

El federalismo mexicano

La urgencia de un nuevo debate sobre un viejo tema

Jaime Hernández Colorado

Para entender el federalismo de México y diagnosticarlo a fin de llenar vacíos evidentes, reasignar competencias y favorecer la coordinación, es necesario conocer los modelos en los que se fundó el sistema y sus peculiaridades. Están los ejemplos europeos y norteamericano, pero para México la herencia administrativa de la Nueva España fue determinante.

Introducción

Es mucha la pertinencia de revisitar la discusión sobre el federalismo en México. La reedición en español, después de varias décadas, del libro clásico de Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, da pie a algunas reflexiones en torno al tema, sobre todo en un contexto político en el cual el régimen federal se ha convertido en elemento común del discurso y parece ser el marco en el que podrían encontrarse las soluciones a algunos problemas nacionales. El texto seminal de Benson provoca un cúmulo de reflexiones sobre el federalismo mexicano y su trayectoria histórica que pueden ser útiles no solo para desarrollar un nuevo debate sobre el tema, sino también para recuperar la experiencia histórica del régimen federal y proponer otras aristas para la discusión académica.

La naturaleza del federalismo mexicano

Hay poco que agregar sobre las ideas expuestas en *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, las cuales se han convertido en piedra de toque de los estudios históricos —no tanto así de los jurídicos— sobre el federalis-

mo en México. Sin embargo, vale la pena resaltar una idea: el federalismo mexicano no es ni una copia ni una adecuación del esquema de organización política norteamericano, pues la influencia de las instituciones constitucionales españolas confirmó la tradición de gobierno descentralizado que se había desarrollado tiempo atrás en México a partir de los ayuntamientos. Es pertinente destacarlo ya que, a pesar de la existencia y difusión del estudio de Benson y de otros que le han seguido, como los de Jesús Reyes Heróles y Emilio O. Rabasa,¹ la

ignorancia sobre el tema sigue siendo frecuente.

El análisis de Benson deja claro, además, el origen práctico —y no teórico ni constitucional— del federalismo en México. Es preciso apuntar que, si bien la denominación de cómo debía organizarse el país, tanto en el Acta Constitutiva como en la Constitución de 1824, fue tomada de modelos ya operativos, el modelo no fue ni necesaria ni totalmente el norteamericano. También hubo influencia, como lo señala Reyes Heróles, de aquellos federalismos europeos ya existentes.²

Así pues, hay que destacar algunos elementos de la argumentación de Benson que abonan a la discusión que es urgente tener sobre el federalismo en México:

1. La existencia de una tradición de gobierno descentralizado anterior a la promulgación de las disposiciones constitucionales de Cádiz.³
2. Las diputaciones provinciales, con las características originales que les dio el constituyente, fueron un espacio de participación política que permitió la formación de élites locales, las cuales, una vez consumada la independencia, dieron forma al federalismo y gobernaron



- sus estados, recuperando la experiencia institucional de las diputaciones.⁴
3. Las diputaciones provinciales ofrecieron a los grupos locales una oportunidad de participación política, en algunos casos muy activa, teniendo en cuenta las particularidades e intereses de las regiones.⁵
 4. Considerando la fuerza de esa tradición de autonomía regional, los diputados que dieron forma a la estructura constitucional del país en 1824 no podían más que reconocer lo que en la práctica ya sucedía, auxiliándose para ello de un modelo —el federal— que ya había mostrado su eficiencia en algunos países europeos.⁶

En este sentido, retomando la idea principal del libro de Benson y la argumentación de Reyes Heróles, es posible decir que “si las ideas del federalismo europeo no hubieran llegado, si el modelo federal norteamericano no hubiera existido, en México habríamos tenido que inventar el régimen federal”.⁷

No hay ningún mérito en establecer las ideas que hemos vertido en los párrafos anteriores. Sin embargo, es pertinente destacarlas para delinear el argumento: a pesar de la existencia de varios y excelentes estudios históricos y políticos sobre el origen y la naturaleza del federalismo mexicano, persiste la interpretación errónea de que este surgió como copia del norteamericano.

Las soluciones a los conflictos de competencias y a la falta de coordinación actual entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados no podrán diseñarse si no se entiende que la experiencia histórica muestra que la dinámica del federalismo mexicano es totalmente distinta de la del norteamericano. Para desgranar plenamente la naturaleza del federalismo mexicano es preciso entenderlo como una dualidad en la cual la práctica es inseparable del diseño constitucional o de las concepciones teóricas que originaron los márgenes constitucionales de ese régimen en México.

La dualidad del federalismo mexicano: práctica y diseño constitucional

El federalismo mexicano debe ser entendido como una dualidad. Su origen

práctico determinó los alcances y el funcionamiento de la federación mexicana, enmarcada en la Constitución de 1824. Sin embargo, si una de las dos caras de ese federalismo fue la práctica, la otra fue el diseño constitucional, que tiene

federalismo y, por la otra, al evitar referirse con concreción a la naturaleza de la relación entre los ámbitos de gobierno y los alcances de cada uno de ellos, dejó abierta la puerta a la interpretación. Este diseño constitucional respondió a

En el porfiriato y durante el autoritarismo del partido hegemónico, el caso mexicano estuvo plagado de interpretaciones que, solo con base en la vigencia de la Constitución, describieron un federalismo que no existía

que ver con la conceptualización teórica que el constituyente tuvo en cuenta para integrar la federación.

Por una parte, al existir antes que el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, el gobierno descentralizado dictó los alcances que tendría el marco constitucional de la federación. Así, si bien el ejemplo norteamericano ofrecía ya una clara distinción entre la fortaleza del Gobierno nacional y la de los estatales, el Acta Constitutiva se limitó a destacar en su articulado las atribuciones de estos para ejercer soberanamente facultades de gobierno interior. En sentido similar, la Constitución de 1824, que tuvo una redacción idéntica en lo que se refiere a la federación, omitió detallar los términos en que debía desarrollarse la relación federal entre ámbitos de gobierno.⁸

De tal suerte que, si bien el marco normativo sobre el que se asentó el primer federalismo desarrolló enunciados que podían interpretarse como límites a la acción de los estados y del Gobierno nacional, no amplió esos enunciados ni detalló los márgenes que regirían la convivencia en la federación. Estos olvidos se convirtieron en un arma de doble filo pues, por una parte, previeron un esquema laxo para el funcionamiento del

una lógica muy clara: normalizar lo que en el ejercicio ya existía.⁹

Pese a que, si se tienen en cuenta el contexto histórico y el constitucional, se entiende bien la intención del constituyente de 1824 de regularizar y dar nombre a las prácticas que habían construido la tradición descentralizada de gobierno —que la Carta Magna de 1824 tradujo como “república representativa popular federal”—, la amplitud de los enunciados constitucionales, que ya hemos señalado, ha permitido a los estudiosos del derecho desarrollar argumentos en dos sentidos: uno normativo y otro ficticio. Estos categorías representan dos formas simplificadas de entender y explicar el federalismo desde los estudios jurídicos.

La primera deficiencia que noto en el patriotismo latinoamericano es la falta de unidad nacional.

FRANCISCO BULNES

El federalismo a prueba

¿Cómo gasta la federación?

Mario Guzmán*

- La “bolsa negociable” o la “piñata” son recursos modificables de la propuesta de presupuesto enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados que son reasignados a proyectos clientelares.
- La bolsa concentra recursos dirigidos a obras o proyectos de gran interés para los diputados y los gobernadores, notablemente las carreteras.
- En la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), los diputados solo modifican entre 6 y 10% de la propuesta del Ejecutivo, en su mayoría partidas provenientes de gasto federalizado.
- Un ejemplo de estos recursos es el Ramo 23.
- En las negociaciones presupuestarias de los últimos años, algunos fondos de este ramo han sido más propensos a formar parte de la piñata:

Fondos del Ramo 23	PEF 2014 (millones)	PEF 2015 (millones)
Fondo de Pavimentación y Desarrollo Regional	\$5,000	\$2,000
Fondo de Infraestructura Deportiva	\$3,211.58	No se incluye
Fondo de Cultura	\$2,728.53	No se incluye
Total	\$10,940.11	\$2,000.00

- Como se observa, en 2015 el proyecto del Ejecutivo no incluyó algunos de estos fondos clientelares dentro de las partidas de gasto federalizado.
- En el proyecto de presupuesto 2015, estos conceptos son mucho menores que en el aprobado un año antes, aunque se espera que aumenten después de las negociaciones.
- Las prácticas clientelares han limitado la transparencia del gasto y su evaluación con base en resultados.

* Consultor en finanzas públicas, Integralia Consultores.

Los argumentos que denominamos “normativos” son tesis que han señalado que la práctica del federalismo mexicano, al menos durante los dos primeros tercios del siglo XIX, no se apegó al diseño constitucional.¹⁰ La respuesta a esto es que, si la tradición descentralizada de gobierno —a la que el constituyente denominó federalismo— fue anterior a la redacción de la primera Constitución federal, esta no podía más que darle nombre a esas prácticas y diseñar un esquema jurídico que, por su laxitud, permitiera que continuaran. Así, aunque la práctica del federalismo en México no fue ortodoxa, respecto de los ejemplos internacionales puede denominarse legítimamente federalismo, en tanto que antecedió a los dos textos normativos que se han mencionado y que, por sus características, estos la llamaron federal.¹¹

El segundo tipo de argumentación, que denominamos “ficticia”, tiene que ver con la interpretación que algunos juristas han hecho de los enunciados constitucionales de 1824 (y 1857 y 1917) a la luz del modelo norteamericano. Esas interpretaciones, que aún persisten en los estudios de derecho constitucional en México, han descrito el modelo mexicano a partir de características que no existen en la realidad. Esas explicaciones —que están, por ejemplo, en un libro coordinado por Mariano Palacios¹²— han descrito un régimen perfecto en el cual las entidades federativas interactúan con el Gobierno nacional en un marco perfectible que tiene exactamente las características que se pueden desarrollar a partir de los enunciados generales de los textos constitucionales. William H. Riker alertó sobre uno de los peligros de esas explicaciones “ficticias”:

cuando la interpretación jurídica insiste en sostener que, por la sola existencia de la Constitución, también existe el federalismo, en los términos en que esta lo define, entonces se corre el riesgo de elaborar razonamientos que carecen de base en la realidad.¹³ Así, en el porfiriato y durante el autoritarismo del partido hegemónico, el caso mexicano estuvo plagado de interpretaciones que, solo con base en la vigencia de la Constitución, describieron un federalismo que no existía, ignorando el esquema centralizado de gobierno, en el que los gobernadores eran correas de transmisión subordinadas al Gobierno central, no por medios constitucionales, sino a través de mecanismos metaconstitucionales.¹⁴

Ambas interpretaciones tienen relación con la idea de *federalismo* entendido en los términos constitucionales que propuso Riker. Una de las limitantes de la propuesta de Riker —que ha señalado Ostrom— es que, cuando la práctica del régimen federal deje de apegarse al modelo diseñado por el constituyente, ya no puede llamarse federalismo.¹⁵ La otra deficiencia de entender el federalismo solo en términos constitucionales es suponer que aquel termina cuando concluye la vigencia de la Constitución que lo consagra. Así como Riker alertó de la posibilidad de que los regímenes autoritarios ejercieran el poder manteniendo la vigencia de la Constitución, y que eso pretendidamente significara la permanencia del régimen federal, también es posible señalar lo contrario, es decir, que en el caso de que dejara de regir la Constitución, el federalismo, si está asentado en elementos prácticos de larga data, seguiría existiendo, a menos que una acción o estrategia del Gobierno central lograra suprimirlo.

El justo medio, el análisis político, es la posibilidad de solucionar las desavenencias entre las interpretaciones puramente constitucionales y las históricas acerca del federalismo. La necesidad de concebir el federalismo como un elemento dual de la historia política mexicana ofrece la posibilidad de quitar los límites al análisis, dejar de circunscribirlo dentro de los términos constitucionales —ambiguos desde la Carta Magna de 1824— y ampliarlo al estudio de la práctica.

La conducta basada en el principio egoísta de salvación propia y sin riesgos ha dado siempre tan malos resultados para las naciones como para los individuos.

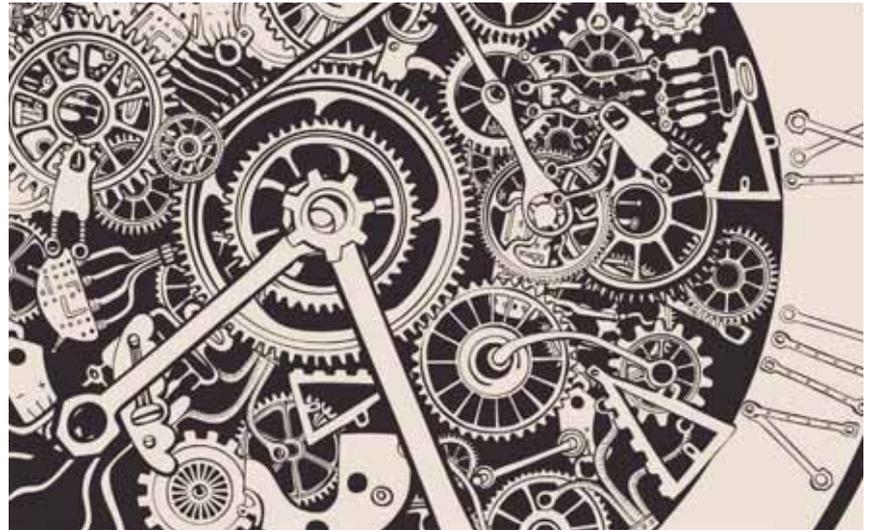
EMILIO RABASA

A manera de conclusión

Pese a todo, no es posible culpar a los estudiosos del derecho por las limitaciones de sus análisis sobre el federalismo, pues los han desarrollado a partir de los textos constitucionales, haciendo uso de las herramientas de estudio que tienen a la mano. Sin embargo, es preciso señalar que algunos analistas del tema han combinado, en justa medida, las herramientas metodológicas de los estudios jurídicos, históricos y políticos. A investigaciones de este tipo, como las de Reyes Heróles, Rabasa y González Oropeza,¹⁶ entre otros, debemos mucho del conocimiento del federalismo mexicano. Dichos estudios, en consonancia con el libro clásico de Benson y con varias publicaciones de Vázquez y algunos otros autores,¹⁷ dejan claro que el federalismo mexicano tiene dos aristas: la práctica y la normativa, que lo hacen un objeto de estudio sumamente complicado de diseccionar.

Algo que pareciera un lugar común, sin serlo, es concretar la idea de que el régimen federal ofrece herramientas suficientes para garantizar la buena interacción entre los ámbitos de gobierno. Sin embargo, eso no será posible hasta que los tomadores de decisiones entiendan las bases históricas y el origen y funcionamiento estructural del federalismo mexicano. Mucho más importante es que esto no será posible hasta que se asimile que, aunque parezca difícil de creer, en un régimen democrático el imperio de la ley no garantiza, por más positivista que sea el enfoque que lo identifique, la buena marcha de un país.

Así, la urgencia de revisitar estudios como el de Benson y los textos de Reyes Heróles, Rabasa, González Oropeza y Mauricio Merino no solo toca a los juristas, también a los politólogos y a quienes, desde la Administración Pública, hoy pretenden introducir cambios para oxigenar el régimen federal mexicano que, en la novedad del pluralismo democrático, parece estar destinado a ser la única —y vieja— solución. **EstePaís**



sa, *La evolución constitucional de México*, UNAM, México, 2004.

- 2 Reyes Heróles cita a Tadeo Ortiz de Ayala, *México considerado como nación independiente y libre, ó sean algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos*, Imprenta de Carlos Lawalle Sobrino, Burdeos, 1832.
- 3 Esa tradición se asentó en los ayuntamientos, único espacio institucional de participación política. Mauricio Merino, *Gobierno local, poder nacional*, Colmex, México, 1998, p. 39.
- 4 Véanse los apéndices A, B y C de Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, tr. Mario A. Zamudio, Colmex, México, 1955; los apéndices D al H de Michael P. Costeloe, *La primera república federal en México (1824-1835): Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, tr. Manuel Fernández Gasalla, F.C.E., México, 1975; y Jaime Hernández Colorado y Rainer Matos Franco, “La impronta de las instituciones constitucionales de gobierno: Las diputaciones provinciales en la consolidación de élites políticas regionales en el siglo XIX mexicano” (artículo inédito), México, 2014, pp. 11-32.
- 5 María Cecilia Zulueta, “Estudio introductorio”, en *La diputación provincial de Yucatán: Actas de sesiones, 1813-1814, 1820-1821*, Instituto Mora, México, 2006, pp. 18-19.
- 6 François-Xavier Guerra, *México: Del antiguo régimen a la revolución*, tomo I, F.C.E., México, 1998, pp. 43-45; y Jesús Reyes Heróles, *Obras completas*, tomo II, óp. cit., p. 40.
- 7 Ib., p. 41.
- 8 Véanse *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana*, México, 1824; y *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, México,

1824, particularmente la parte referente a la forma federal de gobierno y a las facultades de las entidades federativas.

- 9 Jesús Reyes Heróles, óp. cit., p. 40.
- 10 Véase, por ejemplo, el capítulo I de Emilio Rabasa Estebanell, “La Constitución y la dictadura”, en *Revista de Revistas*, México, 1912.
- 11 Algunos estudiosos del federalismo, como Edward L. Rubin, lo han conceptualizado más con las características prácticas del régimen federal mexicano que del norteamericano. “Puppy Federalism and the Blessings of America”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 574, 2001, pp. 37-53.
- 12 Mariano Palacios Alcocer (coord.), *Ensayos sobre el federalismo mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.
- 13 William H. Riker, *The Development of American Federalism*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1987.
- 14 Como los denominó Jorge Carpizo en *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1985.
- 15 Vincent Ostrom, “Can Federalism Make a Difference?”, en *Publius*, vol. 3, núm. 2, 1973, pp. 202-203.
- 16 Véase Manuel González Oropeza, *El federalismo*, UNAM, México, 1995.
- 17 Por ejemplo, Josefina Vázquez y Vera, “Un viejo tema: El federalismo y el centralismo”, en *Historia mexicana*, vol. 42, núm. 3, 1993, pp. 621-631; Josefina Zoraida Vázquez, *Dos décadas de desilusiones: En busca de una fórmula adecuada de gobierno (1832-1854)*, Colmex / Instituto Mora, México, 2009; Alicia Hernández Chávez, ¿Hacia un nuevo federalismo?, Colmex / FCE, México, 1996.

¹ Véase Jesús Reyes Heróles, *Obras completas*, tomos II al IV, Asociación de Estudios Históricos y Políticos Jesús Reyes Heróles / SEP / FCE, México, 1997; Emilio O. Rabasa, *Historia de las constituciones mexicanas*, UNAM, México, 1990; y Emilio O. Raba-