴⁴

⁴³ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo estado: México, 1920-1994*, México, FCE, 1995, p. 57.

⁴⁴ *Idem*, p. 59.

A medida que avanzaron los años veinte, cuando la vida política se normalizó en los estados, empezó a surgir una nueva clase política en torno a los gobernadores. Junto con sus mandatarios, estas élites políticas locales, en su mayoría civiles, se dedicaron a crear bases sociales que les aseguraran el control de su entidad. Nada más natural en aquellos años en que una nueva relación entre el centro y la periferia estaba por establecerse, que la reacción local defensiva ante el riesgo de la intromisión del gobierno federal. Así, gracias al aliento de los gobernadores, los clubes políticos locales fueron empujados a formar partidos estatales que luego, teniendo al Congreso federal como eje, se unificaban a nivel regional y nacional. Con estas fusiones y federaciones no sólo llenaron un vacío político que había dejado tras de sí la desaparición de la maquinaria electoral del Porfiriato, sino atendieron a nuevas fuerzas sociales despertadas por la propia Revolución.

Al hablar de la lucha entre el centro y la periferia, Jean Meyer distingue dos fases perfectamente delimitadas. En la primera, que va de 1924 a 1925, el gobierno callista trató de asegurar el dominio central en los estados con el pretexto de corregir irregularidades electorales. La segunda fase, 1926-1928, se relaciona con el regreso de Obregón a la política activa con vistas a reelegirse.⁴⁵ El viejo fantasma de la obstrucción del poder ejecutivo por parte del legislativo, que obsesionó a la generación de Juárez y la República Restaurada, regresaba ahora por la puerta trasera de los partidos locales y regionales.⁴⁶

Sin embargo, y quizás en parte por la muerte violenta de Álvaro Obregón, presidente electo, en julio de 1928, se inició un proceso de centralización del poder y una nueva deformación del régimen federal y del equilibrio de poderes. La siguiente década estuvo dominada por el llamado *Maximato* –periodo en que Plutarco Elías Calles era reconocido como el “Jefe Máximo” de la revolución y por

⁴⁵ Jean Meyer, *Estado y sociedad con Calles. Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934*, núm. 11, El Colegio de México, México, 1997.

⁴⁶ Medina Peña, *op. cit.*, 64.

tanto cúspide del poder político- y por el *Cardenismo*, en opinión de Arnaldo Córdova “una y la misma cosa”, que significó el entronizamiento del presidencialismo.⁴⁷

En las décadas de la posguerra se consolidó este proceso, haciendo fácil identificar los mecanismos de la pirámide del poder federal, estatal y municipal, que reprodujeron el centralismo político y sometieron el desarrollo económico al mismo. Así, la distribución de recursos estuvo definida por los intereses locales vinculados al centro. Este modelo de desarrollo aportó, en apariencia, estabilidad política y social e incluso crecimiento económico entre 1940 y 1980. Sin embargo, en parte por las crecientes demandas sociales por la ampliación del régimen democrático, y en parte por la crisis económica internacional de principios de la década de 1980, el modelo de federalismo mexicano entró en una crisis severa⁴⁸.

NUEVO FEDERALISMO

Aunque sería difícil declarar una victoria decisiva del federalismo sobre el centralismo en virtud de que, en la práctica, ambas se filtraron en el diseño del ordenamiento político del país, oficialmente, triunfó la postura federalista identificada con el liberalismo. La prueba de que federalismo y centralismo han coexistido como principios de la política mexicana se encuentra en la alternancia de ambos durante los sucesivos congresos y gobiernos decimonónicos.⁴⁹

⁴⁷ Arnaldo Córdova, *La Revolución en crisis. La aventura del maximato*, Cal y arena, México, 1995, pp.89-98.

⁴⁸ Antonio Ortíz Mena, *El Desarrollo Estabilizador: una década de estrategia económica en México*, FCE, México, 1998.

⁴⁹ Islas Hernández afirma que “durante el siglo XIX hubo tres ocasiones, en 1835, 1842 y 1853, que nuestra decisión fundamental sobre el federalismo fue cambiada por la del centralismo. Las decisiones fundamentales del Poder Constituyente de 1824, se vieron eliminadas formalmente, mediante el Congreso del 9 de septiembre de 1835”, *op. cit.*, p. 8.

Asimismo, más de un siglo y medio después, la crisis del modelo federalista en los años de la década de 1980, debido al alto nivel de centralización que había alcanzado el país, probó que, en realidad, no se había logrado eliminar la práctica de este principio aun bajo la divisa de que México era una República Representativa Federal. Fue a partir de ese momento, durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), cuando comenzó el cuestionamiento más reciente sobre la eficacia del modelo federalista y el replanteamiento del mismo con el objetivo de ubicar sus fallas y emprender un plan de mejoras que aseguraran su continuidad como modelo rector de la vida del país.⁵⁰

Desde la administración central empezó a pronunciarse un discurso descentralizador, principalmente en materia política y económica. También, comenzó a circular el término “nuevo federalismo” cuyo vector principal fue el fortalecimiento de la autonomía municipal como condición para un verdadero y eficaz sistema federal; observando como uno de sus principios, no pasar de un centralismo federal a uno estatal.⁵¹

La inconformidad de estados y municipios con la persistencia del régimen centralista en el sistema político impulsó el proyecto de “nuevo federalismo” como respuesta a los reclamos. Autonomía y recursos eran las dos principales demandas hechas al gobierno central por parte de los estados y, en el mismo sentido, de los municipios hacia éstos. La centralización política ejercida por la federación y por los gobiernos de los estados originaba inequidad social, política y económica entre los individuos sujetos a dicho sistema. El hecho es que el concepto federalista se debe aplicar en un sentido estricto a la relación entre federación y estados, dejando a un lado las características propias que cada estado le quiera dar, por conducto de sus respectivos poderes legislativos, a su vida municipal.

⁵⁰ Bernardo Olmedo Carranza, Introducción a *Federalismo y autonomía municipal en México, fuentes bibliohemerográficas para su estudio*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, Cambio XXI, 1998.

⁵¹ *Idem*, p. 23.

Una característica del sistema federal mexicano que genera conflicto en lo concerniente a la relación entre federación y estados es que la existencia de éstos frecuentemente implica una duplicación innecesaria de estructuras y servicios de gobierno, lo que en la mayoría de los casos se traduce en ineficacia gubernamental. El objetivo de alcanzar una auténtica autonomía sería posible eliminando el control político central y manteniendo únicamente uno de carácter jurisdiccional, como un control de legalidad y no de otro tipo. “La centralización política jugó un papel determinante en la consolidación de los Estados nacionales, evitando los efectos perversos de las fuerzas centrífugas de los dos últimos siglos. A partir de esta función positiva, el proceso tiende a buscar mayores condiciones para la participación, y es aquí donde se plantea la necesidad de descentralizar y revitalizar el federalismo”.⁵²

La autonomía y la regionalización política, pueden contribuir al logro de una mayor eficacia y operatividad al trasladar la toma de decisiones hacia las regiones. Pero ambos procesos también pueden pervertirse y degenerar en una reproducción de los vicios del Estado central, creándose así un centralismo regional; tal como se mencionó al inicio de este texto aludiendo a Olmedo Carranza. Estos procesos no deben originar una duplicación de funciones ni convertirse en refugio de grupos oligárquicos. La autonomía permite que un gran número de decisiones se tomen al nivel más próximo al hombre, a los grupos de base, a las comunidades naturales, haciendo posible una mayor participación y responsabilidad.⁵³

El nuevo federalismo fue un proyecto iniciado por el gobierno del Presidente Zedillo que se propuso llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidad y recursos de Gobierno Federal hacia los estados y municipios. El nuevo federalismo que están construyendo el gobierno y el pueblo mexicano

⁵² Pedro Martínez Martínez, *op. cit.*, fecha de consulta: 16 de julio de 2009.

⁵³ *Idem.*

busca la organización social y la participación del pueblo para fortalecer las instituciones de la República. El gobierno considera que la construcción de este nuevo federalismo parte de la convicción de que una nación mejor integrada y plenamente desarrollada, debe fundarse en ayuntamientos fuertes y en comunidades prósperas que sean la clave de gobiernos estatales sólidos.⁵⁴

Mucho se podría hacer en términos federalistas si, bajo otros criterios, se estableciera la distribución de recursos en función de responsabilidades claramente definidas entre órdenes de gobierno, con un principio redistributivo a nivel nacional.⁵⁵

Si aceptamos la hipótesis de que el federalismo corresponde a la relación federación y estados, y que la verdadera descentralización está en dotar a los municipios de una capacidad real de diseñar las estrategias sociales de sus entornos, con instrumentos donde se conjuguen las responsabilidades con las posibilidades de tributación directa, entonces aceptaremos también que el desarrollo regional en este país es decisión de las regiones.⁵⁶

Al interior del municipio también se demanda descentralización y democracia, en tanto que el centralismo nacional se reproduce en los municipios, son las cabeceras municipales y los grupos de poder local los que determinan la planeación y la asignación de los recursos en el conjunto del territorio, quedando las comunidades periféricas en desequilibrio en el número y monto de las acciones del gobierno.⁵⁷

⁵⁴ Rafael Rodríguez Barrera, "Federalismo y Municipio" en *Quórum*, año VI, núm. 53, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, mayo 1997, pp. 21-23.

⁵⁵ José Luis Medina Aguiar, "El Federalismo mexicano: Hacia una agenda republicana" en *Quórum*, año VI, núm. 53, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, mayo 1997, p. 30.

⁵⁶ *Op. cit.*, p. 35.

⁵⁷ Benigno Aladro Fernández, "Federalismo y Territorio" en *Quórum*, año VI, núm. 53, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, mayo 1997, p. 40.

El México de hoy requiere de un municipio vigoroso, con autonomía jurídica, administrativa y fiscal que le permita el rápido y sano desarrollo de su infraestructura y genere como resultado de ello mejoras y niveles de vida de su población, como principio rector del nuevo federalismo.⁵⁸

⁵⁸ Ricardo A. Camarena Medina, "Reflexiones sobre el Federalismo" en *Quórum*, año VI, núm. 53, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, mayo 1997, p. 72.

CONCLUSIONES

Desde la instauración del sistema federal en México hasta la fecha han transcurrido casi dos siglos, a lo largo de los cuales dicho sistema ha sufrido, necesariamente, adaptaciones y cambios para adecuarse a la realidad histórica y política del país. La teoría federalista, de inspiración norteamericana y francesa, era inaplicable en su totalidad al contexto mexicano,⁵⁹ por lo tanto, fue la tenacidad de algunos políticos por aplicar el sistema, a pesar de las particularidades de la situación nacional, lo que propició la inconformidad de quienes defendían la postura centralista.

En una actitud más realista y prudente, este último grupo de políticos mexicanos defendía la tradición jurídica española que había regido la vida de la Nueva España a lo largo de tres siglos como un medio seguro para transitar por el sinuoso camino de la vida política independiente.

El enfrentamiento entre ambos grupos -federalistas y centralistas- dio lugar, consecuente y alternadamente, a victorias y derrotas en el Congreso que, finalmente, culminaban con la sucesión de gobiernos centralistas o federalistas. La imprecisión de los conceptos teóricos, la amalgama de tradiciones jurídicas, las costumbres heredadas del pasado colonial y la situación política, económica y social del país, dificultaban la tarea de establecer un sistema de organización estable que resolviera exitosamente los conflictos que afectaban a la nación.

⁵⁹ Lucas Alamán dice en su *Historia de México* que la acta constitutiva –precedente de la Constitución de 1824- “venía a ser una traducción de la constitución de los Estados Unidos del Norte, con una aplicación inversa de la que en ellos había tenido, pues allí sirvió para ligar entre sí partes distintas, que desde su origen estaban separadas, formando con el conjunto de todas una nación, y en México tuvo por objeto dividir lo que estaba unido, y hacer naciones diversas de la que era y debía ser una sola”. Lucas Alamán, *Historia de México*, Libros del Bachiller Sansón Carrasco, Tomo V, México, 1986, p. 447.

Un federalismo muy particular fue el resultado de la confrontación de tendencias y la alternancia de sistemas. El conflicto que comenzó a gestarse como consecuencia y que culminaría con la crisis del modelo en el siglo XX, consistiría precisamente en el velado centralismo que se ocultaba bajo la defensa y práctica del federalismo como principio ordenador de la política mexicana.

Sin embargo, esta dinámica se explica por los antecedentes históricos del país; principalmente por la herencia novohispana que configuró la geografía, la política y la economía del territorio de tal forma que la capital del virreinato, la Ciudad de México, siendo el centro de acción, al mismo tiempo permitía el desarrollo autónomo de las provincias, lo que favorecía la formación de élites locales, fortalecidas por vínculos familiares y redes clientelares. Desde época tan remota se realizaron esfuerzos por modificar dicha situación y reducir el poder de las élites provinciales con respecto al centro y, a la vez, de éste con respecto a la metrópoli.⁶⁰

Con el estallido del movimiento independentista en 1810, comenzó la batalla por dejar en el pasado la dominación española para escribir la historia de la futura nación mexicana. Para lograrlo, era necesario dirigir la mirada hacia las más avanzadas sociedades del mundo, aquellas que habían dado los mejores ejemplos de lucha por la libertad, con ideas políticas vanguardistas que rendían como frutos constituciones basadas en conceptos modernos y progresistas, atractivos para las colonias iberoamericanas que conquistaban su independencia e iniciaban proyectos de nación por cuenta propia. En particular, el diseño de la nación mexicana se inspiró en los modelos norteamericano y francés, altamente apreciados por los pensadores más renombrados de esos años, como Valentín Gómez Farías y Miguel Ramos Arizpe.

⁶⁰ Josefina Zoraida Vázquez, Introducción a *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 15-18.

Como consecuencia de la falta de experiencia al frente de un gobierno, se tomaron decisiones al calor de los acontecimientos que posteriormente resultaron inadecuadas para atender el problema específico que se pretendía resolver.⁶¹ Los retos constantes que la joven nación lanzaba a sus líderes, convertían en una necesidad apremiante el establecimiento de un sistema que organizara de la mejor manera posible el caos en que se encontraba y desahogara los asuntos pendientes del momento, sin detenerse demasiado en consideraciones. Fue precisamente la urgencia con que se procedía la que provocó que a la larga se tomaran nuevas y distintas resoluciones para corregir o atender de manera más apropiada los problemas del país. A esta situación, a la que se suma la fusión de referencias jurídicas –por una parte la legislación española y por la otra las influencias norteamericanas y francesas- que formaron los cimientos de la estructura política del país, se atribuye la inconstancia de un solo modelo, capaz de enfrentar los retos que imponía una nación como México, anhelante de sumarse al concierto de las naciones liberales y progresistas del siglo XIX.

El inicio del nuevo siglo y la turbulencia revolucionaria produjeron, por un lado, el retorno a los principios básicos de la Constitución liberal de 1857 -a la que se le añadieron postulados reformistas de vanguardia que atendían a la consolidación de la independencia económica, el fortalecimiento de la soberanía y la justicia social- y por otro, la búsqueda de un verdadero equilibrio de poderes y el fortalecimiento del federalismo como régimen de gobierno. Sin embargo, el modelo no logró consolidarse, y para fines de los años 20, se reposicionó el presidencialismo. En condiciones de modernidad y desarrollo, dicho modelo se

⁶¹ En lo concerniente a este tema, si bien el sistema federal resultaba una opción viable para administrar un territorio tan vasto y heterogéneo, reto al que se enfrentaba el gobierno independiente, también es cierto que, en el afán de homologar la diversidad, en ocasiones se atentó contra la soberanía de los estados, alterando una dinámica de larga tradición que, en no pocas ocasiones, amenazó la delicada estabilidad del país ocasionando nuevos conflictos que demandaban solución.

mantuvo por varias décadas, mientras el crecimiento económico general hacía irrelevante la mega-cefalia centralista que atentaba contra el federalismo⁶².

En tal virtud, y tras haber hecho crisis este modelo en la década de 1980, se inició una nueva etapa en la búsqueda del equilibrio de poderes y el fortalecimiento del federalismo como régimen de equidad que sirva como propulsor del desarrollo nacional⁶³. Es en este sentido que, a principios del siglo XXI, la existencia de una comisión ordinaria de la Cámara de Diputados⁶⁴ y diversas iniciativas tendientes al fortalecimiento del federalismo, dan cuenta de la relevancia del tema de este trabajo, del avance en ese sentido y de las iniciativas que deberán formularse en el corto plazo, al tenor de los festejos por los centenarios revolucionario e independentista⁶⁵.

⁶² Rolando Cordera y Carlos Tello, *México, la disputa por la nación, perspectivas y opciones de desarrollo*, Siglo XXI, México, 1984.

⁶³ Víctor L. Urquidí, *México en la globalización, la situación y la perspectiva a corto y mediano plazo*, FCE, México, 1999.

⁶⁴ En septiembre de 1997, durante la LVII Legislatura, se creó como comisión Especial la Comisión del Fortalecimiento del Federalismo, consultado en www.cddhcu.gob.mx (27 julio 2009).

⁶⁵ En 2007, dentro del Foro Internacional Gobernabilidad y Desarrollo Democrático, Cuauhtémoc Cárdenas participó con la conferencia magistral “Replanteamiento del pacto federal”, planteando la necesidad de reformar la Constitución.

- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Henández

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez