

El federalismo mexicano: Una ficción política

LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ

SUMARIO: I Breves antecedentes. II. Consolidación constitucional y turbulencias políticas. III. El federalismo ficticio. IV. Las entidades federativas. V. Prospectiva.

I. BREVES ANTECEDENTES

La idea federal aparece una vez que concluye el movimiento de independencia de 1810. Allí empezó a incubarse un sentimiento republicano que va a orientar a las fuerzas políticas, hacia la construcción de un gobierno con un fuerte aroma federalista.

El federalismo hinca sus raíces por vez primera en territorio mexicano en 1824. El 4 de octubre de ese año se expide una Constitución de corte federal, con marcada influencia norteamericana. El artículo 4 de ese ordenamiento, señalaba que la nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal. Otro precepto precisaba las partes (los Estados) que integraban a la Federación, y uno más, el artículo 6, dividía al poder para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Con este instrumento constitucional el Congreso Constituyente, reunido para tal efecto, pretendió sentar las bases tendientes a impedir que tanto fuerzas internas como factores externos, provocaran desajustes a la ya de por sí inestabilidad política que en ese momento imperaba, debido al surgimiento de dos corrientes de pensamiento

antagónicos: los liberales y los conservadores. Los primeros eran los federalistas y los segundos los que se inclinaban a establecer un gobierno unitario.

El enfrentamiento que persistía entre los federalistas y los centralistas, quienes sentíanse herederos de los vestigios del conservadurismo tradicional, continuaba provocando la inquietud entre las fuerzas que se movían para alcanzar el poder. La manifestación más clara de la confrontación que se dio entre los liberales y los conservadores, se reflejó en las Constituciones que siguieron a la de 1824 y que contrastan en cuanto a su tendencia ideológica.

En ese sentido, aparecieron las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836 de carácter marcadamente centralista, que cambió la denominación de “Estados” por Departamentos y los colocó en una dependencia directa del Gobierno central; más tarde, hubo un intento de establecer el régimen federal al reunirse un Congreso Constituyente en 1842 que a la postre resultaría malogrado. Pero un año después las Bases Orgánicas de 1843 vuelven con el centralismo y a los cuatro años siguientes, en 1847, otro Congreso Constituyente emite un documento denominado Acta de Reformas, cuyo propósito, entre otros, era establecer algunas de las instituciones que contenía la Constitución de 1824, sólo que en 1853 y ya trepado Santa Anna en el poder, se expiden las Bases para la Administración de la República, otra vez, de tipo centralista.

Finalmente, con la Constitución de 1857, se establece el federalismo perviviendo esta forma de organización política hasta la Constitución de 1917, que hoy rige la vida de todos los mexicanos.

II. CONSOLIDACIÓN CONSTITUCIONAL Y TURBULENCIAS POLÍTICAS

El federalismo se afianzó fuerte en la Constitución de 1857, mas no su eficacia y aplicabilidad en los años siguientes, pues saltaron al escenario nacional el imperio de Maximiliano y la dictadura de Díaz quien arrinconó el federalismo y cuyo régimen, durante sus años de gobernante, se caracterizó, en la práctica, como de extremadamente centralista.

La concentración de todo el poder público en la sola voluntad del Presidente Díaz, produjo en el régimen federal de la Constitución

de 1857 fenómenos de consecuencias históricas funestas, entre ellos, la concentración de *facto* del ejercicio de los tres poderes al mismo tiempo que canceló toda iniciativa que proviniera de las entidades federadas y que estuviera al margen de su voluntad. Sólo estas dos arbitrariedades supremas, significaban la más absoluta negación de un largo y azaroso pasado del que había salido victorioso el régimen federal¹.

Una vez que Díaz descargó el tiro de gracia sobre el federalismo, las condiciones políticas empeoraron para el país y es que, como dice un historiador, el México de Díaz era un anacronismo porque el resto del mundo occidental había entrado en una etapa de experimentación que México no podía detener, porque ese México vivía de acuerdo con un sistema de valores del siglo XVIII y porque, en un mundo industrial dedicado al progreso tecnológico y a los cambios sociales y políticos concomitantes, el patrón dominante de la vida mexicana giraba en torno a la preservación de un sistema social que tenía en su filosofía características feudales.²

Ante esta situación, eran comunes la persecución de los grupos disidentes, los actos arbitrarios de las autoridades, la violación a los derechos fundamentales de los gobernados e, inclusive, en la mayoría de los casos, la aplicación del Derecho en forma discrecional. En contra de ese estado de cosas se encausó la Revolución Mexicana.

La Constitución de 1917 es el fruto principal de la Revolución de 1910. Es una Constitución que posee una gran relevancia en el orden político y constitucional de nuestro país, pues en ella el pueblo mexicano consagró sus más caros anhelos, ya que hizo de la justicia social la garantía más grande a través de los preceptos del constitucionalismo social como una conquista de la libertad y la democracia. En ella se consolida el Estado mexicano bajo un sistema de gobierno de tipo federal, según el contenido que se establece en su artículo 40.

Por lo visto hasta aquí, puede decirse, con propiedad, que la idea federal ha estado presente en todas las etapas que llevaron a la for-

¹ Cfr. Ochoa Campos, Moisés, *La Revolución Mexicana. Sus causas políticas*. México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1970, p. 173.

² Cfr. Cumberland, Charles, *La Revolución Mexicana. Los años constitucionalistas*, trad. de Héctor Aguilar Camín, México, FCE, 1975, p. 15.

mación del Estado mexicano. No obstante, y aun cuando formalmente la Constitución actual establece una forma de Estado federal, el comportamiento en la práctica ha sido, generalmente, como la de un Estado centralizado en la mayoría de sus actuaciones, a tal grado que se le ha calificado como un federalismo nominal que sólo existe en el texto constitucional.

III. EL FEDERALISMO FICTICIO

Es necesario aclarar que a diferencia del territorio angloamericano que hoy conforma lo que son los Estados Unidos, el caso mexicano se presenta diametralmente opuesto. En efecto, mientras aquellas colonias se habían establecido en diferentes lugares y presentaban características asimétricas entre sí, decidieron unirse de la periferia al centro (en su nombre llevan el espíritu de esta idea) para formar una federación que los representara, con una clara distribución de competencias entre sendos órdenes jurídicos, pero cuidando de conservar una marcada polaridad estadual frente al poder central. Esto es lo que podría llamarse un federalismo *asociativo*, es decir, se trataba de unir lo que estaba disperso.

En cambio nuestro territorio era un Estado fuertemente centralizado que pretendió afirmarse como unidad nacional del centro a la periferia. Es lo que podría considerarse como la génesis de un federalismo *disociativo*, o sea, se trataba de dispersar en cierto grado lo que estaba unido.

Aceptemos que un Estado federal puede surgir a la vida constitucional de un país por cualquiera de esas dos vías a las que me he referido, puesto que sería un error conceptual a un Estado como “federal” según se aleje o se acerque al modelo estadounidense.

De cualquier forma, a mi modo de ver existen, por lo menos, dos peculiaridades que distinguen a un Estado para calificarlo como federal; por una parte, se requiere que en un sólo ámbito espacial de validez, convivan cogobiernos con autonomía constitucional y, por la otra, que esas entidades autónomas estén representadas por un poder (gobierno) central que las coordine.³

³ Cfr. Armenta López, Leonel Alejandro, *La forma federal de Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, p.37.

Los dos órdenes jurídicos o, si se quiere, los dos niveles de gobierno, ostentan la misma importancia constitucional, la diferencia entre ambos radica en las competencias y, aquí es, en principio, donde veo que en México empezó la distorsión de su federalismo.

Uno de los toques distintivos que marcó al federalismo mexicano, sobre todo a partir de la Constitución actual, fue el haber dispuesto numerosas atribuciones tanto para el Congreso como para el Titular del Poder Ejecutivo, atribuciones que contrastan con las escuetas que contiene la Constitución del modelo que la inspiró, es decir, la norteamericana, y de algunas otras como la de Suiza o la de Alemania. De ellas destacan las concedidas al Presidente, fenómeno que, por cierto, no es privativo de nuestro país sino que ha sido común en muchos de hispanoamérica. Entiendo que en un federalismo el sistema de competencias no está sujeto a criterios rigurosos, pero también que la distribución de competencias adecuada y equitativa, hace posible con mejor éxito el equilibrio funcional (*checks and balances*) entre los dos ámbitos gubernamentales que componen el Estado federal.

Pero todavía hay que ir más allá, porque el enorme poder que acumuló el Presidente mexicano posrevolucionario no sólo se debía a las numerosas atribuciones constitucionales, sino a aquellas que provenían del sistema político representado por un partido político hegemónico, es decir, un partido de Estado, que intervenía como mediador o pieza clave en los arreglos institucionales y en consensos con la clase política y los factores reales de poder. Esos poderes factuales, el hecho de que el Presidente interviniera en todos los ámbitos de la vida política del país, así como la escasa participación de las entidades federativas en las decisiones nacionales, hicieron que durante casi siete décadas México padeciera un hiperpresidencialismo que lastimó profundamente al Estado federal.

El hiperpresidencialismo fue posible en virtud de ciertos factores. Primero, forzosamente tenía que existir un régimen constitucional de tipo presidencial, tal y como lo consagró la Constitución de 1917. Luego, era necesario un gobierno monolítico, sin divisiones internas, en donde todos los nombramientos de la Administración Pública federal y de algunos otros órganos, los hacía el Presidente; de igual manera, las dos Cámaras del Congreso pertenecían al partido que era el mismo del Presidente y quien mantenía el control mayoritario de ambas Cámaras.

También se estableció una disciplina parlamentaria que ajustaba la conducta de cada congresista a los lineamientos del partido, ya que de éste dependían sus carreras políticas. Otro factor que incidió en el suprapoder del Presidente era que, en los hechos, el verdadero líder del partido recaía en el propio Presidente, lo que, a su vez, le daba la oportunidad de decidir sobre los candidatos que deberían postularse por el partido para los puestos de elección popular, incluyendo a las gubernaturas de los Estados, en cuyas contiendas electorales resultaba triunfador el partido de Estado. Estos factores, pero básicamente éste último, se traducían como la más grave desnaturalización del espíritu federal.

Uno de los vicios que, incluso, todavía persiste, es el que se refiere a las constantes reformas a la Constitución, promovidas, fundamentalmente, por el titular del Poder Ejecutivo. Se que una ley, cualquiera que ésta sea, aun tratándose de la Constitución, que no se adapte a la dinámica de la realidad está destinada a perecer, pero también comprendo que no por elevar a rango constitucional cualquier disposición garantiza, por ese sólo hecho, la eficacia de su cumplimiento. Es necesario que haya una conciencia y una madurez política lo mismo en los gobernantes que en los gobernados, para saber en qué momento es procedente reformar una Constitución, de tal manera que valga la pena hacerlo. No exagero al afirmar que todos los gobernantes de México, unos más que otros, han sido proclives a pensar que tal vez no pasen a la posteridad si no realizan reformas a la Constitución.

Este fenómeno, que lamentablemente ha permeado hasta los últimos gobiernos, incluyendo el actual, va en contra del principio de rigidez constitucional que es consubstancial a la naturaleza del Estado federal, pero que como una costumbre se ha arraigado en la cultura de los mexicanos. La tendencia de nuestros legisladores a la “reformitis” (permítaseme el término) constitucional, ha hecho que la Constitución parezca una “Constitución-código” merced a la cantidad de reformas que en ella se han incorporado y cuando una Constitución entra a los excesivos detalles regulando una impresionante cantidad de materias,⁴ se vuelve confusa y farragosa, de tal modo que dificulta la tarea tanto para quien la interpreta como para quien la aplica.

⁴ Cfr. Lujambio, Alonso, “Adios a la excepcionalidad Régimen Presidencial y Gobierno dividido en México”, vv. A.A., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2002, p. 209.

La lista puede seguir, pero basta con estos ejemplos para decir que todo ello ha hecho que nuestro federalismo sea en la realidad un federalismo ficticio, ya que la conjunción de elementos que posibilitan la existencia de un genuino Estado federalista, sólo se comprende si a esos elementos se les vincula con el desarrollo democrático de la nación, y no con la multiplicidad de factores que desvirtúan la articulación y la ordenación de los componentes integradores, así como, las reglas a las que el propio federalismo se debe sujetar.

El texto constitucional da cuenta de que la organización del poder político en México es de índole federal, pero la distribución de competencias, que debería armonizar el equilibrio entre los componentes del Estado federal, ha sido diseñada para favorecer siempre al gobierno central dando como resultado que más bien parezca un estado unitario y no uno federal. No sólo eso, sino que en la práctica la ausencia de procedimientos eficaces que delimiten la jurisdicción de los niveles competenciales, hacen que el *substratum* del Estado federal propiamente no exista.

A *contrario sensu*, la proliferación de mecanismos centralizadores ha provocado que el fiel de la balanza de las decisiones políticas se incline siempre del lado del poder central, sin que la voz de las entidades federativas sea digna de tomarse en cuenta, en la mayoría de las veces. Este desapego que el gobierno federal tiene con respecto a la participación de las entidades estatales en asuntos inherentes a la nación, convierten al sistema federal en una organización acusadamente disfuncional.

Existen varias razones para afirmar que el federalismo mexicano es, en la realidad, un centralismo, entre ellas, destacan, por ejemplo, el hecho de que las entidades estatales no puedan llevar a cabo, con eficacia, sus programas estatales sin la ayuda del centro y hacer valer su autonomía, de tal modo que se les pudiera considerar como unos verdaderos centros de decisión política. También está la supremacía de los poderes federales que, arrogándose un ventajoso número de atribuciones, se han constituido, desde luego según ellos, en los representantes de todo el orden nacional.⁵ Lo más grave es que esta actitud, ha traído como consecuencia que muchos funcionarios federales vean a los de los Estados como simples subordinados.

⁵ Cf. Concha Cantú, Hugo A., "Federalismo: Diseño y funcionalidad", vv. A.A., *Estrategias...*, *op. cit.*, p. 94.

Otra razón es que, técnicamente, la Cámara alta representa a las entidades federativas, pero en los hechos, los Senadores mayormente se ocupan de ciertos intereses sectarios, sobre todo de su Partido político, con lo cual desaparece la naturaleza primigenia que esta Cámara debería tener, es decir, como Cámara del Estado federal.

En teoría, están también las llamadas facultades “concurrentes” mediante las cuales ambos niveles de gobierno deberían compartir atribuciones, sólo que en la práctica se han convertido en mecanismos de subordinación fáctica de los poderes locales con respecto a las autoridades federales. Mediante este mecanismo las autoridades federales deciden discrecionalmente el papel que juegan ellas y las autoridades locales.⁶ Esto conlleva a que de forma inevitable se establezca una relación de supra a subordinación de las autoridades estatales con respecto a las autoridades del centro, algo totalmente inusual que no es admisible en un régimen de tipo federal. Una razón más para considerar el federalismo en México como un verdadero centralismo.

Hay que destacar un mecanismo extraño que contiene la Constitución vigente, con el propósito de ejercer un control sobre las autoridades estatales y que no se encuentra en ninguna otra, al menos en las más conocidas. Es lo que se denomina declaración de la desaparición de los poderes de un Estado, que si bien está a cargo del Senado muchos titulares del poder ejecutivo lo accionaron cuando querían deshacerse de un Gobernador incómodo, o cuando no convenía a los intereses del centro. Siempre me he preguntado cómo fue posible que esa disposición tan ajena a la esencia de un federalismo pudo haber sido concebida en la mente de nuestros legisladores.

Finalmente, y tratándose del control y la centralización de funciones por parte del gobierno federal, resulta que las entidades federativas han visto mermadas sus capacidades económicas dado que no cuentan con los suficientes recursos fiscales para hacer frente a las necesidades. La participación que tienen con respecto a la recaudación, aún sigue siendo muy exigua.

⁶ *Ibidem.*

IV. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Las entidades federadas constituyen el presupuesto *sine quibus non* para la existencia del Estado federal, cualquiera que haya sido el origen de éste, y no pocas veces la distribución de competencias ha sido el problema a plantear en la formación de este tipo de Estados y aun de los no federales, cuestión que muchas veces termina abordando el problema de las autonomías locales, como fue el caso, por ejemplo, en territorio ibérico, de Cataluña,⁷ ya que tengo entendido que una constante del pueblo español ha sido lograr un equilibrio entre las fuerzas de un poder central con las exigencias de una autonomía local, que la Constitución de 9 de diciembre de 1931 se ocupó de enfatizar.

Este presupuesto sustancial para la existencia y para la vida del Estado federal, significa que sólo se pueden considerar como tales aquellos en cuya estructura coexistan entidades dotadas de autonomía. La autonomía de las entidades federadas significa la capacidad que ellos tienen para configurar sus propias normas y sus instituciones que, en rigor, deben ser diferentes entre sí y con respecto a las normas e instituciones federales, porque la diversidad de un Estado federal no se limita únicamente a los contextos geográfico, político, cultural, etc., sino también al aspecto jurídico-constitucional que tendrá que responder a esos contextos, caso contrario, entonces, estaremos ante un federalismo ficticio.

Por tal motivo, el federalismo es una estructura diseñada para ejercer el poder político donde se pretende conciliar la unidad con la diversidad sociales a partir de entidades componentes autónomas, pero relacionadas federalmente en la medida en que el ejercicio de estos poderes no provoque la división.

El federalismo surgió con el propósito de equilibrar el ejercicio del poder político; es decir, de evitar una centralización del mismo, porque en la formación genética de un Estado federal el proceso no surge a partir de una descentralización, sino de una *no centralización*. Por lo

⁷ Cfr. el estudio de Jiménez de Azúa, Luis, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*. Buenos Aires, Losada, 1946, pp. 86 y ss. También es interesante consultar: González Casanova, José Antonio, *Federalismo y autonomía. Cataluña y el Estado español (1868-1938)*, trad. cast. de Mercedes Fernández, Barcelona, Editorial Crítica, 1979.

consiguiente, percibir al federalismo exclusivamente como una forma de descentralización del poder político como la hace Kelsen, me parece sólo una simple expresión jurídica que, sin demérito de la talla intelectual de quien lo sostiene, confunde la esencia del federalismo al identificar las causas que le dan origen con uno de sus efectos.⁸

Por otra parte, debemos recordar que las entidades segmentadas del Estado federal representan porciones de la unidad total del Estado, que es el *todo*, mientras que aquellas son las *partes*. Sin embargo, esas entidades tienen personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el derecho federal, lo que no implica que sean meras divisiones administrativas del Estado federal, sino personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica. Ese atributo de la personalidad jurídica es una de las notas que distinguen a las entidades como miembros del Estado federal, de los Departamentos o provincias en que suele descentralizarse un Estado central.⁹

Si el federalismo mexicano no ha funcionado como tal, es porque las entidades componentes han dejado que el poder central sea, hasta hoy, el único protagonista del sistema federal, lo que, como ya se dijo, convierte a México en un país fuertemente centralizado ya que en casi todas las decisiones en que interviene la federación, las entidades federadas aparecen excluidas. Estas, no han tenido la fuerza política suficiente para hacer valer su presencia en el escenario nacional, acostumbradas a un paternalismo tradicional caracterizado por el sometimiento incondicional a la figura presidencial, cuyo poder aun en nuestros días abarca todos los rincones del país.

Me parece que el sistema federal mexicano se ha preservado, no por la conciencia ni por el convencimiento que tengan de él los mexicanos, sino por el poder omnímodo que ha concentrado el Presidente, que al ser completamente intocable impone su voluntad a la de los demás órganos, acarreando con ello muchos problemas de constitucionalidad y de legalidad. De esta manera se explica que la institución presidencial, por sí sola, haya sido capaz de sostener todo el andamiaje del aparato federal.

⁸ Cfr. Kelsen, Hans, *Compendio de Teoría General del Estado*, trad. de Luis Recaséns Siches y Justino de Azcárate, 2ª. ed., México, Editora nacional, 1974, pp. 180-182.

⁹ Cfr. Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 6ª. ed. México, Editorial Porrúa, S.A., 1985. p.865.

La marginación de que han sido objeto las entidades federativas en las decisiones políticas fundamentales del país, se puede apreciar en el cambio que en años recientes se tuvo del partido en el poder mas no en sus estructuras que siguen intactas, por lo tanto tampoco cambió su comportamiento. El problema aparece aun más grave cuando se observa que los Estados particulares todavía no han sido capaces de crear sus elementos originales, ni de rediseñar la estructura de su sociedad y mucho menos de conformar un proyecto político provincial que los fortalezca.

Y es que el sistema de distribución de funciones entre los niveles de gobierno en México ha sido causa siempre de enconadas polémicas, Se ha discutido mucho en cuanto a la asunción de materias por parte de ambos niveles, pero siempre las negociaciones en asuntos de la vida constitucional han caído bajo el dominio y competencia de los poderes centrales. Por ello, el cúmulo de tareas y actividades ha seguido avanzando a favor del centro, y aun cuando la Constitución federal ha previsto facultades coincidentes y mecanismos de colaboración, en la práctica, no ha dejado de ser únicamente un buen deseo constitucional, porque cualquiera que haya sido la incidencia en esas responsabilidades, las decisiones finales terminan por caer en la competencia de los poderes centrales

V. PROSPECTIVA

No es la primera vez que he insistido en que hay que empezar a dar los pasos hacia un nuevo federalismo más dinámico y flexible, en el que medie la cooperación entre las partes componentes de nuestro federalismo, y en donde las acciones puedan coincidir hacia intereses mutuos y comunes dirigidas a mejorar el nivel de vida de la sociedad en su conjunto;

Debemos propiciar una nueva filosofía del federalismo que de paso a mecanismos de colaboración, tanto horizontal como vertical, entre las autoridades estatales y federales;

Hace falta una mística renovada de nuestro sistema federal que se sustente en acuerdos interestatales, que coadyuven al desarrollo político, económico y social del país y sus regiones;

Hay que replantear y modernizar las relaciones entre las entidades federacionadas y el poder central, pero sobre la visualización de

un federalismo redistributivo y de cooperación común, para desterrar la supraposición de lo federal con respecto a lo local y situarse en un plano de igualdad;

Se debe tener presente que en un federalismo, en donde las competencias estén equitativamente distribuidas, las relaciones tienen que centrarse, fundamentalmente, en el apoyo cooperativo para el financiamiento de programas, administración y prestación de servicios públicos, porque es en estos rubros en donde se puede establecer con mayor facilidad una auténtica coparticipación interniveles;

El futuro del federalismo en México debe afianzarse en una verdadera participación democrática de las entidades federadas en las decisiones nacionales, en donde éstas estén dispuestas a desempeñar papeles innovadores como verdaderos laboratorios de democracia participativa;

Las entidades federativas tiene que asumir ya, un papel regulador del avance global y democrático de México con el que puedan hacer frente a sus responsabilidades dentro del desarrollo contemporáneo que el país plantea, en cuanto a la modernización de su estructura y sus fines;

Las relaciones entre el poder central y las entidades federativas, en el contexto de un federalismo cooperativo, tendrán que ser relaciones fuertes y sólidas pero interdependientes, basadas en una estrecha copartición de diversas tareas y proyectos comunes de ayuda y asistencia mutuas;

De lo anterior, se sigue que sea necesaria la vinculación constante entre los representantes del poder central y los de los locales, para llevar a buen término la discusión sobre programas intergubernamentales, así como para la elaboración conjunta de acciones con efectos globalizadores;

Para ello, es conveniente que se haga una revisión de la distribución de facultades que contiene la Constitución con respecto a los niveles de gobierno, para ir creando novedosos instrumentos de coordinación en responsabilidades estatales, políticas públicas, inversiones de recursos y todo aquello que beneficie a la sociedad.