

EL FEDERALISMO MEXICANO: TRAYECTORIA Y PERSPECTIVAS

1. El federalismo: origen y concepto

El federalismo irrumpe en la historia constitucional de México de la mano de la República, en 1824, bajo el influjo del liberalismo, a través de la Constitución de Cádiz y, particularmente, de la Carta norteamericana de 1787. Junto con el principio de división de poderes, fue visto como una expresión democrática, puesto que ambos comparten la finalidad de repartir con racionalidad el poder público para evitar, así, despotismos. Empero, la solución federalista fue combatida por el constitucionalismo conservador y, en el terreno de los hechos, por una persistente centralización, que nunca ha acabado de abandonarnos.

La institución municipal, por otro lado, tan asociada al federalismo, al ser ambos sendos esquemas de descentralización, sólo figura oblicuamente en las constituciones federales del siglo XIX, por considerar los constituyentes que pertenecía al régimen interior de los Estados Unidos. En congruencia con su posición unitaria, las cartas fundamentales centralistas, las de 1836 y 1843, así como los estatutos orgánicos del Imperio de Maximiliano, fueron más explícitos y sistemáticos por lo que hace al asunto municipal.

La Constitución de 1824, como lo hizo el Acta Constitutiva de ese año -arreglo orgánico político provisional-, definió los lineamientos que ha observado con constancia el federalismo constitucional, a no ser por la Carta de 1857, que inicialmente y hasta 1874, se fue por una fórmula unicameral.

La solución federal del Constituyente de 1824, disipada la tentación monárquica con la caída del Imperio de Iturbide y bien afianzada la desvinculación definitiva de España, les pareció un verdadero desatino a varios publicistas e historiadores, quienes consideraban que la Nueva España respondía a un acomodamiento centralizado. Sostenían que se trataba de imitar servil e irracionalmente la solución federal de los Estados Unidos, bien fundada allí, por cierto, en la autonomía de que gozaban las asambleas electivas de las colonias británicas, según sus respectivas cartas.

Otros de no menos talento, los federalistas liberales, abonan a los padres de la Constitución fundacional de la República Mexicana, quienes tuvieron en cuenta que en sus últimas fases la Colonia funcionaba con cierta descentralización, al amparo de las reformas político-administrativo-territoriales de los últimos reyes borbones, lo cual se antojaba lógico a la luz de su enorme y despoblado territorio (más de 4 millones de kilómetros cuadrados y alrededor de 10 millones de habitantes). La solución federal, además, se antojaba políticamente pertinente si se recuerda que las diputaciones provinciales que instituyó, pese a sus vicisitudes, la Constitución gaditana, y la asunción precaria y temporal de la soberanía por parte de los ayuntamientos novohispanos durante la invasión napoleónica a la península, alentaron un vigorosísimo regionalismo que amenazaba con la segregación de no establecerse una república federal.

Los avatares nacionales, tales como la inestabilidad de los gobiernos, la lucha intermitente entre liberales y conservadores y entre republicanos y monarquistas, las intervenciones ex-

tranjeras, los conflictos con la Iglesia Católica, la destrucción de la riqueza, las guerras civiles, la estrechez del erario, el caciquismo, la irregularidad de los comicios, el atraso económico, social y cultural, el pretorianismo, la debilidad parlamentaria y la ausencia de auténticos partidos, que compartió México con el resto de Latinoamérica y aun con España, se conjugaron para que el planteamiento federalista no condujera a una verdadera vida federal.

No se vivió la institución federal, como tampoco la soberanía popular, el municipalismo, la división de poderes, los derechos humanos, la democracia electoral ni el Estado de Derecho. Era el constitucionalismo democrático -popular, federal y republicano-, apenas, la aspiración de una sociedad política balbuceante.

La Constitución de 1917, fruto normativo del movimiento social (la Revolución Mexicana) que liquidó la prolongada dictadura de Porfirio Díaz, inaugura el liberalismo social, que equilibra los derechos individuales y los sociales, las potestades del Estado para salvaguardar la soberanía nacional y conducir el desarrollo, y confirma la vocación federalista de México. Se afilia al federalismo dual, puesto que la Constitución General de la República instituye dos órdenes orgánicos, normativos y de competencias, de idéntica jerarquía, y sometidos ambos a la propia Constitución: el federal y el estatal.

En consecuencia, no hay una relación jerárquica entre los dos órdenes, sino una *relación de coextensión*.

Los órganos federales -los Poderes de la Unión, o sea, los departamentos Legislativo, Ejecutivo y Judicial- tienen las competencias que expresamente les concede la Constitución, y las demás se entienden reservadas a los estados, según dispone el artículo 124, en congruencia con el artículo 40, que prescribe que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta

de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

"El pueblo -sigue el artículo 41- ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

La Constitución General define las bases del régimen interior de los estados miembros en torno a dos ejes: *el principio de congruencia* es uno, y *el principio de uniformidad* es el otro. Así, entre las instituciones federales y las estatales, propias de la forma republicana, representativa, federal y popular, debe haber plena coincidencia, para lo cual, como se ha reforzado con numerosas y frecuentes enmiendas, la Carta de Querétaro contiene los fundamentos normativos del arreglo interno de los estados, particularmente en los artículos 115 (acerca del municipio) y 116 (sobre los tres poderes locales). La mayor excepción a la congruencia institucional, que no existía en el constitucionalismo de 1824, radica en el bicameralismo federal y en el unicameralismo estatal (cuestión ésta en la que México se aparta del modelo norteamericano).

El principio de uniformidad lleva a que todos los estados miembros tengan el mismo estatuto constitucional, independientemente de su territorio, población, recursos, nivel de desarrollo o, inclusive, de su carácter originario o superviniente. Todos ellos, sin excepción alguna, se enfrentan a las mismas prohibiciones o mandatos de la Constitución General por lo que hace a su estructuración y competencias.

El federalismo mexicano encuentra su perfil radical en tres elementos que se han mantenido, no obstante el asedio de las

reformas centralizadoras que han tenido lugar durante más de 150 años. Los estados tienen la potestad de darse a sí mismos su Constitución, sin que para perfeccionarse y para surtir plenos efectos normativos se requiera de la sanción de un órgano federal. Poseen, pues, un Poder Constituyente Originario y un Poder Constituyente Permanente, lo que los separa de los ayuntamientos, cuya órbita competencial está determinada por instancias ajenas (federales y estatales).

Igualmente, los poderes constitucionales estatales –ya no el Poder Revisor del estado miembro– actúan en su ámbito de competencia libremente (soberanamente, diría el artículo 41 de la Constitución General), sin que sus actos reclamen la aprobación de los poderes nacionales, a no ser para el caso del control de la constitucionalidad por vía del amparo o para el de solución de controversias entre poderes. Al respecto, también se separan los órganos del estado miembro de los ayuntamientos.

Un tercer elemento constitutivo del perfil radical del federalismo mexicano es la participación de los estados en la integración del Poder de la Unión: el Senado –cámara de representación popular-territorial– que se compone conforme al principio de paridad puesto que, siguiendo la experiencia norteamericana, lo integran 2 senadores por entidad federativa sin perjuicio de su tamaño o importancia, con la intervención de los congresos locales en la calificación de su elección. Ese vínculo inmediato entre la entidad federativa y el senador, que hace incontrovertible la pertenencia de éste último a la primera, era mayor bajo la Constitución de 1824, ya que ésta prescribía (como originalmente la Carta de los Estados Unidos) que los miembros eran elegidos por las correspondientes legislaturas estatales, con lo cual se configuraba una especie de mandato (el senador actuaba formalmente como representante de su entidad).

Las competencias del Senado encuentran su lógica en un argumento histórico-constitucional: los estados miembros transfieren una parte de su soberanía a la federación a través de la celebración del Pacto Federal consignado en la Constitución General, siempre que el Senado conozca de asuntos que directamente le interesen a las partes y que ellas participen en su composición según el principio de paridad al que ya se hizo referencia. De esta suerte, el Senado actúa como cámara de representación popular-territorial, y de ahí que sean de su conocimiento, por ejemplo, la declaratoria de desaparición de poderes en un estado y la designación, en su caso, de quien deba hacerse cargo, temporal y extraordinariamente, del Poder Ejecutivo en el mismo; o los conflictos políticos entre estados que no sean de índole jurídica, porque de ser así atañen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con base en ese argumento, al no aceptar los estados miembros tener personalidad jurídica desde el momento mismo en que se erige la Federación, la política exterior pasa a ser competencia de la Cámara Alta, a quien le corresponde también aprobar los nombramientos de embajadores, cónsules generales y demás agentes diplomáticos que lleve a cabo el Ejecutivo. Al ser el aspecto fiscal una de las dimensiones más complejas y trascendentes de las relaciones entre los poderes federales y los estatales, que se expresa en el reparto y en la coordinación de las fuentes tributarias, y dada la función de representación popular-territorial del Senado, le es propio desempeñarse a éste como cámara colegisladora en tratándose de la fijación de tributos (las leyes de ingresos).

También en la formación de otro órgano federal concurrían originalmente los estados, según la Constitución de 1917, pues los ministros de la Suprema Corte de Justicia eran elegidos por los diputados y senadores erigidos en Colegio Electoral, a partir de las propuestas de candidatos que hiciera cada congreso local. En 1928 se modificó el procedimiento para

que recayera en el Presidente de la República la facultad de nombrar a los ministros, requiriéndose al efecto de la aprobación del Senado. La participación de los senadores en la aprobación de los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia –y con mayor razón cuando las legislaturas locales proponían al Congreso a los candidatos a ministros de la Corte– se explica plenamente si se tiene a la vista el Capítulo Cuarto del Título Tercero de la Constitución: "Corresponde a los tribunales de la Federación resolver las controversias que se susciten por leyes o actos federales que violen la soberanía estatal, y viceversa; y aquéllas en las que la Federación sea parte, o se susciten entre dos o más estados, o entre un Estado y la Federación", entre otras hipótesis.

Para mayor abundamiento, el artículo 105 dispone que "corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley... Las diferencias en materia de competencias entre los tribunales de los Estados o con la Federación serán del conocimiento del Poder Judicial Federal".

Así las cosas, resulta del mayor interés para un senador, como representante que es de una entidad, que los miembros del máximo tribunal federal, quienes tan amplísimas responsabilidades tienen en la solución de los conflictos entre los dos órdenes de nuestro federalismo dual, sean jurisperitos imparciales y moralmente idóneos. La interpretación en boga de los principios de pertenencia, de paridad y de representación popular-territorial ha imposibilitado que se introduzca a la Cámara Alta la representación proporcional, conservándose a la fecha el método electoral de mayoría simple uninominal y a una vuelta. Para suavizar ese método y atender los eventuales

cambios en el ánimo ciudadano y en la correlación de las fuerzas políticas, en 1986 fue enmendada la Constitución para que el Senado se renueve por mitades, es decir, un senador cada tres años por estado, con mandato sexenal.

El último elemento que proporciona el perfil profundo del federalismo mexicano es el del Poder Revisor. La Carta de Querétaro es una Constitución rígida porque se requiere para formarla de un procedimiento especial, que incluye una mayoría calificada, y de un órgano especial, compuesto éste por las dos cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas locales. Una vez aprobada una enmienda constitucional, por lo menos por las dos terceras partes de los miembros presentes de los dos cuerpos federales, la iniciativa de enmienda se remite para su conocimiento a los congresos de los estados, y sólo quedará aprobada si se cuenta con la anuencia de, por lo menos, la mayoría de esos congresos locales. El cómputo de los votos locales lo hace el Congreso de la Unión, así como la declaración respectiva.

Se aprecia, pues, que para reformar la Constitución General, norma que reparte las competencias entre el orden federal y el orden local, es indispensable que concorra la voluntad de los estados, que son quienes, en la tradición constitucional, instituyeron la Federación Mexicana en 1824.

En consecuencia, y en los términos del artículo 135, no se puede enmendar la Constitución por vía de un referéndum ni a través de una convención constituyente, o una asamblea *ad hoc*.

La dictadura de Porfirio Díaz –el Porfiriato–, que corrió de 1876 a 1911, desencadenó un proceso de centralización del poder que comprendió varias dimensiones: el impulso a la Ciudad de México como eje de la vida nacional, que incluía la infraestructura de comunicaciones, sobre todo los ferrocarriles; el desmontaje de los cacicazgos militares a través de la profesionalización del ejército; la sistematización de la represión y

de la cooptación para abatir resistencias; la utilización de las funciones del fomento y del gasto público para estimular la formación de un empresariado mexicano, aunque con vínculos con el exterior y, finalmente, el sometimiento de todas las instituciones políticas –el Congreso, el Poder Judicial, los estados y los ayuntamientos– al poder presidencial. La lógica de la centralización demandó la reelección ilimitada del Presidente, la ausencia de partidos y la falsificación de los comicios.

La Revolución Mexicana derrotó a Díaz, deshizo el aparato porfiriano y dio lugar a una nueva Constitución en 1917 –la de Querétaro–, que reafirma la democracia liberal y el federalismo e inaugura el constitucionalismo social con los derechos sociales. La Asamblea Constituyente se verifica todavía en la fase de guerra civil, que se inicia propiamente con la caída del gobierno contrarrevolucionario de Victoriano Huerta (1913-1914), quien había derrocado al Presidente Madero, electo democráticamente en 1911, y concluye en 1920. Ese año triunfa el movimiento de Agua Prieta y abre paso a la estabilidad política, pues nunca más en México ha triunfado ningún intento de rebelión o golpe de Estado, mismos que dejaron de intentarse desde los treinta. Así, los gobiernos se han sucedido constitucionalmente durante más de 70 años.

2. Centralización vs. federalismo

En los veinte, precisamente, se inició un nuevo proceso de centralización que imposibilitó que los esquemas de descentralización– federalismo y Municipio Libre– se cumplieran cabalmente, y que respondía al doble propósito de afianzar la estabilidad institucional y de entregar la vida política –con todo y la vida electoral– a los civiles. Es preciso recordar que la Revolución Mexicana, por su naturaleza de movimiento popular y de masas que se prolongó por toda una década (de 1910

a 1920), se caracterizó por la proliferación de nuevos caudillajes y cacicazgos a cargo de los líderes regionales y locales de ese movimiento.

La nueva centralización avanzó a través de la exaltación del régimen presidencial, la formación del Partido Nacional Revolucionario –ahora Partido Revolucionario Institucional–, y la implantación de una política económica encaminada a fortalecer la primacía de la Ciudad de México y el papel rector del Gobierno Federal. Con ello, además, se echaron a andar estrategias, bien sustentadas en ordenamientos legales, para la erección de formaciones sociales que coadyuvaran a la integración nacional, como lo son las organizaciones campesinas y obreras, las agrupaciones empresariales, las instituciones educativas y las empresas de comunicación colectiva, todas ellas de carácter nacional.

Para todo ello, desde los veinte, principió un proceso de reformas a la Constitución General, en su carácter de ordenamiento jurídico encargado de repartir competencias entre los órdenes federal y local, para entregarle al titular del Ejecutivo atribuciones más amplias:

- a) Se restauró la Secretaría de Educación del Gobierno Federal;
- b) La legislación laboral y de seguridad social se convirtieron en federales;
- c) La materia bancaria, y la financiera en general, se consideró como mercantil y, por ende, de competencia federal, lo cual sucedió también con la política monetaria;
- d) Las aguas, hidrocarburos y minería pasaron al ámbito de la competencia federal;
- e) Los medios de comunicación colectiva y las vías generales de comunicación se entregaron a la Federación;

- f) La cuestión agraria prácticamente se reservó a la esfera federal, tal como sucedió con la cooperativa; y
- g) El comercio con el exterior quedó como competencia exclusiva de la Unión.

De forma constante se asignaron a la Federación las fuentes tributarias, con lo que descendió aún más la porción con que participaban los estados en el ingreso fiscal nacional y, a través de los mecanismos de coordinación fiscal, las entidades federativas aceptaron inhibirse de usar sus facultades tributarias remanentes. La mayor presencia del comercio exterior en la vida económica hizo que, tanto en términos reales como en relativos, cobrara mayor dinamismo la recaudación federal.

La intervención del Estado en la economía, por mandato de la Constitución de Querétaro y debido a la influencia de la etapa liberal, que empezó F. D. Roosevelt, y de las ideas keynesianas, llevaron a la formación de un sector paraestatal cada vez más grande y ubicuo, no siéndole ajena la dilatación de los monopolios estatales –actividades estratégicas reservadas–, todo lo cual disminuyó severamente el papel de los estados en la vida económica y social del país. Así, las grandes inversiones para el desarrollo, como los caminos, los sistemas hidráulicos y las plantas de energía, corrieron por cuenta del orden federal. El gasto público federal contó, para ello, con una flexible política de endeudamiento interno y externo. En suma: la filosofía del intervencionismo estatal impulsó el interés centralizador.

En el orden meramente político se apreciaron la desaparición de los partidos locales y la consecuente formación de partidos nacionales, así como la disminución de la soberanía estatal, limitada por la hegemonía del partido mayoritario.

3. La reversión de la centralización

A partir de los setenta, pero con mayor vigor en los ochenta, se ha llegado al consenso de que la centralización para consolidar la integración nacional y la estabilidad política generaba ya rendimientos menos que proporcionales, y provocaba disfunciones de la más diversa índole, por lo que se inició un proceso de reversión, es decir, de descentralización. Se reconoció así que el reclamo democrático y los agudos desequilibrios territoriales del desarrollo demandaban el reacomodo regional del poder, a través del fortalecimiento del federalismo y del Municipio Libre. A ello contribuyeron la crisis económica, que se empezó a insinuar en los setenta y explotó en 1981, y la reforma del Estado, pues ésta ha comprendido la privatización de las empresas -incluida la banca-, la erradicación del déficit presupuestal y la renegociación de la deuda externa, que se acompaña de la racionalización del endeudamiento. La reversión del estatismo es una de las vías de reivindicación del federalismo.

México, en los últimos tres lustros, se está encaminando hacia un *federalismo cooperativo*, para pasar de aquel que ponía el acento en el reparto de competencias a uno que enfatiza el uso coordinado de facultades. Al efecto, aunque con excepciones, se ha utilizado la celebración de convenios que permitan ese uso coordinado, la definición conjunta de programas y las trasferencias de recursos federales a los estados y municipios, en lugar de efectuar reformas a la Constitución General para hacer una redistribución descentralizadora de competencias.

Esos convenios, regidos por el derecho administrativo, trascienden las limitaciones de la "técnica de la delegación", lógica en un régimen unitario pero inadecuada en uno federal, y

adoptan modalidades muy distintas. Los de mayor trascendencia son los fiscales, en los que se expresa el Sistema Nacional de Coordinación y que dan pie a la participación de los estados en los tributos federales, los cuales son ahora la mayor fuente de ingreso para ellos; el de salud, que transfirió a 15 estados la operación de los servicios federales, incluido su financiamiento; el de educación básica, que convirtió a 500 mil profesores y empleados en servidores públicos locales y les transfirió los recursos presupuestales inherentes.

Sobresale, además, el Convenio Unico de Desarrollo (CUD), que se renueva anualmente, para traspasar recursos federales a los estados, y que incluye los recursos del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), los cuales son manejados, en buena medida, por las autoridades municipales y por los comités ciudadanos de beneficiarios. El CUD, además, contempla la coordinación de facultades y el cofinanciamiento de programas y proyectos de inversión.

Aun cuando técnicamente no se trata de esfuerzos federalistas, sino más bien descentralizadores, no se puede dejar de mencionar el empeño del Gobierno en utilizar esquemas de desconcentración y delegación administrativas para fortalecer a la llamada *administración periférica*.

Los avances que se observan en materia de descentralización, encuadrados sobre todo en el derecho administrativo, y el estímulo que representa la aceleración del proceso democrático, así como el mayor juego de la economía de mercado, que está propiciando la reforma del Estado, desembocarán, sin duda, en el ascenso definitivo de un *federalismo cooperativo*, bien cimentado en la recreación de las instituciones constitucionales y en la reforma descentralizadora de la Constitución General de la República.