

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA - Iztapalapa

**División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología - Ciencia Política**

**EVOLUCIÓN Y CAMBIOS RECIENTES DEL
FEDERALISMO MEXICANO.
EL NUEVO FEDERALISMO (1994-1997)**

**HUERTA BAZÁN SELENE
(matrícula 92230892)
TAPIA HERNÁNDEZ RUTH EVELIA
(matrícula 91230585)**

**Trabajo final de investigación (tesina) concluido y aprobado en el
Seminario de Investigación (temático) I, II, y III del
Plan de Estudios de la Licenciatura en Ciencia Política**


**Miguel González Madrid
ASESOR**

**Miguel Angel Ortega Cisneros
LECTOR**

**México, Iztapalapa, D.F.
Trimestre 98 - 0**

TEMA

EVOLUCION Y CAMBIOS RECIENTES DEL FEDERALISMO MEXICANO. EL NUEVO FEDERALISMO (1994 - 1997)

JUSTIFICACION

El fenómeno del federalismo durante los últimos años ha adquirido una relevancia académica. En buena medida politólogos, historiadores, sociólogos y demás especialistas han retomado diversos ángulos de este debate. Sin embargo poco se ha detenido la academia por estudiar a aquellos personajes cuyas propuestas se situaron previa y posteriormente a la promulgación de la Constitución de 1917 y que abordaron una serie de problemáticas nacionales que de manera particular estaban inmersas en la funcionalidad del federalismo.

Este proyecto de investigación centra su atención en el tema del federalismo mexicano durante el periodo de 1994 a 1997. Tal delimitación tiene el propósito de contemplar la evolución del Estado originado en 1824 y las tentativas de solución a los problemas nacionales. Etapa que además se caracteriza por la serie de debates generados en torno al tipo de gobierno que debería surgir a partir de la Revolución Mexicana. Por tal motivo se ha planteado el estudio y análisis de los ideólogos políticos que con sus ideas coadyuvaron a la polémica respecto a la conformación de la esencia del federalismo, como sistema político que ameritaba no sólo la llana relación entre el centro y los estados, sino la difícil reciprocidad entre sus atribuciones y responsabilidades, la asignación de recursos, la vinculación entre el gobierno de los municipios; aspectos que afectaban a la vez otras cuestiones como el reparto de tierras, la educación, la autonomía municipal, etc.

Ante esto el federalismo es forjador de instituciones liberales y democráticas. Este es capaz de desarrollar una cultura política al grado de regular los derechos y deberes de los diferentes actores en lo que concierne a la ciudadanía, la participación política y la representación republicana.

INTERROGANTES

- ¿Qué es el federalismo?
- ¿Cómo se conformó el federalismo mexicano?
- ¿Cuáles son las transformaciones que ha registrado el federalismo mexicano?
- ¿Cuáles son los autores del federalismo mexicano de 1994-1997?
- ¿Que tiene que ver el federalismo con la gobernabilidad?
- ¿El centralismo limita la soberanía política de las entidades federativas y la autonomía de los municipios?
- ¿Que repercusiones tuvo la reforma municipalista de 1983?
- ¿Con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal realizadas en diciembre de 1989 se crea un nuevo sistema de coordinación entre la federación, los estados y los municipios?
- ¿Qué avances represente para el fortalecimiento del federalismo las adiciones y reformas a la Ley de Coordinación Fiscal decretadas en diciembre de 1997?

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- 1- Delinear los elementos centrales del planteamiento del proyecto federal durante 1824.
- 2- Examinar las condiciones políticas del país durante esta etapa (1824).
- 3- Investigar la estructura del Gobierno Federal.
- 4- Explicar el carácter de las diferentes posturas sobre el federalismo que se plasmaron durante la etapa que se precisa estudiar 1994-1997.
- 5- Interpretar los distintos conceptos referidos al federalismo mexicano.

6- Precisar el carácter y la funcionalidad de los diferentes órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal y las atribuciones que les marca la ley.

7- Analizar las circunstancias que determinaron el proyecto nacional del federalismo contenido en la Constitución de 1917, con las consecuencias inmediatas más importantes que tuvo el Nuevo Estado Mexicano en su modelo de gobierno como lo son todavía los temas de gran trascendencia; Estados Soberanos y municipio libre.

8- Analizar la evolución y etapas en las relaciones fiscales.

HIPOTESIS

La conformación del actual sistema federal fue producto de un intenso debate entre distintas corrientes del pensamiento socio-político, respecto a diversas temáticas inmersas dentro del problema de las relaciones jurídicas y políticas entre el gobierno central y el estatal. Por lo tanto, lo que se entiende por federalismo en toda su complejidad es la síntesis de un proceso histórico matizado por la lucha armada, la confrontación ideológica de los bandos revolucionarios, y las características substanciales del país en sus condiciones económicas, políticas, sociales y culturales, es decir, el actual Pacto Federal surgido de la Constitución de 1917 es el resultado no sólo de las ideas de grandes personajes, sino de las condiciones imperantes de México, demostradas en la presencia de un centralismo prevaleciente, caracterizado por el desequilibrio entre la asignación de recursos, las pugnas políticas entre los poderes desde el centro, la autonomía estatal y municipal, etc.

METODOLOGIA

La recopilación de información se realizara por medio de fuentes primarias (consulta de libros, de la Ley de Coordinación Fiscal, del Diario Oficial de la Federación, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de algún estado de la república), y secundarias (como de revistas y manuales).

El primer paso, consiste en acopio de material seleccionado en relación con el tema del federalismo.

En segundo paso, se tendrá que acudir a los archivos, como el Archivo General de la Nación (AGN), y consultar los acervos de las principales bibliotecas, Daniel Cosío Villegas, y del Colegio de México, Central y Nacional de la Universidad Nacional Autónoma de México y los institutos de investigación relacionados con este proyecto.

INDICE TEMATICO

INTRODUCCION		7
CAPITULO 1	El Federalismo Mexicano: breve formulación teórica y antecedentes históricos Bibliografía	11
CAPITULO 2	La Génesis del Federalismo Mexicano. 2.1 La Formación del Estado Mexicano (<i>independencia e imperio</i>) Bibliografía	22
CAPITULO 3	Estructura del Federalismo Mexicano Bibliografía	33
CAPITULO 4	Federalismo y Presidencialismo Bibliografía	48
CAPITULO 5	Federalismo y Relaciones Intergubernamentales 5.1 El Origen de las RIG 's 5.2 La Relación entre Federalismo y RIG 's. 5.3 Modelos de Representación de las RIG 's. Bibliografía	59
CAPITULO 6	El Nuevo Federalismo 6.1 Valores políticos y centrales del Estado Federal 6.2 Modernización del Federalismo Fiscal Bibliografía	72
CONCLUSIONES		85

INTRODUCCION

Es importante tener un referente histórico del federalismo que se construye en nuestro país a partir de la Independencia; primero porque algunas de las fuerzas o tendencias que cohiben, inhiben o al menos dificultan el establecimiento de un régimen federal, son producto de una larga tradición política de Estado unitario, que viene de 300 años de colonia (ESTADO UNITARIO Y CENTRAL). Y antes de él, la dominación azteca que había centralizado en este maravilloso valle la fuerza y el poder de una de las tribus nahuatlacas, dejando a las demás como tributarias y sujetas a su dominio.

Esta gran inercia histórica se nos olvida, pero es una inercia de centralización que no ha cesado nunca de tener fuerza en nuestro país. México, como país independiente desde 1821, adopta la forma de un imperio, el de Agustín de Iturbide, después de consumada la independencia.

Después miramos hacia la organización de una república, que se define desde entonces como representativa, democrática y federal, y cuyo modelo está tomado indudablemente de los Estados Unidos, país que se ve con gran admiración por ser el más revolucionario del planeta en ese momento, el que avanza y progresa enormemente, y este progreso se atribuye en gran medida a la forma de organización de su Nuevo Estado y, en particular, de su fórmula federal.

No entraremos en detalles, pero sí quisiéramos subrayar que si bien se toma el modelo federal de Estados Unidos, hay fuerzas internas en México que, en parte como reacción a este pasado centralista tan largo, empiezan a impulsar la idea de un Estado Federal en donde se reconozcan las identidades locales, los valores de la cultura local, el poder de las localidades.

Aunque esto es muy dispar de una entidad a otra, de una provincia a otra, y en el impulso del régimen federal que va a aparecer en 1824, son muy dispares los estados de la República en lo que hace

a su promoción del régimen federal y a los ideólogos locales que impulsan ese protagonismo. Indudablemente hay dos estados pioneros: Yucatán y Jalisco, esto podemos atribuir que los principales teóricos del federalismo en ese momento sean yucatecos y jaliscienses, en una etapa larga que ocupa la primera mitad del siglo pasado.

Están allí pues, un grupo de liberales yucatecos empezando por don Andrés Quintana Roo, seguido por don Lorenzo de Zavala y don Manuel Crescencio Rejón. Se trata de los protagonistas que fundaron con su ideología nuestro régimen político federal. Los jaliscienses son, don Ignacio Vallarta y don Mariano Otero. Pero son las diputaciones provinciales de diversos estados, muy pujantemente las de jalisco y yucatán, las que impulsan la idea federal.

Esas diputaciones provinciales van a dar un impulso que se había empezado a gestar desde algunas previsiones contenidas en la constitución de Cádiz (1812), que establecen facultades muy importantes de decisión para esos cuerpos deliberativos y normativos. Las diputaciones van empezando a configurar focos de poder y de organización política, social y económica, e incluso generan decisiones en materia de educación y de otros ámbitos de la organización de la sociedad. Así, estas entidades reclaman con una gran fuerza, con un gran vigor y con una tradición, así como lo hacen personajes ilustrados, que representan la forma de gobierno federal. Pero si bien hubo razones e impulsos propios, indudablemente la constitución mexicana de 1824 fue tomada del modelo norteamericano.

En este trabajo de investigación recorreremos un trecho más o menos largo desde la constitución de 1824, pasando por las guerras que nos llevaron a una sociedad que se movía entre gobiernos y liderazgos liberales y conservadores que iban desbancándose y alternando en el poder. Llegamos a los regímenes llamados post - revolucionarios, en los cuales se había producido una gran centralización, que cada vez fue haciéndose más grande.

La centralización fue causada por el control militar del país después de las guerras. La lógica castrense de control fue normalmente una lógica centralizadora, y se produjo en forma significativa después de la consolidación de la República, con la derrota del segundo imperio, y avanzó políticamente de manera notable durante todo el porfiriato.

En ese último periodo, la cúspide del poder la ocupa el Presidente de la República y los controles en el conjunto de la nación se hacen a través de jefes políticos, que responden fundamentalmente a las instrucciones que el dictador don Porfirio emite desde la capital. Pero aun con esta centralización que produce el régimen porfirista, éste no llega a los extremos tan brutales que alcanza en las administraciones posteriores, después de la guerra revolucionaria de 1910 - 1917. Si vemos el indicador de las finanzas, que no es el único diríamos que ni siquiera el más importante, es capaz de sensibilizar de una manera rotunda esta fuerza de centralización tan enorme que se produce durante el curso de este siglo.

No es en vano que una de las tres notas que caracterizan nuestro régimen político, además de representativo y democrático, sea la federal, por tal motivo se requieren cambios de gran envergadura, relacionados con la equidad electoral, con la consolidación y fortalecimiento de un sistema competitivo de partidos, con un sistema de condición democrática, en el que intervenga el Poder Legislativo y se dé su lugar a los estados y a los municipios, con un cambio a fondo en la distribución de los recursos económicos, donde haya un mejor equilibrio entre la federación, estados y municipios, a fin de lograr un verdadero desarrollo nacional y una modificación de las disposiciones que norman a los medios masivos de información, para que coadyuven adecuadamente al proceso educativo de distribución de la cultura, así como para que propicien una competencia leal y equilibrada entre los partidos.

El sistema federal con modificaciones como las que hemos señalado e introduciendo mejor en él los principios democráticos, tiene una capacidad de gran significación en nuestro tiempo, es decir,

puede recoger la pluralidad y dar paso a formas de colaboración social, cultural y política que fortalezcan la unidad y la integración de nuestro país, condición indispensable para lograr su pleno desarrollo con libertad y con justicia.

Se aspira a una integración no autoritaria, que atienda y conjugue los diversos intereses de la sociedad, que busque fórmulas de cooperación, para alentar el desenvolvimiento de los grupos humanos que tengan retraso; se trata de encontrar una gran fórmula solidaria y subsidiaria para que el México actual llegue al siglo XXI con mejores condiciones generales para todos sus habitantes.

El poder central siguió avanzando entre los estados, hasta el punto de dejarlos con gran impotencia para realizar obras públicas y decidir su estrategia de desarrollo social, económico, político y cultural. Así, podemos concluir que dos de las debilidades fundamentales del federalismo en México han sido, por una parte la centralización y las atribuciones desmedidas del Poder Ejecutivo, por otra, el desarrollo de una cultura autoritaria paternalista que ha buscado que las soluciones provengan del centro, ahogando la participación democrática de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a los problemas que atañe a todos. Actualmente, en el régimen normativo, y en el político del sistema federal del país, se sigue manteniendo esta concentración de facultades en términos generales, y de los recursos consiguientes. Parte de nuestras carencias que se traducen en la falta de un auténtico régimen federal, se deben a deficiencias de la constitución y de las leyes reglamentarias; otras en cambio, tienen su refuerzo en la hegemonía política de un solo partido, que impide la realización plena de las reglas formales y constitucionales.

CAPITULO 1. EL FEDERALISMO MEXICANO: BREVE FORMULACION TEORICA Y ANTECEDENTES HISTORICOS

Corresponde al pueblo de los Estados Unidos de Norteamérica la primacía de haber concebido la forma de Estado Federal, que fue plasmada en el texto constitucional de 1787, en aquella histórica Convención de Filadelfia. Ese acontecimiento inauguró una nueva etapa de la historia del constitucionalismo, no sólo de América, sino de todo el mundo occidental. El Estado Federal y la forma de gobierno republicana - presidencial, constituye la aportación más genuina del pueblo norteamericano al Derecho constitucional del Estado liberal moderno. Ambas formas en el ejercicio del poder político, al mismo tiempo que coexisten dos órdenes jurídicos perfectamente relacionados entre sí.

Pronto, el régimen federal atraviesa el Atlántico y se expande para adaptarse con sello propio en el continente europeo, pues a través de él se siente un aire renovador que inspira confianza para apresurar el camino hacia la democracia.

"Así como Alemania, Suiza y Austria incorporan a sus textos constitucionales la estructura federal como organización jurídico - política que habría de regir el destino de esas naciones", muchos de los países latinoamericanos, que a principios del siglo XIX inician sus movimientos independentistas, alcanzan lugar en el escenario internacional conformando su estructura constitucional sustentada en el sistema federal. Por lo tanto, para entender el sistema federal mexicano nos remitimos a la " organización política que asocia o une una serie de entidades (*Estados, Nacionalidades, Cantones, Provincias, etc.*) bajo una autoridad central, repartiendo los poderes entre el Estado central y las entidades federadas. Estas tienen

¹ Armenta López, Leonel. A. " Federalismo y Descentralización" Periódico *El Municipal*, lunes 2 de diciembre de 1996, p. 22.

también rasgo estatal y una amplia capacidad de gestión (*autonomía*) de sus asuntos internos".

"Para precisar cuál fue el origen del federalismo, existen dos corrientes perfectamente separadas. Algunos autores sostienen que fue una simple copia del sistema norteamericano, contrariando nuestra historia"; pero otros, en cambio, "señalan que sus orígenes podemos encontrarlos en el sistema descentralizado que surgió con la Constitución de Cádiz de 1812, al ser creadas las diputaciones provinciales, mismas que empezaron a operar conforme a dicha Carta en la Nueva España y durante los primeros años de vida independiente"; Fray Servando, con sentido realista y crítico, dilata la plenitud de la soberanía para las provincias, obedeciendo al propósito histórico de preservar la unidad de la República. En sentido local o provincial el federalismo significa la conservación de nuestro nacionalismo. En última instancia, porque cada región ha de conservar los valores éticos y culturales regionales y el estilo de vida, y esa es su aportación a la república federal.

El federalismo no consiste únicamente en la descentralización del poder político, sino que también lleva implícita la solidaridad política, económica, demográfica y cultural de todos los estados que constituyen la nación, para fortalecer al poder federal que reside en el centro.

² *Diccionario Enciclopédico Monitor*, Tomo I. Ediciones Trébol. S. L. Barcelona, 1996, p 380; *Diccionario Larousse de la Lengua Española*. Editorial Larousse. S. A. México 1994; *Enciclopedia Pa*, Tomo X. Ediciones Mensajero, p 2052; *Dictionnaire Encyclopedique Poor Toos*, Librairie Larousse. Petit, Larousse, Illustré 1974. P. 422. *Diccionario Enciclopédico Salvat Universal*, Tomo II, Salvat Editores, S. A., Barcelona, 1976. P. 70.

³ Toqueville, Alexis: *La Democracia en América Latina*. F.C.E. México, 1978, p.159; Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*. Norgis Editores, México, 1959, p, 24. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1984,p. 108.

⁴ Lee Benson, Nettie. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, Colegio de México, México 1955; Cueva, *La Constitución del 5 de Febrero de 1857*, en las constituciones a mediados del Siglo XIX, México, 1957. Tomo II. P.1238; Reyes Héroles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*, UNAM, México, 1957. Tomo II. Los Orígenes. p. 358; Carpizo, Jorge. *El Sistema Federal Mexicano*, en "los orígenes federales del Continente Americano" México, 1972. p. 467.

Conforme a lo anterior podemos citar el siguiente esquema para comprender las referencias del federalismo mexicano:⁵

POR SUS ORIGENES INTERNOS:

A) Las diputaciones provinciales creadas desde la Constitución de Cádiz de 1812.

B) La autonomía parcial de que gozaban los municipios y el celo de las provincias españolas por sus fueros tradicionales.

POR SUS INFLUENCIAS EXTERNAS

A) El sistema federal norteamericano.

B) La experiencia federal sudamericana.

En sus orígenes internos, se confirma que el federalismo, en tanto sistema de gobierno descentralizado, era un hecho consumado que estaba ocurriendo fundamentalmente con las diputaciones provinciales creadas a raíz de la Constitución de Cádiz y de la autonomía de los ayuntamientos heredados del imperio español, los cuales habían cobrado fuerza al desaparecer el sistema central representado por el Rey, merced a la Intervención Francesa de España y a la decisión del Virrey en la Nueva España de poner en duda la legítima representación de la corona española. Esto originó que las provincias mexicanas, además de libertad política, empezaran a avanzar hacia el gobierno propio ("**Self – Government**"); de tal manera que al momento de discutirse durante los primeros años de vida independiente cuál sería la forma de gobierno, optaron por la Federación.

La influencia externa tiene su propio punto de partida en las trece colonias estadounidenses. Estas evolucionaron hacia el

⁵ Alvarez de I Castillo, Enrique y Urbano Farias. *El Federalismo como Decisión Política Fundamental del Pueblo Mexicano*, última versión, p. 5.

federalismo para desarrollar mejor su comercio, tener presencia e ingresar al concierto de las grandes potencias. "En cambio, en México, el federalismo surgió como lucha contra el Centralismo, que era el mayor obstáculo para la libertad de los hombres y de las provincias. En efecto, la lucha por la libertad que en gran medida explica la decisión por el sistema de gobierno democrático y federal, se complementó con la observación de movimientos similares que se estaban dando en toda la América, no sólo por la cercanía de países similares, sino también porque Europa quedaba lejos, en distancia, ideas, espíritu y anhelos, pues significaba únicamente monarquía, despotismo, coloniaje y explotación".

El sistema federal, en tanto forma de organización política, contrasta con los sistemas unitarios en los que las sub - unidades de gobierno quedan subordinadas a los gobiernos centrales, y con las confederaciones, en las que las instituciones centrales compuestas por los delegados entre los gobiernos estatales constitutivos están subordinados a éstos. Por lo tanto, una diferencia esencial entre los estados unitarios y los federales estriba en que mientras en los primeros las unidades constitutivas son meras circunscripciones administrativas de un estado centralista, en los segundos los estados federados, soberanos y autónomos están dotados de instituciones políticas que funcionan plenamente.

Como se advierte en el cuadro 1, esta situación se puede representar como un continuo bipolar entre una meta centrípeta hacia la integración y la uniformidad de las condiciones de vida, y otra centrífuga, dirigida a su autonomía y multiplicidad.

⁶ Alvarez del Castillo, Enrique y Urbano Farias, op. cit. p. 96.

CUADRO 1

Centrífuga	Federalismo		Centrípeta
<i>Alianzas</i>			<i>Estados Unitarios</i>
<i>Asociación de Estados</i>	<i>Estados Confederados</i>	<i>Estado Unitario Federal</i>	<i>Estado Unitario Descentra- lizado.</i>

Fuente : Tomado de Schultze, 1993.

"Es digno de subrayarse, el que la principal característica del Estado centralizado es que sus órganos de gobierno pueden estar desconcentrados, pero no descentralizados, es decir, los órganos de gobierno locales, aun y con competencia territorial, no son autónomos".⁷

Se puede considerar al federalismo como un punto intermedio entre las concentraciones excepcionales de poder propias de los estados unitarios (centralistas) y la libertad de las confederaciones. Lo específico de éste es el republicanismo y la democracia.

Adicionalmente a lo anterior, Greengood ⁸ señala que son tres las diferencias entre el Estado Unitario y el Estado Federal:

⁷ Garza García, César Carlos, *Derecho Constitucional Mexicano*, Mc Graw - Hill, México 1997, p. 60.

⁸ "The Future of Australian Federalismo", citado por Mario Moya Palencia en "Federalismo y Descentralización Administrativa" en *la Revista de Administración Pública* # 27, p. 19-20.

1- En el Estado Unitario existe un cuerpo capaz de ejercer completos poderes sobre la vida nacional; en tanto que en el federal no hay cuerpo alguno con facultades para regular todos los aspectos de las actividades del país.

2- En un Estado Federal la división de competencias entre los poderes centrales y locales está regida, porque las funciones están limitadas formalmente; en el Estado Unitario, pese a las posibilidades y asignación de funciones a organismos locales, éstas pueden ser retenidas o alteradas por decisiones unilaterales del poder central.

3- En los sistemas federales las funciones que se asignan a los poderes estatales son mucho más amplias que las que en la práctica otorgan comúnmente a las unidades locales los regímenes unitarios.

“En los sistemas unitarios o centralizados existe una búsqueda afanosa de la uniformidad y el orden, que en los hechos vendría a significar la muerte o al menos el letargo de la vida política y social. Las posibilidades de los Estados federales transcurren desde la concentración de las facultades en un sólo gobierno (unidad de fuente de poder) hasta la dispersión de gobiernos soberanos (pluralidad de centros de poder coordinados entre sí) dentro de una misma unión “.

El federalismo puede verse de muchas maneras, pero no como una mera transferencia o delegación de facultades del centro hacia los estados y municipios. La caracterización de los sistemas federales, si bien necesaria, no deja de tener inconvenientes cuando se intenta referirla al caso concreto ¿Basta acaso que un sistema se proclame federal para serlo? Ciertamente no. Y tampoco sucede lo contrario: un sistema que no se denomine federal en su Constitución no deja de serlo por este simple hecho. Así, por ejemplo: la

⁹ Avalos Aguilar, Roberto, *Federalismo y Gobiernos Locales en México*. Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local, Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública, p. 342.

Constitución de los Estados Unidos de América, el primer Estado reconocido como federal, y quizás el ejemplo más acabado, nunca menciona la palabra federal en ningún artículo, sin embargo, nadie duda de su carácter de federación.

“En el otro extremo, tendríamos que establecer las diferencias entre la federación y otras formas de organización más descentralizadas que incluyen también unidades de gobierno más o menos autónomas que participan en un gobierno central. De ellas, el caso más interesante es el de la Confederación. Aquí vale decir que quizá la diferencia principal entre una y otra es que en la Confederación los estados mantienen en un mayor grado sus libertades originales y se gobiernan más completamente a sí mismos. En esta forma de organización las decisiones son comunes pero no obligan automáticamente a los estados regionales y sólo se aplican hasta que los miembros las aceptan individual y voluntariamente, es decir, hasta que las hacen suyas y ellos mismos las hacen cumplir”.¹⁰

“Grecia conoció la institución jurídico - política denominada confederación, y como ejemplos se puede citar la Liga Jónica, la Confederación Beócica, la Confederación Peloponésica y la Liga Aticodeliana”.¹¹

Este federalismo “Clásico” o *dual* se fundamenta en el principio de “*two centers of government*” que consiste propiamente en la división de los niveles de gobierno, uno general y otro regional, de modo que a cada uno de ellos corresponde por disposición constitucional una esfera determinada de poderes, que ejerzan con independencia y plenitud. Cada instancia ostenta un poder originario y fundamentado en la Constitución.

La teoría del federalismo dual (*dual federalismo*) hace énfasis siempre en la independencia de cada nivel de poder y es la idea de que las funciones de éstas corresponden, unas, al poder central,

¹⁰ Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, *Federalismo Fiscal*, Colab, Luis Aguilar, México, Fundación Mexicana, 1994, p, 90.

¹¹ Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, Novena Edición, Porrúa, México. 1995, p. 219.

mientras que otras pertenecen exclusivamente al poder local. Cuatro postulados básicos pueden distinguir el *dual federalismo* hoy en día.

“1- El poder central ejerce funciones enumeradas y específicas.

2- Los objetivos que el poder central puede promover, según la Constitución, son pocos.

3- En sus ámbitos de competencia, los dos poderes son iguales; están situados en el mismo plano de igualdad.

4- La relación entre ambos poderes es más bien de un buen entendimiento, más que de cooperación”.¹²

Con la Segunda Guerra Mundial sobreviene un cambio substancial en la dinámica operativa de los Estados nacionales, innumerables actividades de carácter estatal ya no permiten su manejo desde una perspectiva central, sino que dejan paso a un tratamiento a escala regional, dentro de un marco adecuado de cooperación. Así, la necesidad de unificar esfuerzos entre ambas instancias de poder conduce al sistema federal hacia una transformación de cooperación estadual.¹³

“De hecho, *el federalismo cooperativo* puede interpretarse como el intento de una cooperación intergubernamental para conseguir fines comunes, tanto en materia económica como social y cultural, mediante proyectos de financiamiento conjunto entre entidades federativas y gobierno central. Este federalismo de cuño cooperativo se puede concretar a través de acuerdos entre gobiernos, realizados a partir de medidas legislativas y reglamentarias en todos los niveles de gobierno”.¹⁴

A nuestro criterio, para que exista un federalismo cooperativo funcional, pragmáticamente visto, es necesario que pueda contarse

¹² Armenta López, *Op. Cit.* p. 23.

¹³ Armenta López, *Op. Cit.* p. 29.

¹⁴ Armenta López, *Op. Cit.* p. 23.

con una participación decidida y vigorosa de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional, pues esta acción debe traducirse en una verdadera relación de colaboración entre las entidades individuales y el poder central del Estado federal, ya que si se propicia una relación efectiva de cooperación entre el rol que juegan aquéllas y éste, no será más que una reafirmación de que las entidades federadas actúan como partes integradoras del todo que es el Estado federal.

BIBLIOGRAFIA

- 1) "The Future of Australian Federalismo" citado por Mario Moya Palencia en "Federalismo y Descentralización Administrativa" en *Revista de Administración Pública* # 27, p. 19-20.
- 2) Alvarez del Castillo, Enrique y Urbano Farias. *El Federalismo como Decisión Política Fundamental del Pueblo Mexicano*. última versión, 247 pp.
- 3) Armenta López, Leonel A. "Federalismo y Descentralización" Periódico *El Municipal*, lunes 2 de diciembre de 1996.
- 4) Avalos Aguilar, Roberto. *Federalismo y Gobiernos Locales en México*. Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 497 pp.
- 5) Carpizo, Jorge. *El Sistema Federal Mexicano*, en "los orígenes federales del Continente Americano" México, 1972, 489 pp.
- 6) Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, Novena Edición, Miguel Angel Porrúa, México, 1995. 369 pp.
- 7) Cueva, Mario, *La Constitución del 5 de Febrero de 1857*. México, 1957, Tomo II, p. 1238.
- 8) *Diccionario Enciclopédico Monitor*. Tomo I, Ediciones Trébol, S. L. Barcelona, 1996, p. 389.
- 9) *Diccionario Enciclopédico Salvat Universal*, Tomo II, Salvat Editores, S.A. Barcelona, 1976, p. 590.
- 10) *Diccionario Larousse de la Lengua Española*, Editorial Larousse. S. A. México, 1994, p, 234.
- 11) *Dictionnaire Encyclopedique Poor Toos*. Librairie Larousse. Petit, Larousse, Ilustré 1974, p. 562.
- 12) *Enciclopedia Pal*, Tomo X, Ediciones Mensajero, P. 2078.
- 13) Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, *Federalismo Fiscal*, Colab, Luis Aguilar. México, Fundación Mexicana, 1994, 186 pp.
- 14) Garza Garcia, Cesar Carlos. *Derecho Constitucional Mexicano*, McGraww - Hill, México, 1997, 316 pp.
- 15) Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*, Norgis Editores, México, 1959, 387 pp.
- 16) Lee Benson, Nettie. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, Colegio de México, México, 1955, 432 pp.

- 17) Reyes Héroles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*, UNAM, México 1957, Tomo II, Los Orígenes, 489 pp.
- 18) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Miguel Angel Porrúa, México, 1984, p. 367.
- 19) Toqueville, Alexis. *La Democracia en América Latina*; F.C.E. México, 1978, p. 459.

CAPITULO 2 LA GENESIS DEL FEDERALISMO MEXICANO

La Constitución de Cádiz, si bien permaneció fiel al centralismo tradicional español, marcó, para México, el advenimiento del Estado Federal. En efecto, en el seno de las Cortes que elaboraron dicho texto, se manifestaron las críticas más vehementes contra el centralismo, lo que influyó sensiblemente en la institucionalización de *diputaciones provinciales*, germen del federalismo mexicano.

El resultado de los trabajos de las Cortes fue un texto de inspiración liberal. Definía la nación española como la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios y depositaba en ella la soberanía. Establecía el estado unitario pero reconocía la institución de diputaciones provinciales que compartían las responsabilidades políticas con el gobernador de nombramiento real. Adoptaba como forma de gobierno la monarquía limitada, entregando la facultad legislativa a las Cortes del Reino y establecía un procedimiento rígido para adoptar reformas.

“La Constitución de Cádiz entró en vigor el año de su expedición. Recuperada la Corona por los Borbones fue abrogada en 1814. En enero de 1820 como consecuencia del levantamiento de Riego y de Quiroga, Fernando VII la puso de nuevo en vigor”¹⁵.

Ramos Arizpe explica: “Se demuestra que los vicios del sistema de gobierno de las Provincias Internas de Oriente consisten principalmente en no tener en su interior un gobierno superior y común, así para lo puramente gubernativo como para lo judicial, pues los jefes superiores y reales audiencias residen fuera a mucha distancia. Es pues, de absoluta necesidad, si se ha de remediar

¹⁵ Gamas Torruco, José. *El Federalismo Mexicano*. "Pensamiento Político". Revista de afirmación mexicana, Vol. IV, julio de 1970, núm. 15, p. 334.

tamaño mal, establecer dentro de ellas un gobierno superior y común, tanto para lo ejecutivo como para lo judicial¹⁶.

En tanto, el origen de las diputaciones provinciales se encuentra en las juntas gubernativas formadas en varias provincias españolas para conducir la lucha revolucionaria contra el invasor francés. En la última etapa de la colonia, se promovió la formación de diputaciones en diversas provincias, en general, para satisfacer demandas internas y para fortalecer la frontera del norte ante la insistente penetración anglosajona.

2.1 La Formación del Estado Federal Mexicano (*independencia e imperio*)

En 1821 llegaron a su culminación los esfuerzos iniciados once años antes por Miguel Hidalgo y más tarde por José María Morelos. La independencia de México quedó consumada al unirse la facción del ejército español comandado por el criollo Agustín de Iturbide con las tropas del último insurgente, Vicente Guerrero, y firmar ambos el Plan de Iguala que proclamaba la independencia, establecía la monarquía como forma de organización política, ofreciéndose la Corona a Fernando VII o a cualquier otro príncipe de sangre real y prevenía la instalación de una junta de gobierno que actuaría hasta que el otro quedase ocupado.

El 24 de agosto de 1821 Iturbide firmó los tratados de Córdoba con Juan O' Donojú, último virrey español, sobre las bases trazadas en el Plan de Iguala. El espíritu de los documentos anteriores era fijar la situación del nuevo estado como independiente, procurar de inmediato su organización jurídico-política sobre ciertas bases y respetar prudentemente el *statu quo* siempre y cuando no contradijese los principios proclamados.

¹⁶ Propositiones de D. Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila, leídas en la sesión del día 11 de octubre de 1811, en México en las Cortes de Cádiz (Documentos): Empresas Editoriales, S.A., México, D.F. 1949, p.131.

"La Junta Provincial Gubernativa quedó integrada con elementos aristócratas y de la élite clerical con exclusión de los insurgentes y de los republicanos, con lo cual se crearon las primeras tensiones políticas. Fue instalada el 28 de septiembre de 1821. Nombró a Iturbide como su presidente e integro la Regencia con el propio Iturbide, Juan O' Donojú, Manuel de la Bárcena, Isidro Yañez y Manuel Velázquez de León. Por último, convocó a elecciones para diputados a un congreso constituyente. Esta última asamblea inició sus trabajos el 24 de febrero de 1822".¹⁷

En esta primera etapa de nuestra vida independiente se manifestó la escasa experiencia de los mexicanos en los asuntos de gobierno, consecuencia de la exclusión de los negocios públicos en que España los había mantenido. Ni la Junta Provisional ni la Regencia pudieron resolver el embrollo administrativo posterior a la independencia. Cuando el Congreso quedó instalado se vivían días de zozobra provocada por la crisis económica, por las divisiones políticas que comenzaban a manifestarse y por la inseguridad que causaba la falta de autoridad y vigilancia.

El Plan de Casa Mata del (1 de febrero de 1823) pedía la inmediata reinstalación del Congreso y el reconocimiento de la soberanía nacional. Sus autores Antonio López de Santa Anna y José Antonio Echávarri. Fueron rápidamente adoptados por las propias diputaciones, generalmente secundadas por los ayuntamientos y los jefes militares, aunque no siempre por los jefes políticos, motivo por el cual varios de ellos fueron sustituidos.

"Con este hecho, México queda dividido en provincias declaradas independientes del gobierno central; cada una de ellas tomo a su cargo la administración interna notándose una clara tendencia de la diputación provincial a convertirse en el órgano legislativo y del jefe político a desempeñar las funciones ejecutivas".¹⁸

¹⁷ Gamas Torruco, José, *Op. Cit.*, p., 341.

¹⁸ Benson, Nettie Lee: *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. El Colegio de México, 1955, pp., 11-84.

“Las provincias demandan el Estado Federal”.¹⁹ El Congreso formó un poder ejecutivo provincial integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete.

En mayo de 1823 la diputación provincial de Guadalajara, después de haber deliberado sobre las medidas que habrían de tomarse en el caso de que el Congreso no convocase a un nuevo constituyente, manifestó su decisión de formar parte de un **Estado Federal Mexicano**, semejante al norteamericano y, como consecuencia, dotado, en el ámbito local, de sus propios órganos. El jefe político Luis Quintanar comunicó la decisión a las autoridades de México, a las demás provincias, a los ayuntamientos y al pueblo; en una circular dirigida a las autoridades municipales.

En Oaxaca, la diputación provincial y el jefe político declararon su completa independencia respecto al gobierno central. Zacatecas manifestó también su decisión de constituir un estado libre.

La diputación provincial de Querétaro declaró, en los primeros días de junio, ser la voluntad del pueblo la edificación de un estado federal.

Por decreto de 17 de junio se dieron las bases para elección del nuevo congreso constituyente. Las diputaciones provinciales convocaron congresos constituyentes locales que habrían de dar a cada uno de los estados de la nueva federación sus respectivas constituciones. Sólo el de Guatemala, reunido el 24 de junio, declaró su independencia de México.

Ante esto, el meollo del liberalismo político mexicano, durante la primera década de la Independencia, fue la formación de un sistema constitucional. El trabajo de constituir una estructura legal fundamental requirió de los esfuerzos del pequeño grupo de intelectuales de la nación y dio lugar a una atmósfera cargada de optimismo político. La desilusión apareció después de 1827, pero hasta entonces prevaleció la fe en la magia de las constituciones. Este optimismo era parte de una vigorosa tendencia exhibida por los

¹⁹ Riva Palacio, Vicente y otros. *México a través de los Siglos* (Tomo IV: México Independiente: escrito por Enrique Olavarría y Ferrari); Editorial Cumbre, S. A., México, pp 92-11. Tena Ramírez, Felipe: *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa, México, 1957; pp., 145-147.

liberales a identificarse con el destino utópico de los Estados Unidos, donde la adopción de una constitución liberal parecía constituir la seguridad de un progreso ilimitado.

“En 1824 México se dio una forma federal de organización por contraposición a los sistemas centralistas dominantes en España y en Francia”. Si el liberalismo mexicano se modeló en el dechado continental ¿cómo podemos explicarnos el federalismo, forma que persiste hasta nuestros días?

Por fortuna, el problema de los orígenes federalistas ya está estudiado. Nettie Lee Benson ha demostrado que los gobiernos estatales del sistema federal nacieron naturalmente de la institución de la diputación provincial, establecida en la Constitución española de 1812. Miguel Ramos Arizpe, delegado a cortes en representación de la provincia mexicana de Coahuila, fue el agente principal en la creación de la diputación provincial. Más tarde, fue el jefe del partido federalista en el Congreso Constituyente de 1823-1824 y se le reconoce en general como “padre” del federalismo mexicano. En el informe rendido ante las Cortes españolas, en 1811, acerca del estado de las provincias septentrionales de México, Ramos Arizpe pugnó porque se estableciese en cada provincia una “junta gubernativa o llámase diputación de provincia”.

Por lo tanto, en la gestación del federalismo mexicano deben atenderse, por una parte, los factores reales del país que le llevaron al sistema federal, y por otra el mecanismo intelectual que incitó a muchos liberales a identificar liberalismo con federalismo.

Fue la clase media provinciana la que, dentro de la estratificación social que privaba, impuso, con el apoyo de la masa, la república representativa y federal. “En realidad era lo que más se acercaba a la república o a la utilidad de las masas; porque las clases pobres siempre que tuviesen capacidad eran llamadas a figurar en el teatro político”.²¹

²⁰ Hale, Charles A. *El Liberalismo Mexicano en la época de Mora (1821-1823)*. Siglo Veintiuno Editores, México: 1991, p. 81.

²¹ Zavala: *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, tomo I p. 259. París, 1831, imprenta de P. Dupont et G. Laguionie.

Ramos Arizpe se manifiesta contra una situación que ha sido invocada como antecedente unitario; la centralización en la administración de justicia. No hay justicia expedita por una concentración geográfica, el que se decide a litigar es devorado por la distancia y los gastos y costos resultan mayores que el asunto en litigio. Ramos Arizpe indica que ha visto a familias arruinadas por haber ocurrido en demanda de justicia.

La solución a los males enumerados radica en la descentralización gubernamental por razones de seguridad. Arizpe, después de solicitar gobierno particular - descentralizado - para las provincias internas de Oriente, precisa la naturaleza del gobierno que solicita. Este tendría que estar de acuerdo con los principios de la Constitución, operando la descentralización tanto en materia política administrativa, como en lo judicial. El apoyo del autogobierno se encuentra en los principios democráticos y liberales de la Constitución de Cádiz.

“Ramos Arizpe persigue la descentralización gubernamental como solución a los problemas que presencia y de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla, a tal punto lo agujoneaban las necesidades de su país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades”.²²

Bocanegra - y el fundamento teórico de su federalismo - considera que el método escogido para la integración del Consejo obedece sin duda al propósito de “ guardar a las provincias una exacta igualdad en sus derechos, haciéndolas tomar parte en los actos de gobierno”.²³ El respeto al derecho al autogobierno de las provincias es una idea federal. Juan Cayetano Portugal, de fidelidad puntillosa a la idea federal, abunda y fortalece este punto de vista.

²² Francisco Ramos Mejía, explicando el federalismo argentino como un derivado de los factores nacionales, asienta: “Si no hubiéramos encontrado tan a mano la Constitución Norteamericana, habríamos tenido que hacerla nosotros mismos, y para nuestra originalidad institucional tal vez ha sido un mal haberla hallado”. Clodomiro Zavalia; *Derecho Federal*. Compañía Argentina de Editores. Buenos Aires, año de 1941, tomo I, p. 35.

²³ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano en pocas Páginas*, México, 1985, F.C.E. p. 68.

"El Sr. Portugal dijo: que el Sr. Bocanegra lo había ya prevenido; pero que pedía al Congreso no perdiese de vista lo que ya otra vez había hecho ver, que las provincias podrían en lo sucesivo quejarse de preferencia capital respecto de ellos, por las desigualdades de hecho que se irían notando, aun cuando se decantasen las de derecho; y que tal conducta de los españoles hacia nosotros, nos había puesto en el caso feliz de nuestra emancipación de un gobierno, que aunque nos hacía a los americanos iguales a los españoles, jamás pasó esta igualdad de un nombre insignificante, que si bien nos hizo felices al fin, nos daba antes la amargura de oír denominación de lo que en realidad no existía, ni habría jamás, sin duda alguna, existido".

Sabemos que al adoptarse la forma federal, en el Congreso, quienes a ella se opusieron - Mangino, Becerra, Fray Servando - sostuvieron que era la introducción de una forma artificial, desuniendo lo unido. Frente a tal argumentación, la tesis de los partidarios del federalismo - Francisco García, Prisciliano Sánchez, Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías - fue la de que las provincias estaban separadas y se unían mediante el pacto federal.

La divergencia es, entonces, entre partidarios del federalismo y enemigos de éste. Más tarde, sin embargo, dentro de los liberales adeptos del federalismo, surgieron dos concepciones dispares vigentes hasta la adopción de la Constitución de 1857. De un lado, federalistas convencidos que ven a las provincias separadas uniéndose a través del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, es decir, que siguen la línea tradicional, clásica podríamos llamar, de los autores del federalismo mexicano. De otro lado, liberales también convencidos de la bondad del federalismo para México, pero que ven de diversa manera el origen del mismo: naciendo del centro y yendo de la unidad a la diversidad.

La divergencia tiene vital importancia, pues de ella proviene en parte, como hemos visto, la opinión que se sustenta sobre las milicias cívicas de los Estados.

Como se comprenderá, la orientación de la segunda corriente obedece en buena medida a la presión de quienes se oponen al sistema federal, absorbiendo dicha presión y disminuyendo el valor de la argumentación en cuanto, al admitirla, se le suprime su carácter de arma antifederal y se reduce su efectividad política.

El federalismo resulta ilegítimo en cuanto surgió de "la usurpación de la soberanía y derechos de los estados".²⁵ La argumentación no deja de ser curiosa en cuanto impugna al federalismo como artificial e invoca, para sostener su ilegitimidad, los derechos y la soberanía de los Estados. Su fondo, sin embargo, es que la federación debe ser *el resultado de la reunión de muchos gobiernos particulares unidos para hacer todos juntos una sola nación*.

Políticamente, admitiendo que la diferencia de origen no influye en el régimen, la federación, consignada en el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, se estableció como debió hacerse, no habiendo duda sobre su legitimidad y sobre todo, considera que la admisión de los principios contrarios en 1827, tendrían por consecuencia la anarquía y la "disolución del país".

Más tarde, en 1830, esta tesis recibe su confirmación en cierto sector del liberalismo mexicano, al ser expuesta por José María Luis Mora²⁶ en su *discurso sobre la necesidad de fijar el derecho de ciudadanía en la República y hacerlo esencialmente afecto a la propiedad*, que, como hemos visto, tanto aprovechan los enemigos del liberalismo mexicano. Mora usa como argumento a favor de que el gobierno federal de una ley electoral sobre las bases que postula, la diversidad de orígenes entre nuestro federalismo y el norteamericano e incidentalmente, por consiguiente, expone la que considera diversidad de orígenes:

"Nuestra federación se ha hecho de un modo inverso a la de los Estados Unidos del Norte de nuestro continente: aquélla partió de la circunferencia al centro; la nuestra del centro a la circunferencia; en aquélla los Estados crearon al gobierno federal; en la nuestra el

²⁵ Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano*, Tomo III, La Integración de la Ideas, México, 1982, p. 356.

²⁶ Segunda época, Tomo I, número 7, del 14 de abril de 1830, pp. 213-31. Mora: Obras sueltas, Tomo II, pp. 289-293. París, Librería de Rosa, 1837.

gobierno federal dio existencia política a los Estados; en el Norte, muchos estados independientes se constituyeron en una sola nación; en México: una nación indivisa y única, se dividió en Estados independientes hasta cierto punto”.

En los grandes debates sobre el federalismo, los antifederalistas como argumento toral siempre invocaron el origen artificial de nuestro federalismo. — en cuanto vino a desunir lo unido.

El federalismo mexicano ha sido siempre una fuerza dinámica. Fue factor de unidad desde el origen mismo de nuestra vida independiente y está avocado a servir de propulsor del ulterior desarrollo.

La Constitución de 1824 consagró finalmente el federalismo en México, no como una imitación extralógica, sino como expresión de una realidad concreta.

El federalismo se confunde con los orígenes mismos de nuestra nacionalidad, porque fue el sistema que dio forma a la vocación de unidad política del pueblo mexicano. Preexistían desde luego, lazos comunes de nacionalidad, pero la Nación estaba aún por formarse y la estructura federal, al respetar la integridad de las entidades, igualmente existentes y celosas, abrió la vía para conjugar las fuerzas centrífugas y unirlas dentro de un orden social común.

“El federalismo da forma al deseo de constituir una sociedad con base en relaciones coordinadas y no subordinadas; con base en el postulado de que la asociación se produce bajo el principio de agrupar partes con iguales derechos y con la voluntad de mantener incólume su integridad primaria”.

²⁷ Mora. *Op. Cit.*, pp. 292-293.

²⁸ Un ejemplo de argumentos en contra del federalismo se encuentra en Exposición que contra el restablecimiento del sistema federal, dirige al Exmo. Sr. Presidente de la República, la Exma. Junta Departamental de Puebla. (Puebla, 1838)

²⁹ Echeverría, Luis. *Federalismo: Fuerza para el desarrollo*. “Pensamiento Político”, Revista de Afirmación Mexicana, Editorial, Cultura y Ciencia Política, Vol. VII, junio de 1971, Núm. 26, p.151.

En un estado federal, las entidades que lo integran están asociadas en el ejercicio del gobierno nacional y a la vez dotadas de poderes propios y autónomos que desempeñan de acuerdo con los objetivos locales, que pueden incluso no coincidir con las del gobierno federal.

BIBLIOGRAFIA

- 1) Barragán Barragán, José. *Introducción al federalismo. (La Formación de los Poderes en 1824)*, Guadalajara, Jal: Universidad de Guadalajara, 1994. Colección fin de Milenio, 367 pp.
- 2) Benson, Nettie Lee. *La Diputación Provincial y el federalismo Mexicano*, El Colegio de México, 1955, p 123.
- 3) Constitución de los Estados Unidos mexicanos. México, 1998.
- 4) Echeverría, Luis. *Federalismo; Fuerza para el Desarrollo*. "Pensamiento Político" Revista de afirmación Mexicana, Editorial, Cultura y Ciencia Política, Vol., VII, junio de 1971, núm., 26, p. 203.
- 5) Francisco, Mejía Ramos. Explicando el federalismo mexicano como un derivado de los factores nacionales, Clodomiro Zavalía. *Derecho Federal*, Compañía Argentina de Editores, Buenos Aires, año de 1941, Tomo I, 236 pp.
- 6) Gamas Torruco, José, *El Federalismo Mexicano*. "Pensamiento Político", Revista de afirmación mexicana, Vol. IV, julio de 1970, núm. 15. 389 pp.
- 7) Hale, Charles A, *El Federalismo Mexicano en la Epoca de Mora (1821 - 1853)*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1991, p, 75.
- 8) Propositiones de D. Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila, leídas en la sesión del día 11 de octubre de 1811, en México en las Cortes de Cádiz (Documentos): Empresas Editoriales, S.A. México, D.F. 1949, p. 260.
- 9) Reyes Héroles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano en Pocas Páginas*, México, 1985, F.C.E. p, 245.
- 10) Reyes Héroles; Jesús, *El Liberalismo Mexicano*. Tomo III, La Integración de las Ideas, México, 1982, p.430.
- 11) Riva Palacio, Vicente y otros: *México a través de los Siglos* (Tomo IV: México Independiente: escrito por Enrique Olivarría y Ferrari); Editorial Cumbre. S.A. México: Tena Ramírez. Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa. México. 1957, p. 59.
- 12) Segunda época. Tomo I. núm. 7, del 14 de abril de 1830; Mora : Obras sueltas, Tomo II. París. Librería de Rosa, 1837, 212 pp.
- 13) Zavala: *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*. Tomo I. París. 1831. imprenta de P. Dupont et G. Laguionie, p. 124.

CAPITULO 3 ESTRUCTURA DEL FEDERALISMO MEXICANO

La circunstancia histórica y política juegan, un papel muy importante en la génesis y formación de las naciones que optan por organizarse bajo la forma de federación, siguiendo algunos modelos históricos como el de los Estados Unidos y Suiza, por mencionar algunos. Junto a la circunstancia histórica, cabe resaltar la tendencia muy fuerte hacia la formulación de proclamas solemnes, de orden político, sobre todo, pero no exentos de una enorme carga ideológica, doctrinal o filosófica.

Dentro de estas tendencias ideológicas se encuentran una infinidad de declaraciones en donde se recogen principios que se consideran fundamentales tanto desde el punto de vista de la convivencia social como respecto de la organización de los Estados, son principios relativos a la independencia y libertad, declaraciones de las colonias respecto de sus colonizadores, e incluso también son principios alusivos al respeto que recíprocamente se manifiestan los pueblos para quedar en libertad de agruparse bajo una forma de gobierno superior.

“Durante la sociedad fluctuante la lucha se polarizó entorno al federalismo o centralismo, por que de una u otra forma suponían la consolidación política de las clases liberales distribuidas en el país o de las clases con intereses centralizados. Esta polarización, produce el auge de los planteamientos relativos a la forma Federal, cosa altamente positiva, que tiene una tendencia que no deja de tener sus inconvenientes, el federalismo y centralismo forman los términos decisivos de una alternativa política”.³⁰

Cuando se habla del federalismo, normalmente se resaltan estos aspectos doctrinales, estos principios filosóficos, y se interpretan según la definición dogmática aceptada en cada época como la definitiva. En México, concretamente, no son las doctrinas las que imponen la forma federal, sino los hechos históricos desencadenados inesperadamente aun para sus propios protagonistas, distinto por

³⁰ Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*. Tomo III. UNAM, Facultad de Derecho, México p. 337.

tanto a los hechos llevados a cabo más allá de las fronteras del norte del país.

De tal manera ha sido evidente la determinación plena del pueblo mexicano, para ser el rector de sus propios destinos que, contrariando los moldes estructurales de tres siglos precedentes que comprende nuestro pasado colonial, la segunda asamblea constituyente de nuestra patria, el trascendental documento redactado por Miguel Ramos Arizpe, a encomienda de dicho segundo congreso y aprobado por él mismo, conocido en nuestros anales institucionales como el ACTA CONSTITUTIVA, creó los elementos y las circunstancias de que carecíamos, indispensables para adoptar como complemento de la República popular, el sistema Federal para, a través del mismo, buscar la realización del anhelo de organizarnos regionalmente y también para tener el mejor ejercicio de los derechos políticos ciudadanos, el aprovechamiento adecuado de nuestros recursos naturales, fomentando el progreso comunitario, con real sentido de solidaridad nacional.

Por tal motivo, la Constitución de 1824, al adoptar el sistema federalista, suponía que era el régimen que más convenía a nuestro país, por lo tanto, creemos que el sistema debe orientarse siempre en beneficio de la sociedad en general y no sólo en beneficio para aquellos que sustentan el poder político; al igual estamos convencidos que nuestros legisladores tienen la obligación de legislar a favor de la ciudadanía, que con su sufragio los colocó dentro de la legislatura, reeditando de esta manera la confianza que en ellos se ha depositado.

Ciertamente la atención dentro de este apartado se orienta hacia el examen preponderante de aspectos políticos y no técnicos en materia federal, pero esto no supone, ni con mucho, el desconocimiento de las teorías.

"Existe abundante acopio de precedente histórico - constitucionales, respecto a que los grandes sectores de la comunidad mexicana, desde los inicios de su vida soberana hasta nuestros días, han exteriorizado su voluntad consiente y plena respecto de que los núcleos regionales que integran la población

nacional, deben organizarse política, económica y socialmente, sin que con ello se pretenda incurrir en regionalismos extremistas contrarios a la esencia de nuestra unidad, bajo el concepto de una población nacional fuertemente vinculada por nexos ancestrales indestructibles, que engendraron y han venido consolidando fuertemente el sentido de solidaridad dentro del Estado nacional con plena facultad de autodeterminación para regirse mediante los sistemas institucionales que se estime más idóneos y acordes a sus intereses, así como sin sujeción en el aspecto internacional a tutelajes o dependencias”.³¹

Una vez consolidado el sistema federalista en nuestro país y avalado por todos los sectores productivos, políticos y sociales, tanto a nivel regional como estatal, y plasmada en nuestra constitución política, como un símbolo de representación democrática, se ganó la batalla que todos los revolucionarios iniciaron para liberar a nuestra nación de la dictadura militar, y de esta forma la sociedad llevara una vida política aceptable y sin conflictos.

“Resulta consecuentemente, que siendo una determinación política de las más importantes de la comunidad nacional, la adopción del SISTEMA FEDERAL, es necesario que no tan sólo como fórmula escrita, así se contenga en la Ley Fundamental de México, lo que no es bastante, sino que adquiera en la realidad vida orgánica plena”.³²

Por otra parte, entre lo poco que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes, está la consignación de la forma federal. Por lo tanto, en este punto el liberalismo, que sabemos se identifica con el federalismo, no pugna, como en las libertades o en la abolición de los fueros, por avanzar, sino por mantener y, a partir de 1842, perfeccionar. Y es que en ningún tema el liberalismo mexicano es tan deudor de nuestros primeros legisladores, como en lo relativo a la forma federal.

³¹ Chapoy Bonifaz, Gil Valdivia. E.T.A.L. *El Federalismo en sus Aspectos Educativos y Financieros* UNAM, México, 1976. p. 145.

³² Chapoy Bonifaz, Gil Valdivia. E.T.A.L. *Op. Cit.* p.146.

La integración teórica del federalismo mexicano no es simple ni en sus orígenes, ni mucho menos en sus posteriores etapas. Es complicada, tanto en sus influencias doctrinales como en la determinación de la perspectiva desde la que se procede a su adaptación.

Ahora bien, en materia federal, los liberales mexicanos se encuentran en una posición ambigua. Por una parte, necesitan probar que el federalismo consolida la unión nacional, conteniendo las tendencias centrífugas que desde el principio se manifiestan en Texas y Yucatán. Pero, junto a ello, necesitan contrarrestar las maniobras de las clases privilegiadas que pretenden obtener el centralismo de lleno en la primera administración, defendiendo con ello la descentralización, la vida política autónoma y libre de las provincias y de sus grupos dentro de la federación.

Indudablemente el revolucionario mexicano tomó como modelo al federalismo norteamericano y sobre todo tuvo el acierto de comprender que el objetivo de ellos era muy distinto al nuestro, por lo que los estadounidenses han pretendido, con su sistema federal, centralizar un poco, como la conveniencia nacional puede aconsejarlo, los poderes de mando diversos que heredaron de su etapa colonial. A la inversa, el federalismo mexicano, para que realmente correspondan a la idea y propósito de nuestro pueblo, debe buscar la descentralización del poder centralizado que se ejerció en las colonias hispanoamericanas durante cerca de tres siglos de dominación española.

El régimen federal permite que cada una de las grandes fracciones en que se divide el territorio nacional, pueda adaptar todas las medidas que requieran sus particulares necesidades; permite regir fácilmente un país tan extenso, tan diverso en su fisonomía y en su clima, en sus producciones naturales y en las costumbres de sus habitantes, y facilita dirimir las contiendas sin marchas penosas y cuantiosos gastos; impulsa el espíritu público; enseña a los hombres a ejercer sus atribuciones; los educa políticamente; pero, sobre todo, el federalismo fomenta el patriotismo territorial, preparando a los ciudadanos para adquirir el amor patrio, base de las democracias.

“El sistema federal tiene como base la felicidad general y particular, y las distintas partes de una sociedad así constituida, están cimentadas para formar la unidad nacional por los intereses y la convivencia particular, formando armonía con el bien en favor de la comunidad a la cual se está rigiendo bajo este concepto de gobernabilidad”.³³

“La mayoría sostiene que el federalismo que en México se proclama, es la causa contra la cual lucharon vigorosamente Whashington, Adams, Hamilton y otros mil hombres ilustres, que veían en ella el germen de la división, y por consiguiente, de la destrucción del país”.³⁴

Es, por tanto, un hecho innegable que mientras nuestro territorio estuvo en poder de los españoles, ya como colonia o como parte integrante de la monarquía española, aunque de hecho estuvo centralizado su gobierno en la ciudad de México, jamás se acostumbró, antes repugnó ostensiblemente, el que aquel dependiera exclusivamente de la referida ciudad. La repugnancia no sólo provenía de la existencia de un gobierno opresor, sino también de la misma naturaleza. Por otra parte, había el propósito de mantener las divisiones, lo cual creó una irregular división del terreno que formaban las provincias, pero que se consideraban como una tradición en el territorio nacional.

El federalismo fue pues, resultado de las necesidades e impuesto por las realidades. En otras palabras no puede negarse que los pueblos no quieren depender en todo y por todo de la capital, que quieren disponer a su libre arbitrio de su gobierno interior, que reputan por la mayor calamidad permanecer centralizados, que no esperan el menor beneficio de esta forma de gobierno.

El federalismo resulta consecuencia inexorable de las condiciones geográficas, económicas, sociales y políticas del país; es el único instrumento de que se dispone para unir lo que esta desunido. Las repúblicas federales son aptas para defender sus propiedades, su independencia y libertad; su fuerza proviene de la conjunción de

³³ Chapoy Bonifaz, Gil Valdivia. *Op. Cit.* p. 148.

³⁴ Reyes Heróles Jesús. *Op. Cit.* p. 362.

voluntades. Sólo con el federalismo el gobierno podrá obtener la unidad. A este fin de procurar que se estrechen más y más los vínculos sociales entre las partes integrantes y remover todo motivo de desavenencia, para estrechar esos lazos, es necesario valerse, más que de la fuerza, de una política viable.

“En un régimen federal coexiste la soberanía de los Estados y la de la Federación, esto da lugar a coaliciones, conflictos y mutuas invasiones. A evitar los conflictos y resolverlos, así como a restaurar las garantías individuales violadas, está dirigido el juicio de amparo del derecho mexicano”.³⁵

Básicamente, la estructura de un Estado Federal radica en la adecuada composición y distribución de los órganos que lo integran. sin embargo, el reparto de competencias no esta sujeto a reglas rígidas, pues depende en gran parte de la historia política y constitucional de cada país.

Para que esto resulte indispensable se necesita forzosamente del establecimiento formal de la distribución de competencias del poder central y de las entidades federativas. Esto es necesario no solamente por ser una consecuencia de la naturaleza misma del Estado Federal, sino con el propósito congruente de especificar debidamente los planos jurídicos respectivos, ya que tanto el poder central como las entidades federativas poseen su propia legislación. Por consiguiente, y en caso de no establecer este reparto, podría pensarse en la imposibilidad del funcionamiento eficaz del Estado Federal.

Puede darse el caso de que la constitución enumere una relación de atribuciones para las entidades federativas, entonces las que no señalen para ellas corresponden por exclusión al poder central. Cuando esa lista de atribuciones se confiere expresamente al poder central, entonces aquellas funciones que no se le hallan

³⁵ Reyes Heróles Jesús. *Op. Cit.* p. 394.

adjudicado al propio poder central les pertenecerán a las entidades federativas".³⁶

En estas condiciones, prácticamente desde que se inicia la vida de México bajo la forma federal los liberales tratan de demostrar que esta forma conviene a México, pues consolida su unidad y permite su desenvolvimiento y progreso, así como llevar una vida digna, libre y democrática que les permite a todos los ciudadanos alcanzar un desarrollo económico, político y social. El sistema federal así lo permite, pues sus reglas son menos rígidas al autoritarismo militar.

La forma federal contribuye a la descentralización gubernamental, a difundir la ilustración y a formar gobernantes. Políticamente garantiza la subsistencia, haciendo que las revoluciones sean difíciles de emprender y más aun de lograrse. En un gobierno central, todo el trabajo revolucionario se reduce a derrocar el gobierno de la capital, empresa que no es difícil, pues depende de un solo golpe acertado.

La sujeción de las provincias, después de ello, resulta fácil, esto no sucede en la forma federal. Contrayéndose a México, el federalismo está establecido y adelantado e intentar su variación trastornaría todo el orden de la República. Los Estados no se avendrían a un cambio de forma de gobierno, así que podemos decir, sin temor a equivocarnos, que el sostener y fomentar nuestra federación ya establecida, es un medio eficaz e indispensable para conservar la unión de todos nuestros estados que de otra manera quizá se verían tentados a tomar otros sistemas de gobierno que cubran sus necesidades como estados libres.

En México los federalistas defienden los pequeños intereses difundidos en la república y son los grandes intereses de las clases privilegiadas los que apoyan el centralismo, consolidando el dominio de estos poderosos sobre las clases desprotegidas. Esto hace que sea empleado con reserva, o mejor dicho servía para demostrar que el

³⁶ Armenta López Leonel. A. "Federalismo y Descentralización". Revista El Municipal. 2 de diciembre de 1996, p. 23.

federalismo no iba contra la unidad nacional, pero era peligroso servirse como instrumento de una teoría de centralización, cuando se estaba peleando por la descentralización.

“Al llegarse al movimiento que culmina con la constitución de 1857 y la Reforma, es obvio que el federalismo del grupo de Nueva Orleans y la tendencia hasta centrífuga de Vidaurre, sin embargo el plan de Ayutla, que declara que las instituciones republicanas son las únicas que convienen al país cuando este antes de ser modificado por el plan de Acapulco, hablaba dentro de sus apartados de Estados, pero al ser cambiado su estructura original pierde la esencia para la cual había sido promulgada esta carta en favor del federalismo y la soberanía nacional a nivel económico, político y social”.³⁷

“En 1824, el derecho público tuvo por cimiento a la nación mexicana, compuesta de provincias comprendidas en el territorio que delimitó el ACTA CONSTITUTIVA y que fueron erigidas en estados de la federación, según el reconocimiento expreso de la CONSTITUCION de ese año. Mientras que la carta política de 1857 presentó los derechos del hombre como base de sus instituciones, o lo que es lo mismo, el derecho público de 1824 tuvo por finalidad una entidad colectiva, como es la nación, en tanto que la constitución de 1857, consideró al hombre con relación a sus derechos individuales.

Fue una consecuencia lógica que surgiera esta diferencia, ya que en 1824 el gobierno era nacional en su origen, y el derecho establecido tenía por mira fijar la independencia política, establecer firmemente la libertad y promover la prosperidad, así como la gloria de la nación”.

En cambio la constitución de 1857 ya no se propuso en primer lugar fijar esa independencia, por lo que la mira principal tenía otro objetivo, como era recoger la herencia del 1824 y adicionarla con nuevos principios. Si la carta política del 1857 nació del plan que destruyó al gobierno despótico de Santa Anna que había pisado escandalosamente los derechos del hombre, ella se convirtió, por

³⁷ González Ramírez Manuel. *Consideraciones Históricas Acerca de la Constitución de 1917*. E.N.P. México. 1967, p. 7.

necesidad, en un arma poderosa, forjada para reconquistar y asegurar el goce de aquellos derechos, sin olvidar que la nación es una sola e indivisible. Por lo demás los dos pensamientos capitales fueron consignados en el Plan de Ayutla, en la medida que proclamó que debían respetarse inviolablemente las garantías individuales, y que la nación es y será siempre una sola e independiente"³⁸. El principio relativo a la soberanía llevó también impreso en la constitución de 1824 el sello de nacional, el sello que se marcó todavía mas en la constitución de 1857, que dijo.

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, así como el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".³⁹.

Otro principio adoptado por el derecho público de 1824 fue el que se refirió a la forma de gobierno, expresando que la nación adoptaba la república representativa popular federal, con lo cual se apreció que la nación fue la que se constituyó y no los estados, y aunque en otra forma se expresó la misma idea en la constitución de 1857, la verdad fue que la voluntad de los departamentos de que habló el Plan de Ayutla en la constitución del 57, al restablecer a los estados, se reconoció que era 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 la propia constitución.

La Asamblea Constituyente de Querétaro debatió y aprobó la carta política de 1917, que hasta ahora se conserva en vigor, conforme al proyecto redactado por el primer jefe de la nación Venustiano Carranza, que sirvió de base para los debates. Se trato de conservar las instituciones del derecho constitucional mexicano que ya habían tomado carta de naturalización, así como perfeccionar algunas otras, como las garantías que deben gozar los procesados en

³⁸ Vera González Ramírez Manuel en el libro. *Consideraciones Históricas Acerca de la Constitución de 1917*. Debido a que este pequeño fragmento pertenece a una síntesis de dicho libro.

³⁹ González Ramírez Manuel. *Op. Cit.* p. 9

los juicios penales, o como el ejercicio del poder legislativo federal. Esta fue la aportación al derecho público mexicano, en la inteligencia de que es bien sabido que nuestro constitucionalismo social fue el primero en implantarse, antes que otros constitucionalismos de la misma especie, que después surgieron en distintos países del mundo.

No es posible olvidar que durante la discusión del problema de la tierra, en 1856, los constituyentes progresistas de la época convinieron en que era sagrado el derecho de propiedad, pero también era sagrado el derecho del trabajo. Sólo que fue hasta la constitución de 1917, en su ARTICULO 123 cuando este derecho, establecido en categoría constitucional, formó parte del reconocimiento que nuestra carta política ha hecho al alto valor de la dignidad humana.

Tampoco se puede pasar por alto que el ARTICULO 27 constitucional reconoció a la nación como fuente de derechos patrimoniales, lo que nos permite apreciar que por el camino del derecho de propiedad, la constitución dejó bien entendido que la nación es la titular del suelo y del subsuelo de México, constituyéndola en sujeto de derecho que ha roto el antagonismo ancestral entre individuo y Estado, de donde en nuestro orden jurídico primero es la nación y luego el individuo.

En suma, puesto que la nación representa el valor superior en la convivencia mexicana, se ha hecho necesario integrarla con los elementos sociológicos que han acabado por serle característicos, con los valores históricos que son propicios a su condición de entidad independiente, de tal modo que las desigualdades sociales que implantó el antiguo régimen, el régimen revolucionario ha tendido a hacerlas desaparecer, por lo que la integración de la nación mexicana es un concepto dinámico, en proceso de ejecución y en lucha constante por su plena realización.

La forma de Estado Federal tiene muy diversas implicaciones y muy diferentes interpretaciones, pero en síntesis se caracteriza por lo siguiente: la existencia de dos jurisdicciones, una federal aplicable a

todo el ámbito nacional, y la local distinta en cada entidad federativa; también existen otras de menor jerarquía en el ámbito político como son las coextensas, coexistentes y de igual jerarquía. De acuerdo con esto, podemos deducir que la característica esencial del Estado Federal consiste en la distribución de competencias entre el gobierno federal y sus estados, señalada en su Constitución Federal que es el ordenamiento fundamental para los miembros de una nación federalista.

Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya lo tenga en un pacto de estados pre-existentes o en adopción de la forma federal por un estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones, pero mientras en el primer caso los estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el segundo suele suceder que sean los estados a quienes se confiere las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás. La Constitución de los Estados Unidos adoptó el primer sistema y la de Canadá el segundo.

"La distribución de competencias resulta un problema muy complejo por el hecho de que se van a operar facultades para toda la unión federal y para los estados particulares en un mismo espacio territorial y político donde coexisten los ordenamientos locales y un ordenamiento federal"..⁴⁰

No hay que olvidar que en la constitución de Apatzingán se insertó un artículo, cuyos términos nos sirven para subrayar la división de poderes y a ellas se adicionó que no debían ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación:

EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL: Este, en 1824, estaba facultado para sostener la independencia nacional y conservar la unión, su ejercicio se depositó en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, con facultades que expresamente estableció la

⁴⁰ Quiroz Acosta, Enrique. *Evolución del Federalismo Mexicano y el Federalismo Norteamericano*. Revista el Municipal #105. p. 20.

constitución, sin que pudieran mezclarse en la administración interior de los Estados.

"El Acta de Reformas de 1842 perfeccionó a esta organización legislativa al declarar que los poderes de la unión derivaban todos de la constitución y se limitaban sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella, sin que se entendieran permitidas otras, aún por falta de expresa restricción".

Sobre esta base se pudo legislar después la Carta Política del 57 en el sentido de que los funcionarios federales no tenían más facultades que las que expresamente les concedía la Constitución. Por cierto que el poder legislativo en el 57 se redujo únicamente a la cámara de diputados, pues se eliminó de él a la de senadores. Con ello se estableció la acción legislativa omnipotente y se depositó en tal cámara todo el poder de un monarca absoluto. La desviación quedó corregida por la reforma del 13 de noviembre de 1874, que restituyó el funcionamiento de la cámara de senadores y con ambas cámaras se estableció también el poder legislativo en la Constitución de Querétaro.

Sólo que debe destacarse que ésta, al señalar a cada cámara sus atribuciones específicas y al enumerar las facultades correspondientes al congreso federal, que consisten en permitirle que legisle en lo que sea necesario con objeto de hacer efectivas las facultades expresamente enumeradas, el funcionamiento del congreso federal está ideado para dar a México la fisonomía de país que vive bajo un régimen de derecho.

EL PODER EJECUTIVO FEDERAL: Las atribuciones que se dieron al presidente de la república por la constitución de 1824, fueron copia de las que al poder ejecutivo otorgaba la constitución de CADIZ. Entre ellas se encuentran: la unidad en su personal; la facilidad de su inmediato de reemplazo por el vicepresidente; la determinación especial de su elección; etc. La de 1857 igualmente reconoció en este poder su condición unitaria; decretó su elección indirecta en primer grado; dio facilidad inmediato reemplazo por el presidente de la Suprema Corte; concedió libertad relativa de renuncia; y estableció un

¹⁷ González Ramírez, Manuel. *Op. Cit.* p. 37.

lugar determinado como residencia obligatoria; suprimió la vicepresidencia de la república, pero de acuerdo con la reforma del 6 de mayo de 1904, ésta se reconsideró y nuevamente dicho cargo, figuró entre los primeros de la Federación Mexicana.

Por lo que respecta al mandato de la constitución de 1917, el poder ejecutivo quedó depositado en un solo individuo; la elección es directa, con lo que se otorga origen popular a la designación de este alto funcionario; y como quiera que sea esta vez también fue suprimida la vicepresidencia: a la falta del presidente se opera un proceso en el que interviene el congreso, o en su caso la Comisión Permanente, para designar al sustituto, al interino o al provisional, y si corresponde, convocar a nuevos comicios para elegir a quien deberá concluir el periodo correspondiente. Las facultades extraordinarias, que reúnen en el presidente las funciones de los otros poderes, obedecen a situaciones que ameritan una acción rápida y eficaz para sortear los riesgos o las crisis. Así en la Constitución de 1824, se previó el caso de la seguridad de la federación, pues entonces el ejecutivo podía realizar funciones de autoridad judicial y podía arrestar a la persona que lo mereciera, solo que debía ponerla a disposición de autoridad judicial competente en el término de 48 horas.

EL PODER JUDICIAL FEDERAL: En cuanto a la designación de los magistrados de la Suprema Corte, que son los más altos representativos de este poder, la Constitución de 1824 la dejó a cargo de las legislaturas de los Estados, con el carácter de inamovibles, mientras que la de 1857 prescribía que los ministros durarían en su cargo 6 años y serían electos por votación indirecta en primer grado.

"Varias han sido las reformas constitucionales que al respecto se han dictado y que en síntesis se refirieron: a).- a la movilidad o inamovilidad de los ministros; en la actualidad son inamovibles; b).- al aumento del número de ellos; actualmente suman 21 los miembros del pleno; c).- a funcionar en pleno o por salas; en nuestros días lo hacen por ambos procedimientos".

⁴⁷ González Ramírez, Manuel. *Op. Cit.* p. 39.

Entre el poder judicial de la Constitución de 1824 y el 1857 y 1917 hay una diferencia sustancial, pues en la primera no era el supremo intérprete de la Constitución, en tanto que en las últimas sí lo es. Hoy su revisión no se limita a las leyes, sino que se extiende a los actos de toda autoridad para hacerlos ineficaces respecto del quejoso, siempre que violen las garantías individuales, restrinjan la soberanía de los estados e invadan la esfera de la autoridad federal.

El federalismo ha sido un régimen constitucional que con mejor efectividad ha intentado una distribución más o menos adecuada de las funciones que conlleva el ejercicio del poder, armonizándolas con los derechos subjetivos públicos; esto es así por que en un Estado Federal se procura la coexistencia de dos mandos de poder, uno central y el otro local, lo que ya de por sí presupone la fragmentación del poder. Para la existencia del Estado Federal de existir dos órdenes jurídicos que, perfectamente bien coordinados entre sí, se complementan mutuamente, de tal manera que integrados y dispuestos forman un todo armónico que resulta coordinado por una norma superior que es la Constitución, en donde en el estado federal las entidades federativas giran en torno al eje del poder central de control, así el poder central ejerce su atracción sobre los estados miembros, sólo que éstos poseen su propia autonomía y sus propios derechos que en cierto momento pueden hacer valer frente al poder central, pero estos no obtuvieron esos derechos por evolución natural, sino que nacen en el momento en el que son establecidos en la Constitución.

"El poder central y el poder local juntos forman un todo al que se le debe llamar Estado Federal, entonces al referirse a los auto - gobiernos locales, siempre se estará hablando de un régimen federal y no de regímenes unitarios o regionales".⁴³

⁴³ Armenta López, Leonel. A. *Op. Cit.* p, 22.

BIBLIOGRAFIA.

- 1) Armenta López, Leonel. A. *Federalismo y Descentralización*. "Periódico el Municipal", Lunes 2 de Diciembre de 1996.
- 2) Avalos Aguilar, Roberto. *Federalismo y Gobierno Locales en México*. Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- 3) Carpizo, Jorge. *El Sistema Federal Mexicano en los "Orígenes Federales del Continente Americano"*. México 1972, p, 156.
- 4) Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Novena Edición Miguel Angel Porrúa. México, 1995. pp, 342.
- 5) Chapoy, Bonifaz, Gil Valdivia. E.T.A.L. *El Federalismo en sus Aspectos Educativos y Financieros*. UNAM. México, 1976, p. 76.
- 6) Garza García, César Carlos. *Derecho Constitucional Mexicano*. Mc. Grau Hill. México, 1997, p.143.
- 7) González Ramírez, Manuel, *Consideraciones Históricas Acerca de la Constitución de 1918*, p.98.
- 8) Hale, Charles A. *El Federalismo Mexicano en la Epoca de Mora. (1821 - 185)*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1991, p, 125.
- 9) Marcello, Carmagnani, (coordinador). *El Federalismo Latinoamericano*. México/Brasil/Argentina.
- 10) Matute, Alvaro. *México en el Siglo XIX*. Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas. UNAM. Instituto de Investigaciones Históricas, p. 169.
- 11) Quiroz Acosta, Enrique, *Evolución del Federalismo Mexicano y el Federalismo Norteamericano*. Revista el Municipal # 105.
- 12) Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*. Tomo III. Fondo de Cultura Económica. México. 1974, p. 246.

CAPITULO 4 FEDERALISMO Y PRESIDENCIALISMO

El primer sistema presidencial se encontró en la Constitución Norteamericana de 1789. Esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que dio como resultado el régimen presidencial.

Este régimen presidencial se ha caracterizado por la existencia de un sistema basado en la separación y en el equilibrio de los poderes del gobierno, en que un presidente de la república es asistido por ministros o secretarios designados directamente por él, que no son políticamente responsables ante el parlamento o congreso, que actúan como simples ejecutores de la política presidencial.

“El Estado Federal y la forma de gobierno republicano presidencial constituyen la aportación más genuina del pueblo norteamericano al Derecho Constitucional del Estado Liberal moderno. Ambas formas descansan en el principio de la distribución de funciones en el ejercicio del poder político, al mismo tiempo que coexisten dos ordenes jurídicos perfectamente relacionados entre sí.

Con el surgimiento del Estado Federal tuvo como causa la celebración de un pacto para la concertación de intereses políticos opuestos, esto no se puede negar; como tampoco podríamos negar que el federalismo es el sistema que con mayor esperanza se ha acercado como respuesta para la solución del problema eterno de la humanidad en cuestiones de poder, como conciliar el ejercicio de la libertad de los gobiernos con el ejercicio de la autoridad de los gobernantes. Por todo ello, la mayoría de las naciones del mundo, cualquiera que sea su ideología, aspiran siempre a una vida mejor, y el régimen federal fue la forma de Estado que vino a fortalecer esas esperanzas cuando los cimientos de las monarquías empezaron a sacudirse”.⁴⁴

⁴⁴ Armenta López, Leonel. *Federalismo y Descentralización*. Periódico El Municipal, lunes 2 de diciembre de 1996. p. 22

“Sin embargo, en América Latina, el régimen presidencial, como consecuencia de la acción y sus causas históricas, sociológicas y económicas y en especial por la influencia del caudillismo y del cacicazgo, se caracterizó por una preponderancia total del poder ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno. Así desapareció el equilibrio de poderes, con la teoría de la separación de los poderes y con el modelo teórico de sistema presidencial. Este fenómeno ha denominado presidencialismo al régimen presidencial latinoamericano caracterizado siempre por una tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de manera paternalista”.

Pero no por estos augurios el federalismo debía ser el remedio de la organización del poder. Lo que sucede es que ha sido un régimen constitucional que con una mejor efectividad ha intentado una distribución más o menos adecuada de las funciones que conlleva el ejercicio del poder, armonizándolas con los derechos subjetivos públicos. Esto es así por que en un Estado Federal se procura la coexistencia de dos mandos de poder, uno central y el otro local, lo que ya de por sí presupone la fragmentación del poder que se traduce en una autolimitación establecida por la Constitución. Es a partir de entonces cuando el federalismo cobra significado auge.

“El presidencialismo vigente ha dejado la idea de que lo importante es ganar el ejecutivo”.

La organización del poder ejecutivo en una forma presidencialista, con una clara tendencia a darle a este poder del gobierno un predominio sobre los otros dos y hacer del presidente de la República el factor esencial del poder y el centro impulsor de la actividad institucional y política del país. Por es en la mayoría de los lugares en que las sociedades organizadas pretenden fortalecer sus tradiciones, conservar sus valores y preservar sus libertades, se ha impuesto con rigor ésta forma de Estado. Al cabo de estos fenómenos, debe reconocerse que el gobierno federal también incrementó su poder y su esfera de acción frente a los gobiernos

⁴⁵ Barragán Barragán, José *Principios : Sobre el Federalismo Mexicano*. 1824. Colección Conciencia Cívica Nacional. México, 1984. 12. Departamento del Distrito Federal. p. 62.

⁴⁶ Martínez Martínez, Pedro *Gestión y Estrategias*. Departamento de Administración de la UAM-A. Enero - Diciembre de 1997. números 11 y 12. p. 68.

municipales y estatales, es por ello que a través de un equilibrio más o menos y equitativo entre el principio de autonomía y el principio de asociación se establece el Estado Federal.

La diversidad cultural y la multiplicidad de centros de desarrollo económico, hacen que el México actual privilegie la forma federal de Estado frente al unitario, toda vez que éste último sería ineficiente y disfuncional por que sólo existiría un orden jurídico válido en el territorio, y la totalidad de las decisiones y políticas públicas emanarían y convergerían en el centro geográfico.

Por ende, el Federalismo no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los estados miembros en detrimento de la Nación. Es robustecer las partes y el todo y consolidar la unidad para hacerlo más fuerte. El principio de equidad inherente al federalismo es impulsar los propósitos de la Nación, entendida ésta como el ámbito de pluralidades regionales con valores y metas propios que le dan identidad y destino compartido.

Sin embargo, el poder presidencial dejó entonces de proceder de las personas para descansar en una organización política compleja, resultante de las distintas fuerzas en equilibrio, donde las instituciones despersonalizaron al poder. Por ello la búsqueda del consenso, del acuerdo general de las distintas fuerzas sociales a cerca del poder que en última instancia recae la concentración del poder presidencial sin que el sistema tuviera la necesidad de recurrir al uso de la violencia, como método de gobierno, para sostener la cohesión y la estabilidad política.

En esa medida, la legitimidad del presidencialismo, entendida como la aceptación de un orden socio-político considerado ideal, dadas las características que asumen la sociedad y el Estado, se vio mermada. Esa pérdida de legitimidad social se expresa en las dificultades para lograr el acuerdo de nuevos o antiguos pero fortalecidos actores o fuerzas sociales en torno al poder depositado en la presidencia, es decir, en una pérdida del consenso sobre el poder presidencial.

El fortalecimiento del poder presidencial tiene que ver con la situación económica, política y social prevaleciente en el país, no cabe duda, que el signo presidencial debe mantener su confianza por sobre cualquier eventualidad y así, en la medida que ésta sea confiable se sostiene. En consecuencia, el presidente de México, agrega a sus poderes constitucionales y políticos reales al que proporciona el mito; y como toda ficción la confianza.

“Weber tenía razón, el sistema presidencialista mexicano ha perdido su legitimidad, toda vez que la predictividad de las acciones gubernamentales es un asunto cuestionable. Los cambios de orientación política han sostenido ciertos equilibrios globales, pero necesariamente afectan intereses de sectores sociales. Los cambios de la acción gubernamental, con todas las bondades que puedan reconocérseles para la estabilidad política, han disminuido la confianza de sectores importantes de la población”.

La legitimidad en que un orden determinado se constituye políticamente con la continuidad en las relaciones entre gobernantes y gobernados es la creencia que pueda surgir de las tradiciones, del carisma de los gobernantes o de las leyes, es por ello que busca su legitimidad en los mitos revolucionarios y en la revolución sexenal, pero no cuenta con las condiciones del México actual, en el que existe una sociedad más capacitada para juzgar la eficiencia del Estado en la conducción del desarrollo de la nación.

Por otro lado el Federalismo principalmente se dio de la unión de las entidades federativas en una república representativa, democrática, federal y soberana. Y la forma en que nuestro federalismo, ha ido evolucionando con el transcurso del tiempo, es preciso entenderlo que actualmente, se tiene que valorar como primera organización de nuestro Estado Nacional, es por ello que lo ubicamos dentro del proceso de cambio hacia la renovación que se esta llevando a cabo en el país. Es así como el federalismo favoreció

⁴⁷ Béjar Navarro, Raúl y Moctezuma N., David. *Relativización y Desgaste del Presidencialismo Mexicano*. Aportes de Investigación/21. UNAM. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. 1988. p. 20.

la integración de la nacionalidad, y a su vez frenó a las fuerzas rezagantes y estacionarias que obligaron al pueblo mexicano a emprender un largo camino de luchas internas y de defensa de la soberanía frente a las amenazas externas.

“La integración teórica del federalismo mexicano esta en deuda permanente, la constitución de 1824 fue algo, en cuanto consigno el federalismo; así, el federalismo es resultado de necesidades e imposición de realidades”.⁴⁸

Asimismo, el federalismo moderno es, una forma de organización política extremadamente adaptable a cualquier sistema político. Lo mismo puede construir la estructura básica de un Estado oligárquico que el fundamento último de un Estado democrático, sin embargo la teoría moderna del federalismo, tiende a emparentarse más con la democracia y a servir como una elevación fundamental. Es así como la teoría política del federalismo, nos menciona que la federación que se vuelve Estado es una unión pactada de comunidades políticas que desean fundar un Estado nacional basado en el acuerdo soberano de todos sus miembros.

Para Hans Kelsen “el federalismo era sólo cuestión de establecer jurisdicciones (o ámbitos espaciales de validez del derecho), y no poderes políticos asociados y constituyentes de un poder superior que era la federación”.⁴⁹

Formalmente, Kelsen tenía razón, se trata de un proyecto de descentralización jurídica y administrativa; pero su necesidad formalista no vio el rico contenido político que entraña el federalismo y, mucho menos, su fuerza fundadora de la constitución del Estado.

El federalismo moderno, con acta de nacimiento histórica y política en la Constitución de los Estados Unidos, es una forma de unión entre comunidades políticas que resuelven conjugarse en la formación de una entidad superior en la que estarán representadas, a

⁴⁸ Meyer, Eugenia. *Revista Semestral de Estudios Regionales. ESLABONES*. Julio - Diciembre 1996, número 12. México. p. 24.

⁴⁹ Córdova, Arnaldo. *Revista Semestral de Estudios Regionales. ESLABONES*. Julio - Diciembre de 1996. Número 12. México. p. 11.

la que cederán facultades que antes sólo ellas ejercían autónomamente y que deberá mantenerlas unidas como una nación y a las que protegerá de peligros tanto internos como externos. El federalismo es, en esta perspectiva, un proyecto de organización del Estado democrático.

Hoy en día, de una u otra manera, casi todos los Estados modernos se encaminan hacia formas variadas de organización política federalista. Reconocemos, así, la diversidad de intereses individuales, comunales y regionales que cada vez más se abren paso en la confusión de la vida política moderna y la necesidad de darles status e institucionalidad en la política nacional y en el orden jurídico constitucional que es, ante todo, de naturaleza política.

Nuestro federalismo es un régimen político que se funda en el principio de la soberanía popular, que consagra nuestra Constitución y que, por olvido, jamás ha tenido positiva observancia en la política nacional. "El federalismo ha tenido que sufrir en el régimen constitucional y legal que se ha dado al Distrito Federal. Constituido como una base de apoyo político, económico y social del gobierno central".⁵⁰

Al federalismo no lo crea la Constitución, sino que lo adopta como base de la organización del Estado que ella instituye. "También históricamente, el federalismo se ha convertido en tema administrativo y casi nunca se le ha visto como tema político".⁵¹

El federalismo es, en esencia un ascenso popular organizado y su origen estará fundado en el individuo que decide; es así como el federalismo es democrático, fundamento final en el individuo, poseedor del poder, y su origen estará fundado en el individuo que decide; es así como el federalismo es democrático y tiene su finalidad en el individuo, poseedor del poder y de construir al Estado. Es así que el federalismo sigue siendo una expresión, más no un problema

⁵⁰ Córdova, Arnaldo *Op. Cit.* p. 14.

⁵¹ Un Ejemplo de ese tipo de planteamientos lo es el folleto que publicó La Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio Federalismo Fiscal México, el problema no es una redefinición de la soberanía de los estados y los municipios sino una adecuada asignación de recursos

que hay que resolver, pues hay que pensar en la libertad, la autonomía y la libertad de los Estados y los municipios, pues es de esta forma en que el federalismo realiza la descentralización política mediante una distribución entre autoridades centrales y locales, en una división de esferas que se limitan recíprocamente. Es así como se empieza a devolver a los estados y municipios todas las atribuciones relacionadas con la función primordial, es decir, la función básica del sistema es dividir a los poderes, de modo que los gobiernos, generales y locales, sean, dentro de su clase, independientes y coordinados proporcionalmente.

Observamos que en México la división de autoridad es primordial para la forma y actividad del sistema federal que establece la constitución, la cual expresa su voluntad de unidad general.

El artículo 40 de la constitución expresa lo que el pueblo ha decidido con fundamento en el artículo 39: "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".⁵²

El artículo que consagra al federalismo mexicano es precisamente el 43 y no el artículo 40. En sí, el federalismo es un tema político y no jurídico o administrativo, porque en él se dió la idea original de la soberanía nacional, y además por que es un régimen político que se funda en el principio de la soberanía popular. Sin embargo los artículos 40 y 43 deben ser reformados únicamente para hacer más explícitos y más claros los principios que contienen; estamos conscientes de que nuestro federalismo no ha sido otra cosa que una cobertura indigna del ejercicio abusivo del poder del Estado por individuos que son designados por la misma constitución, presidentes de la república, gobernadores de los estados o, inclusive, presidentes municipales, que son definidos como depositarios personales del poder de gobernar.

⁵² *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. Porrúa Hermanos, México.

Lo que sí se debería de reformar es todo aquello que en la Constitución y en las leyes sirve de fundamento al abuso del poder, sea personal o de grupos.

“Ante la regla general del modelo americano, nuestra Constitución aporta otra disposición con la misma generalidad y que lo modifica substancialmente; se trata de la fracción xxx del artículo 73 que se ha denominado por la doctrina como facultades implícitas de la federación; sin embargo, aunque esta facultad ha podido ser implementada para ampliar o federalizar facultades no expresas del gobierno general, por lo que recibe la crítica doctrinal, la realidad ha propiciado más la reforma constitucional para acrecentar expresamente las atribuciones federales que la interpelación de estas facultades implícitas”.⁵³

Sin embargo, el proceso que se ha dado en el federalismo es la competencia de las delegaciones desde los estados hacia un gobierno federal que representa a todos hacia el exterior y todo ello se ha invertido en un proceso de seguimiento del federalismo, el cual se manifiesta en la devolución de competencias, es decir, desde la federación hacia los estados y municipios, de tal manera que el federalismo se podría construir desde el centro, como un propósito nacional terminante, porque sería mal visto abandonar a las administraciones estatales y municipales a su voluntad.

El gobierno federal, responsable de asegurar el efectivo desarrollo global de las partes integrantes de la República Mexicana, recoge esta inquietud y manifiesta la voluntad política, con el Plan Nacional de Desarrollo de impulsar un nuevo federalismo en que la mejor integración nacional esté fundada en ayuntamientos fuertes que sean la base de gobiernos estatales sólidos, que reconozcan la variedad municipal y promuevan la capacidad de decisiones y ejecución de ayuntamientos con mayor libertad para instrumentar las acciones locales: políticas públicas para promover una activa descentralización, redistribuir recursos más equitativamente y definir competencias que respeten y fortalezcan al municipio mexicano.

⁵³ Córdova, Arnaldo. *Op. Cit.* p. 16.

El sistema federal ha ido ampliando potestades a los órganos de la federación y restando competencias a otras instancias de gobierno, fortaleciendo el centralismo, tendencia que de ninguna manera ha significado la solución de posibles problemas, pero en sí “El federalismo se caracteriza por la no centralización y constituye un compromiso peculiar entre difusión y concentración de poder político en función de algún modelo compartido de nación y de grados socialmente deseados de integración política y de equidad social”.⁵⁴

Debemos esforzarnos por un federalismo que impulse la unidad, respetando la variedad geográfica, social y cultural de los mexicanos, que sea un factor para un desarrollo integral en todo el territorio, construir en las regiones fuertes y prósperas, y no en la exaltación de la diferencia y los desequilibrios. Es por ello que la crisis que vivimos en nuestro país nos ha hecho volver hacia el federalismo como una solución a la difícil tarea de construir un México más justo y democrático.

De hecho con las condiciones tan desfavorables económicamente hablando, el rehacer nuestro federalismo se ha tornado un punto tan importante en las agendas de los gobiernos federal, estatal y municipal.

“La forma en que opera el federalismo en México no es una deformación de este principio, sino la adecuación del mismo para hacerlo vigente frente a los desafíos internos y externos del país; ante el inicio de una nueva etapa en la historia de México, que va surgiendo matizada por una participación social cada vez más intensa y diversificada en su manifestación, por una relación creciente entre la sociedad y el gobierno, así como la transición paulatina de un esquema centralista hacia uno que busca el desarrollo de las regiones”.⁵⁵

Nuestro federalismo ha tenido cambios, los cuales han sido en su mayor parte centralizadores, en detrimento de las autonomías

⁵⁴ Favores de Almeida, María Herminia. *Federalismo y Políticas Sociales*, Series políticas sociales # 7, CEACC, Santiago de Chile, 1995.

⁵⁵ El Municipio en México, Archivo General de la Nación. Centro Municipal. Secretaria de Gobernación. México 1996. p.151.

locales. Pero el problema, hoy en día, no es el federalismo, sino una reforma del Estado que lo haga posible y viable; el federalismo y la descentralización han cobrado gran reelevancia en los últimos años, como principios de organización política y administrativa.

Por último, podemos decir que el objetivo del federalismo es fortalecer la cohesión nacional, respetando la diversidad que integra al país, implica descentralizar y desconcentrar paralelamente funciones y recursos con el criterio de verificar condiciones regionales de desarrollo, es decir, fortalecer a los gobiernos estatales y a los municipios, que son la base de su funcionamiento; es fundamental su potencial de crecimiento y definir la pauta de sus relaciones, vislumbrando en ellas su formalidad que habrá de dar vigencia al nuevo federalismo.

“El federalismo, en su afán de redefinir las relaciones intra e intergubernamentales, deberá promover que el municipio asuma un papel protagónico, a partir del impulso a políticas diferenciadas o con los márgenes de flexibilidad suficientes para permitir que éstas sean adoptadas y adaptadas a la diversidad de condiciones, necesidades y características de nuestros 2, 419 municipios”.

El México de hoy en día, con sus tan diversificados intereses de todo tipo, encuentra la posibilidad de un federalismo real, su gran oportunidad para hacerse presente en las decisiones políticas nacionales. No cabe duda que avanzamos hacia un federalismo real y es un proceso que nadie podrá detener; pues será un federalismo puntal de nuestra transformación democrática.

¹¹ El Municipio en México. *Op. Cit.* p. 172.

BIBLIOGRAFIA.

- 1) Alvarez del Castillo, Enrique y Farías Urbano. *El Federalismo como Decisión Política Fundamental del Pueblo Mexicano*. En González Pedrero Enrique y otros. México setenta y cinco años de revolución política I. Tomo I. Volumen I. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Fondo de Cultura Económica. México, 1988, p. 78.
- 2) Barragán Baragán, José. *Principios Sobre el Federalismo Mexicano*. 1824. Colección Conciencia Cívica Nacional de México, 1982. 12. Departamento del Distrito Federal. 367 pp.
- 3) Béjar Navarro, Raúl y Moctezuma N. David. *Relativización y Desgaste del Presidencialismo Mexicano*. Aportes de Investigación / 21. UNAM. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. 1988, p. 198.
- 4) El Municipio en México, Archivo General de la Nación. Centro Municipal. Secretaría de Gobernación. México. 1996.
- 5) Méndez B, Luis H, (coordinador). *Poder, Ideología y Propuesta Social en México*. (1982 - 1996), p, 87.
- 6) Revista. *Gestión y Estrategia*. Números 11 y 12, Enero - Diciembre 1997. Departamento de Administración UAMA.
- 7) Revista Semestral de Estudios Regionales. *Eslabones*. Julio - Diciembre de 1996. Número 12. Pasado y Presente del Federalismo Mexicano. México, p. 67.
- 8) Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*. Tomo III. Fondo de Cultura Económica. México, 1974, p, 345.
- 9) Publicación Trimestral editada por el Comité Editorial del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. / Descentralización y Desarrollo. Coordinador Javier Matus Pachoco. Año 10 # 60 Octubre - Noviembre - Diciembre de 1997, 325 pp.
- 10) Tavares de Almeida, María Herminia. *Federalismo y Políticas Sociales*. Series Políticas Sociales, # 7. CEACC. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1995, p, 76.
- 11) Vega Hernández, Rodolfo. A. Rodríguez Obregón, José. A. (coordinadores), Municipio, IAPQ, FUNDAP, AMEINAPE. México. Querétaro, 1997, p. 178.

CAPITULO 5 EL FEDERALISMO Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

El concepto de federalismo en los Estados Unidos de América ha sido centro de un extenso análisis político, ha supuesto un modelo dominante de gran valor político interno y ha generado un considerable interés en el seno de la comunidad de naciones del mundo. No es nuestra intención repetir o ampliar el análisis, significado o interés en torno al federalismo estadounidense, sugeriremos más bien, la convivencia y oportunidad de utilizar un término relativamente nuevo para referirse a las Relaciones Nacionales, Estatales y Locales en los Estados Unidos. Este término es *Relaciones Intergubernamentales o RIS's* (inter-governmental relations. IGR). Sin embargo, antes de desarrollar y profundizar el concepto de RIG's, es útil especificar en primer lugar algunos caracteres generalmente conocidos del federalismo estadounidense.

“1.- El federalismo es una unión permanente de varios (cincuenta) políticos cuasisoberanos (denominados “Estados”) en base a motivos comunes manifiestos y el objeto de perseguir fines políticos generalmente reconocidos.

2.- El federalismo implica la división de poderes o delimitación de la autoridad entre el gobierno nacional (central) y los gobiernos estatales (constituyentes).

a) El gobierno nacional posee únicamente los poderes que le han sido delegados por la Constitución (y que son determinados para el Tribunal Supremo).

b) Los poderes no delegados al gobierno nacional son retenidos por los gobiernos estatales.

3.- Tanto el gobierno nacional como los gobiernos estatales (constituyentes) obran directamente sobre las personas, es decir,

ejercen un control efectivo sobre las personas dentro de los límites territoriales respectivos de sus jurisdicciones.

4.- Desde un punto de vista institucional, los gobiernos nacional y estatal son entes de gobierno con totalidad de competencias".⁵⁷

5.1 EL ORIGEN DE LAS RIG´S

El concepto *RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIG´S)* surgió en los Estados Unidos después de la gran recesión de 1929, a la luz de la adopción de políticas keynesianas y el desarrollo del estado de bienestar. Esta etapa histórica se caracterizó por una actitud gubernamental, que Wright,⁵⁸ ha calificado de "liberal, activa y progresista" el gobierno federal a través de la implementación de diversas políticas sociales modificó la división rígida de funciones y competencias al involucrar en ellas a los estados y localidades.⁵⁹

En el año de 1962, el senador Edmund Muskie hizo una importante declaración sobre la necesidad de sistematizar el estudio de las RIG´S, llamándole la "dimensión desconocida", refiriéndose a los procesos, las actitudes cotidianas y a las relaciones entre los funcionarios.

" En el año de 1964 W. Brooke Graves, escribe la obra que daría fundamento al estudio sistemático de las RIG´S".⁶⁰

⁵⁷ Wright, Deil S. *Del federalismo a las RIG´S en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local*, p. 6.

⁵⁸ Wright, Deil S. *Understanding Intergovernmental Relations*. 2ª edición, Brooks - Colc Publishing Company, Belmont, Ca., USA. 1988. p. 13.

⁵⁹ Agranoff asevera que las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen. Las políticas públicas en este sentido serían como un conjunto de decisiones y acciones que dan dinamismo a las estructuras. Agranoff, Robert. *Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales*, en Merino Huerta, Mauricio. *Cambio Político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública - Conacyt, México, 1992.

⁶⁰ Graves, W. Brooke. *American Intergovernmental relations : their Origins, Historical Development and Current Status*. Charles Scribner's Sons, New York. 1964.

más interesante de la Ciencia Política, al estudio de los procesos políticos - administrativos.

“El mérito principal del análisis de las RIG´s, reside en haber integrado el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas. Por lo tanto, su objeto consiste o trata de explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a las soluciones de problemas específicos (políticas y programas) detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos“.⁶¹

Las RIG ´s podrían ponerse a prueba, Deils. Wrifht, ha señalado que son tres los componentes fundamentales, para entender el desarrollo histórico de las RIG´s:

Primero, los asuntos de políticas que dominaban la agenda pública; es decir, las principales problemáticas que exigían la atención del gobierno.

Segundo, la percepción e interpretación de los principales actores involucrados en la problemática de las RIG ´s con respecto de la agenda gubernamental, este punto esta relacionado con los intereses específicos de grupos e individuos en la distribución de las cuotas de poder político y en la lucha por el control de los recursos públicos.

Por último, cuáles fueron las técnicas usadas para implementar las políticas de gobierno, relacionado principalmente con las cuestiones organizacionales e instrumentales para la implementación de una decisión que tiene efectos sobre la sociedad en su conjunto.

Una de las preguntas implícitas en el párrafo anterior se refiere a la posible relación entre el estudio del federalismo⁶² y el

⁶¹ Morata, Francese, *Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales*, Documentación Administrativa, INAP, España 1991, p. 154.

⁶² El federalismo vincula a unidades políticas en un sistema político global y permite que al mismo tiempo, cada una mantenga su integridad política fundamental. Esto lo logra a través de la distribución del poder entre un gobierno general o central y los gobiernos constitutivos. Véase David L. Sills, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 4, Aguilar, Madrid, 1974, p. 748.

implementación de una decisión que tiene efectos sobre la sociedad en su conjunto.

Una de las preguntas implícitas en el párrafo anterior se refiere a la posible relación entre el estudio del federalismo⁶² y el estudio de las RIG's. En principio, es necesario reconocer que no son excluyentes, sino complementarios. El primero a definir los principios de organización política del Estado, y el segundo dedicado a estudiar la dinámica y los aportes de conducta de los funcionarios públicos y entre los tres niveles de gobierno.

La historia de la relación entre el federalismo y RIG's, se remonta a los orígenes del nacimiento del Estado-Nación. En un principio ante la necesidad de sentar los principios generales (políticos, económicos y sociales) de su organización, se dio mayor atención al marco normativo que señalaba las atribuciones y competencias de cada uno de los niveles de gobierno, y se ubicó en un lugar secundario a los fenómenos intrínsecos de esta distribución. En la actualidad, ante las dificultades que atraviesan los Estados y sus gobiernos para organizarse y enfrentar los altos déficits de legitimidad, la discusión sobre las características que debe tener la configuración estatal ha renacido con fuerza. Por ejemplo: para Wright Won Yoo,⁶³ el estudio del federalismo y RIG's ha cobrado nuevamente un papel protagónico en los Estados Unidos, ya que durante la administración del presidente Ronald Reagan se discutió ampliamente sobre cuáles deberían de ser las características básicas del federalismo.

Por lo anterior, de acuerdo con Wright y Won Yoo⁶⁴ en la década de los ochenta las políticas involucradas con el federalismo, las relaciones y la gerencia inetrgubernamental, sufrieron cambios fundamentales. Los asuntos de política fiscal y de prestación de servicios gubernamentales fueron los más afectados. En este

⁶² El federalismo vincula a unidades políticas en un sistema político global y permite que al mismo tiempo, cada una mantenga su integridad política fundamental. Esto lo logra a través de la distribución del poder entre un gobierno general o central y los gobiernos constitutivos. Véase David L. Sills, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 4, Aguilar, Madrid, 1974, p. 748.

⁶³ Jae - Won Yoo and Deil S. Wright, *Pulic and Intergovernmental Relations: Measuring Perceived Change (s) in National Influence - The effects of the Federalims Decade*, en *Policy Studies Journal*, Vol. 21, no. 4, p. 687-699.

⁶⁴ Won Yoo, Jae y D.S: Wright, *Ibidem*.

contexto los patrones de conducta y la relación de los servidores públicos federales, estatales y locales se configuraron totalmente. Estas nuevas relaciones fueron la materia prima para el desarrollo de diversos estudios en RIG's.

5.2 LA RELACION ENTRE FEDERALISMO Y RIG's

Los conceptos federalismo, nuevo federalismo, federalismo cooperativo y RIG's, se han utilizado muchas veces como sinónimos, sin reflexionar si su significado es el mismo y sin tomar en cuenta que aún en regímenes unitarios, como el francés, se han desarrollado trabajos en RIG's.

Para Wright los elementos que distinguen a las RIG's son:

- 1.-El número y la variedad de las unidades gubernamentales;
- 2.-El número y la variedad de los servidores públicos involucrados;
- 3.-La intensidad y la regularidad de los contactos entre los servidores públicos;
- 4.-La importancia de las acciones y las actividades de los servidores públicos;
- 5.-La preocupación por los asuntos financieros.⁶⁵

Agranoff menciona como las características más importantes de las RIG's las siguientes:

- 1.-La coexistencia de diferentes centros de poder;⁶⁸

⁶⁵ Según Mac Manus, en este "subcampo", como el lo llama, se han desarrollado investigaciones relacionadas con teoría de la innovación, operacionalización de los conceptos de cultura política, sobre el poder de la comunidad.

⁶⁶ Morata, menciona que en los Estados Unidos y en la República Federal Alemana se habla de "Federalismo Cooperativo" para definir la estrecha colaboración entre los niveles de gobierno, en contraste con la rígida división de responsabilidades características del federalismo clásico. Motata, Francesco. *Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales*, en Documentación Administrativa, no. 224-225, Oct. 1990, Marzo 1991, p. 156-157.

⁶⁷ Wright, *Op. Cit.*, en *Public Administration Review*, Vol. 50, no.2 p. 168-178.

⁶⁸ Agranoff subraya la importancia del elemento humano y sus relaciones. En ellas el factor más importante es el de la información tanto formal como informal. Por lo tanto, para Agranoff es necesario reconocer que cualquier empleado público participa de alguna o de otra forma en la toma

- 2.-La diversidad de participantes (demanda y oferta) de los programas;
- 3.-La división dinámica del trabajo;
- 4.-No existe ni coordinación, ni equilibrio jerárquico entre las capacidades de los participantes;
- 5.-La responsabilidad de los participantes es difusa;
- 6.-Existe una especificidad regional y programática para cada una de las redes;
- 7.-Los masivos cambios de información;
- 8.-La ausencia casi total de procedimientos para la evaluación del trabajo de las organizaciones participantes.

Por otro lado, existe un supuesto básico del cual parte Agranoff las características de las RIG's: el Estado no es una organización monolítica sino una realidad compleja, en donde destaca la interrelación de las diferentes unidades intergubernamentales. Los elementos sobresalientes de este conjunto de relaciones son: (1) la coordinación de las acciones en un contexto de redes interorganizacionales diferenciadas e interdependientes; (2) las diferentes habilidades de los participantes para la gestión; (3) los mecanismos de interrelación. Para Wright el concepto RIG's es una alternativa apropiada para redefinir y complementar el federalismo porque tiene la ventaja de ser más específico. Sin embargo, reconoce que ni lo reemplaza ni lo sustituye. Para este autor, la definición más adecuada del término, es la propuesta por Anderson "un conjunto importante de actividades o interacciones que suceden entre todo tipo de unidades gubernamentales y niveles".⁶⁹

de decisiones gubernamentales. En cuanto a dicho proceso de toma de decisiones la diferencia principal entre perspectiva "tradicional" y de las RIG's, es que la primera se da a través de la jerarquía y la otra es colegiada.

⁶⁹ Wright, Deil S. *Understanding*, p. 14.

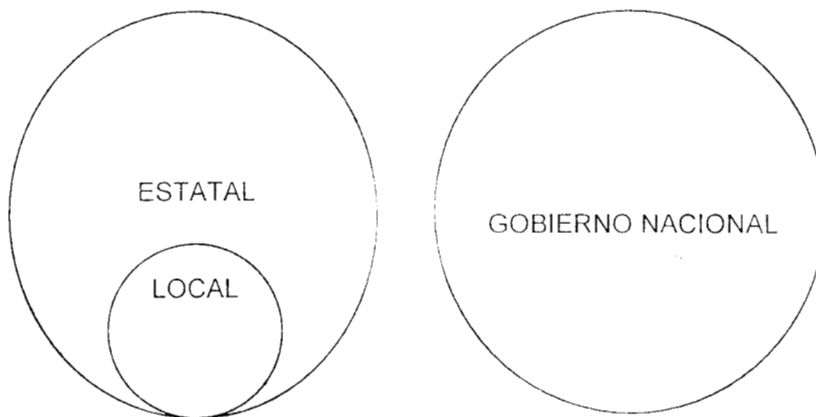
5.3 MODELOS DE REPRESENTACION DE LAS RIG's .

LOS MODELOS

Existen en la literatura sobre RIG's un gran número de modelos que pretenden observar de manera integral el entramado intergubernamental.⁷⁰ El modelo del "pastel de mármol" propuesto por Grodzins⁷¹ y el de la "cerca de madera" son ejemplos de ello. Deil S. Wright ha establecido tres modelos para el estudio de las RIG's, que a continuación se describen:⁷²

1) *El de autoridad - Coordinada:* en donde las fronteras entre el gobierno nacional y el estatal se suponen bien definidas y las unidades locales dependen de los gobiernos estatales.

MODELO DE AUTORIDAD COORDINADA RELACION INDEPENDIENTE PATRON DE AUTORIDAD: AUTONOMIA



⁷⁰ En general, la debilidad de los modelos estriba en que presuponen características similares a la totalidad de las relaciones, sin considerar las posibles relaciones diferentes que un gobierno pueda desarrollar con distintas unidades gubernamentales. Es probable el que el nivel federal establezca relaciones distintas con distintos estados, y estos a su vez con las localidades. No obstante, la utilidad de los modelos estriba en su carácter sinóptico que ayuda a conceptualizar y enmarcar los estudios de RIG's.

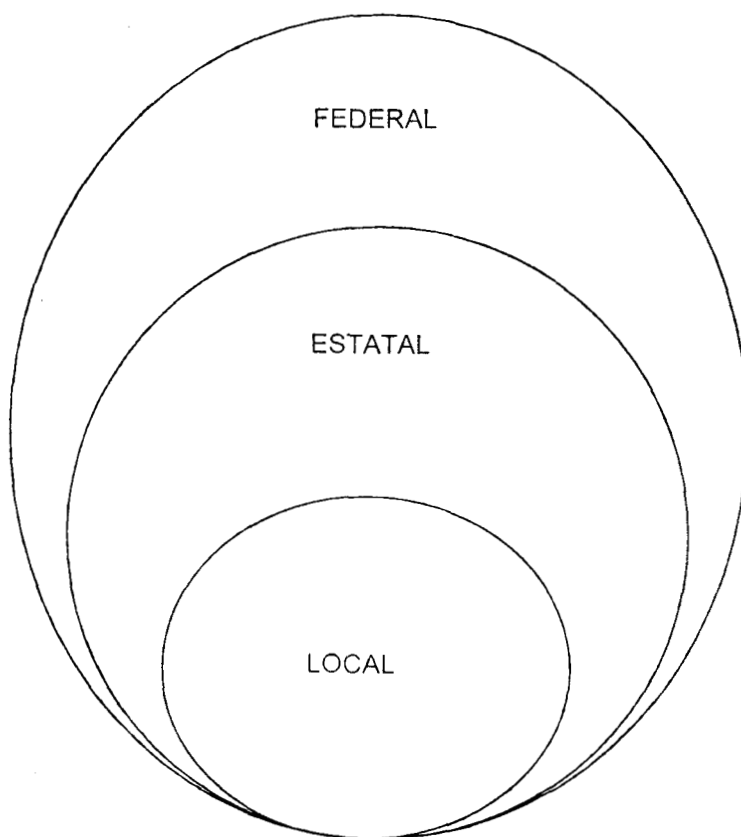
⁷¹ Menciona este autor que es difícil encontrar en los Estados Unidos cualquier actividad gubernamental que no involucre a los tres niveles de gobierno. Véase: Grodzins, Morton, "The Federal System", En *Goals of Americans: The Report of the President's Commission of National Goals and Chapters submitted for the Consideration of the Commission*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1960. Citado por Wright, Deil S. en *Understanding*, p. 72.

⁷² Este modelo enfatiza la fragmentación, rivalidad y competencia en las áreas de políticas. Véase Wright, Deil S. *Ibid.* P. 83.

⁷³ Los modelos gráficos son de Wright. *Ibid.* p. 40

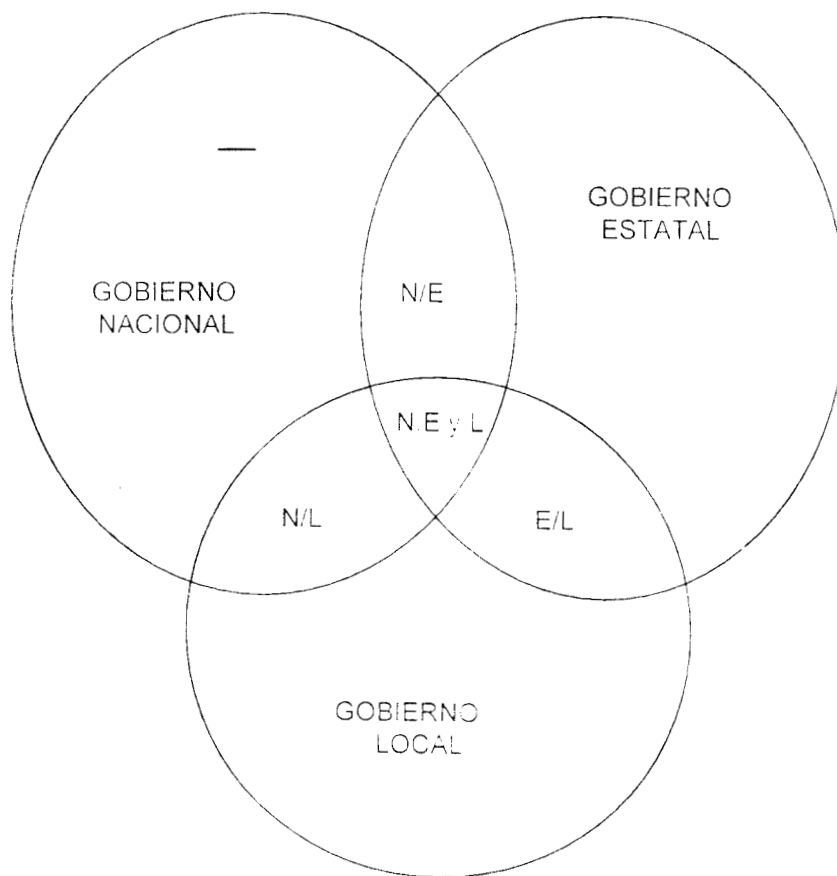
2) *El modelo de autoridad - incluyente*: asume como característica de las relaciones que los patrones de autoridad son jerárquicos. Este modelo supone que el gobierno nacional siempre trata de aumentar su capacidad de influencia. Según Wright dos estrategias son las que el gobierno puede utilizar para lograr este objetivo: la primera, es reducir los poderes de los estados y localidades; la segunda, es aumentar el espacio de competencia del gobierno nacional sin afectar a los otros niveles. A partir de este modelo se han generado diversos enfoques: el de la perspectiva poder - élite, la posición tecnocrática - pluralista, el federalismo económico y el de orientación administrativa. La principal conclusión a la que llegan estos enfoques es que el nivel nacional es el que realmente gobierna.

**MODELO DE AUTORIDAD INCLUYENTE
RELACION DEPENDIENTE
PATRON DE AUTORIDAD: JERARQUICO**



El modelo de autoridad - concurrente: asume que existen relaciones de interdependencia y que predomina la negociación. Sus características principales son: (1) que las áreas sustantivas de actividades gubernamentales involucran a unidades o servidores públicos de los distintos niveles de gobierno; (2) que las áreas de autonomía son muy pequeñas. Los supuestos elementales de este modelo son los siguientes: el poder está disperso y limitado, las áreas de autonomía son modestas e inciertas, existen altos grados de interdependencia, cooperación y competencia simultáneas, así como relaciones de intercambio y la generación de acuerdos mediante la negociación.

**MODELO DE AUTORIDAD CONCURRENTE
RELACION INTERDEPENDIENTE
PATRON DE AUTORIDAD: NEGOCIACION**



LOS ENFOQUES

Los enfoques diferentes a los modelos de estudio que presuponen una configuración del sistema con determinadas características de los niveles de gobierno y de los patrones de relación, se dedican a estudiar aspectos que comúnmente se circunscriben a un campo disciplinario. Según Agranoff en términos generales se puede hablar de siete enfoques básicos para el estudio de las RIG's:

1) El de las relaciones *centro - periferia*: utilizado para el estudio de las relaciones espaciales dentro de una nación y de las diferencias económicas, culturales, sociales, étnicas y políticas presentes en determinados territorios, que afectan la organización política y administrativa de un determinado país.

2) El enfoque que estudia los *aspectos estructurales*: que el autor⁷⁴, divide en tres partes: a) el aspecto legal, donde se reconoce la importancia del orden formal que configura y define las relaciones y la distribución de competencias entre los distintos niveles y unidades de gobierno en un país; b) la revisión de la estructura administrativa; y c) las cuestiones financieras donde se utiliza la distribución de las capacidades recaudatorias y las transferencias o subvenciones intergubernamentales.

3) El enfoque de *políticas públicas*: enfatiza la importancia del examen de los actores implicados en la ejecución de los programas "comunidades políticas", ante la necesidad de coordinación y control en un texto de implementación multiorganizativo.

4) El relacionado con los *aspectos políticos de las RIG's*: que han estudiado en forma comparada el grado de discrecionalidad de actuación de los gobiernos locales, los mecanismos de contacto entre los funcionarios locales y los nacionales, la estructura económica y el sistema de partidos.

⁷⁴ Agranoff, Robert. *Marcos para el Análisis de las Relaciones Intergubernamentales*, Fundación Ortega y Gasset, Madrid España 1992. p. 180.

5) El análisis desde el punto de *la gestión*: Agranoff habla de una nueva era que pudiese ser definida como la era de la gestión intergubernamental. Este concepto hace referencia a las relaciones y transacciones cotidianas entre los componentes de las distintas unidades de gobierno. El enfoque hace hincapié en los procesos de toma de decisión.

6) Los enfoques que observan a las RIG's en la *fase de implementación de políticas*: en estos enfoques se analiza la capacidad de unidades de gobierno para coordinar y formular políticas, el conocimiento y la experiencia de los funcionarios sobre asuntos de gestión y las estructuras a través de las cuales se implementa una política.

7) El último enfoque estudia las RIG's como *relaciones interorganizacionales y dinámicas*: supone que las redes intergubernamentales involucran a diversos actores a través de mecanismos específicos de interacción dentro de cierto contexto.⁷⁵

En conclusión, en México predomina el modelo No. 2: "inclusivo", con dependencia y jerarquía entre niveles de gobierno; siendo deseable la transición al modelo No. 3. "sobrepuesto", basado en una interdependencia de los órdenes de gobierno (en vez de niveles), con esferas limitadas de autonomía; relaciones de negociación e intercambio; de cooperación y competencia; así como un poder limitado y disperso.⁷⁶

El llamado "Nuevo Federalismo" se equipara al estudio de las Relaciones Intergubernamentales, que se han generalizado tanto en los Estados Unidos como en Europa Occidental. Por supuesto, en este breve artículo no buscaremos hacer una revisión de los marcos de análisis de las RIG's, simplemente rescataremos ciertos puntos que pueden facilitar la comprensión de la realidad mexicana a la luz del Nuevo Federalismo, "de todos los aspectos enumerados nos detendremos en tres, para comentar el caso mexicano, a saber: *las*

⁷⁵ Martínez, Héctor y Alejandro Méndez, *El estudio de las Relaciones Intergubernamentales*, una revisión bibliográfica, CIDE, núm. 45, p. 16.

⁷⁶ Agranoff "Marcos", p. 196.

*relaciones financieras, los aspectos políticos y las relaciones intergubernamentales, como marco contenedor de la implementación de políticas. Considerando estos referentes, trataremos de retomar como ejes articuladores los espacios estatal y municipal para mencionar las propuestas y trampas que plantea el Nuevo Federalismo*⁷⁷.

⁷⁷ García del Castillo, Rodolfo, *Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo*, en *Políticas Públicas y Sociedad*, UAM - Xochimilco, otoño 1996, No. 7, p. 10.

BIBLIOGRAFIA

- 1) Agranoff, Robert, "Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales", en Merino Huerta, Mauricio, *Cambio Político y Gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Conacyt, México, 1992.
- 2) Cavazos Galván, Ricardo Humberto, *Las relaciones Intergubernamentales y la Coordinación Fiscal*, Municipio Libre y Descentralización de la vida Nacional, Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, ediciones, INAP, octubre-marzo, 1997, p.12-13.
- 3) Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inquietud regional; hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Miguel Angel Porrúa, 1995.
- 4) García del Castillo, Rodolfo, "Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo", en *Políticas Públicas y sociedad*, otoño 1996.
- 5) Gaves, W. Brooke, *American Intergovernmental Relations*, Charles Scribner and Sons, New York, 1964.
- 6) Merino Huerta, Mauricio, En busca de la democracia municipal: *La participación ciudadana en la globalización local mexicana*, México, Colegio de México, 1994.
- 7) Morata, Francesco, "Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales", en *Documentación Administrativa*, No. 225-226, Oct. 1990-marzo 1991, España.
- 8) Won Yoo, Jae y Deil S. Wright, "Public Policy and Intergovernmental Relations: Measuring Perceived Change (s) in National Influence - The effects of the Federalims Decade", en *Policy Studies Journal*, Vol., 21, No. 4, p. 687 - 689, U.S.A. 1993.
- 9) Wright, Deil S. "Federalims, Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparations", *Public Administration Review*, Vol. march - april 1990, p 168-178.
- 10) Zicardi, Alicia, (coord). *La tarea de gobernar. Gobiernos Locales y demandas ciudadanas*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1995.

CAPITULO 6 EL NUEVO FEDERALISMO

En el curso de la historia de muchos países, incluido México, el poder político y económico acumulado naturalmente por los gobiernos federales no ha ayudado en la práctica a mantener la independencia y autonomía de los estados. En su lugar, se ha propiciado un desbalance, cargándose las responsabilidades y los recursos con mayor peso en el gobierno federal, al que se subordinan muchas veces los gobiernos locales. La preeminencia natural del gobierno federal sobre las entidades federativas ha sido cada vez más marcada; es un hecho que la federación lleva a cabo la mayor parte de las obras públicas, acumula la mayor parte de los recursos públicos y desempeña un liderazgo político y económico cada vez más acusado sobre las partes que componen el sistema.

La renovación del federalismo hará posible que los poderes de la Unión expresen mejor la unidad nacional, con pleno respeto a la pluralidad social y diversidad política de los mexicanos. Al impulsar el federalismo, la premisa fundamental de la Reforma Política del Estado es consolidar la unidad nacional, así como respetar la diversidad geográfica, etnográfica, social y cultural, esto es propiciar el desarrollo integral de la nación, fundado en la suma de regiones prósperas, de estados y municipios fuertes, en los que se combatan rezagos y se mitiguen contrastes a fin de lograr un México más democrático, equilibrado y justo.

“El Nuevo Federalismo reivindica la autonomía de los estados federados, representa un instrumento que pluraliza el ejercicio de la función pública y limita la concentración del poder político; de esta manera se orienta la acción gubernamental en congruencia con las libertades y derechos políticos de los ciudadanos”.⁷⁸.

⁷⁸ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. *Federalismo y Desarrollo* # 60. Año 10. Octubre - Noviembre - Diciembre, de 1997. p. 111.

El programa parte de la necesidad de ampliar los espacios de participación social. El nuevo federalismo se asocia a la visión democrática de libertades positivas, ya que la ciudadanía y los gobiernos pueden orientarse conjuntamente a la consecución de fines comunes.

“El fortalecimiento de las capacidades político-institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales está encaminado a consolidar identidades políticas y facilitar la participación de los diversos núcleos de la sociedad civil”.

Otra de las razones para detonar procesos de transformación del poder público reside en renovar al municipio, por lo cual el Nuevo Federalismo promoverá esta dimensión comunitaria de la política, la vinculación entre la célula básica de organización política y el poder público municipal para favorecer la integración y la atención de los intereses comunes.

La redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos está guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se expresa en fórmulas de asignación de recursos, tendientes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias.

“Buscamos un nuevo federalismo, o un nuevo estilo de practicar el federalismo mexicano. La descentralización de la vida nacional no es sólo una medida que ha de cumplirse a través de reformas administrativas o jurídicas o meramente formales. La descentralización debe abarcar los distintos aspectos de la vida nacional”⁸⁰.

⁷⁹ Idem, p 111.

⁸⁰ De la Madrid Hurtado, Miguel. *Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy. El Reto del Futuro* Editorial Diana. México, D.F., 1982, p.151.

6.1 VALORES POLITICOS Y CENTRALES DEL ESTADO FEDERAL

Para la argumentación de la superioridad del federalismo se han investigado varios valores políticos como son: el valor de la autonomía política, de origen liberal; el valor de la participación ciudadana, de origen democrático; el valor comunitario, de origen social; el valor de la eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos, de origen económico - administrativo.

1. EL VALOR DE LA AUTONOMIA: La concentración y la limitación del poder político, que se manifiesta en el hecho de que una persona o cuerpo colegiado, por sí solo, determina autoridades y normas, y define lo que es conveniente para la sociedad en su conjunto, fue el adversario directo de las fuerzas que hicieron y culminaron las revoluciones que dieron origen al Estado Moderno.

El federalismo pertenece a la justificada sospecha de no concentrar el poder político en una única instancia con mando universal en positivo, obedece a la idea justificada de que el poder político tiene su origen en las libertades y derechos políticos de los ciudadanos (libre elección) y de que el sentido del gobierno es la garantía y promoción de esas libertades. Asimismo, descansa en la idea del autocontrol de la libertad política de los individuos y grupos que contribuye más creativamente al orden y equilibrio del Estado y a su seguridad y prosperidad.

“La renovación del federalismo implica el respeto y el aliento a la diversidad de nuestras regiones. Esto significa reconocer cada región y cada entidad, hay que devolverle a los estados y municipios su capacidad política, pero también su capacidad financiera. Una profunda reforma social se entrelaza necesariamente con una nueva etapa de desarrollo de nuestras regiones que consolida la autonomía estatal y municipal”.⁸¹

⁸¹ Plataforma Electoral 1994-2000. *Certidumbre, Responsabilidad y Cambio para México*. Partido Revolucionario Institucional. México, p. 75.

Esta idea emancipadora y defensiva frente al poder, que por su naturaleza o lógica de ejercicio tiende a desbordarse y a cometer atropellos, tuvo grandes conclusiones teóricas, prácticas e institucionales:

i).- la afirmación de la ciudadanía, es decir, de las libertades y derechos políticos de los ciudadanos que integran el Estado y que son el origen primero y el sentido último de las leyes y autoridades públicas.

ii).- la afirmación de la independencia o soberanía del Estado nacional, que no es más que la autodeterminación e independencia de todo el conjunto del Estado, integrado por ciudadanos libres.

iii).- la afirmación del federalismo, o sea, la libertad y autonomía política no sólo de los ciudadanos sino de las regiones o comunidades en las que se despliega directa y concretamente la vida social entre individuos libres, que da origen y forma al Estado, hay también un pacto comunitario, regional y un pacto federal, entre las comunidades de vida de los ciudadanos.

“En el nuevo federalismo, el municipio no es la base de la federación, sino de los estados; por ello ser el principal órgano usufructuario de la descentralización en él, la eficiencia de los servicios municipales revisten una gran importancia, pues hay que profesionalizarlos al igual que a sus municipios”.⁸²

El Federalismo ofrece asimismo mayores oportunidades de resguardo contra el poder, al no concentrar todo el poder político en un único lugar y, por ende, convertirlo en omnipotente e irresistible. En suma, si se pone el énfasis en las libertades y derechos políticos, en los controles del poder, la conclusión lógica e institucional es organizar federativamente la república.

⁸² Faya Viesca, Jacinto. *La Reforma Constitucional del Nuevo Federalismo*. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro. Asociación Mexicana de Egresados de INAP. De España A. C. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política y Administrativa. 1995. p.80

2. EL VALOR DE LA PARTICIPACION CIUDADANA: En esta perspectiva el valor del federalismo reside en que aumenta y facilita las oportunidades de participación ciudadana en la definición de cuáles son los problemas públicos de la comunidad y cuál habrá de ser su tratamiento. Aumentan también las oportunidades de colaborar con el gobierno en el desarrollo de las políticas, de vigilar la administración pública y de evaluar sus resultados.

La tradición democrática ha impulsado siempre la idea de la participación de los ciudadanos en materia pública y la creencia de que esta participación es posible y efectiva por la existencia de colectividades o comunidades de vida con causas, intereses y valores afines o generales. De ello se desprende que el mejor gobierno es el más cercano y abierto a los ciudadanos, el confeccionado a la medida de las diversas relaciones sociales de la vida real de los ciudadanos, el que tiene diversas escalas según las diversas comunidades y asociaciones de los ciudadanos.

Pero, en el federalismo democrático, se parte de la convicción que es más sólido, integrado y cohesionado el Estado nacional, cuanto más los regímenes y gobiernos locales estén cargados de la iniciativa y la participación de los ciudadanos; en fondo, el secreto de la estabilidad y el desarrollo político general se encuentra en los gobiernos locales, más susceptibles de estar alimentados por la inteligencia y la acción pública de los ciudadanos.

3. EL VALOR DE LA COMUNIDAD: Muy cercano a las ideas democráticas se ubica el valor de la identidad comunitaria, debido a que estos reivindican las tradiciones sociales, el mundo moderno ignoraba y descartaba la dimensión social o comunitaria de los individuos, la cual a pesar de todo seguía viva, penetraba y sacudía las relaciones y comportamientos mercantiles y políticos. La identidad comunitaria estaba presente en las relaciones entre capital y trabajo, y sobre todo en las relaciones políticas; los ciudadanos no actuaban aislados en política, su cultura política provenía de las costumbres y valores de su pertenencia grupal y su acción política era motivada por necesidades y proyectos de grupo.

El valor político del federalismo residía precisamente en que favorecía y promovía la dimensión comunitaria de la política, la participación conjunta en política, la vinculación entre comunidad y mando político, y de esta manera hacía posible la integración, la conciliación de intereses y la solución de conflictos.

4. EL VALOR DE LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD: Los gobiernos no son sólo políticos sino fiscales, atender demandas y satisfacer necesidades, cumplir las funciones públicas, apoyar el desarrollo, son todas tareas que consumen recursos, recursos que son escasos, y recursos que provienen de la imposición contribución fiscal de los ciudadanos.

En esta perspectiva del cumplimiento de las funciones públicas por parte del gobierno, destaca el valor de la eficiencia y de la equidad; el valor del federalismo, de la organización federativa del Estado nacional, consiste en que la autonomía, coordinación y cooperación entre varios órdenes de gobierno favorecen una asignación y uso más eficiente y equitativo de los recursos públicos para resolver problemas, necesidades y aspiraciones de las comunidades políticas.

El federalismo, entendido como una distribución descentralizada y autónoma del poder de decisión política y hacendaria, es entonces, principalmente valorado como la organización de gobierno eficaz y equitativo, porque puede cortar a la medida sus respuestas según la escala de las demandas, porque permite experimentar diversas estrategias de atención y solución a las mismas, y porque establece una relación más tangible entre el contribuyente y los beneficios públicos.

6.2 MODERNIZACION DEL FEDERALISMO FISCAL

Debido a su importancia, y quizá gracias a su complejidad, el subsistema financiero federal es el que ha desarrollado los instrumentos más originales a través de nuevos pactos y compromisos. Así, al no haber un pacto único, el pacto constitucional, sino diversos pactos nuevos y cambiantes, se le da a la coordinación

entre la Federación y los estados una flexibilidad que no lograrían darle a sus relaciones los rígidos mecanismos tradicionales.

“A pesar de los avances, queda aún por hacer en la formalización de un marco jurídico más adecuado para darle certidumbre y agilidad a este nuevo tipo de relaciones en el ámbito de un concepto de federalismo más moderno y más acorde con nuestras circunstancias. Hoy nuestro federalismo exige de nosotros una nueva actitud, abierta y participativa, para evolucionar hacia formas superiores”.⁸³

En este sentido, el federalismo puede entenderse mejor si se ve como un proceso, antes que como un estado de cosas fijo; el federalismo de hoy no es el mismo de ayer ni será igual al de mañana, cambia y evoluciona siempre. El federalismo no es ni siquiera sinónimo de federación, debido a que la federación es un hecho de la realidad, un estado de cosas dado; en tanto el federalismo es una posición ideológica, un compromiso con la pluralidad, por lo cual todos debemos lograr un marco de actuación que le permita a nuestra federación ir siempre cambiando en beneficio del federalismo y de la ciudadanía en general.

Ahora analizaremos la evolución de la coordinación entre la federación y los estados, al analizar dicha evolución es posible, identificar varias etapas en las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno, que son los siguientes:

En la primera etapa que comprende de -1824 – 1916-, es caracterizada por la dependencia fiscal de la federación, las relaciones se efectuaron dentro de un sistema fiscal desorganizado, con una acumulación de gravámenes federales y estatales y una recaudación basada en el cobro de derechos de estado a estado, al comercio y a la industria, lo que se traducía en anarquía impositiva y en subordinación de la federación a los estados y, en algunos casos, de éstos a la federación.

⁸³ Retos y Propuestas. *Federalismo Fiscal*. Fundación Mexicana, Cambio XXI. Luis Donaldo Colosio. México. p. 21.

En una segunda etapa -1917 - 1941-, se llevan a cabo los primeros intentos para delimitar las competencias tributarias, se intenta superar la anarquía fiscal, así como mejorar las haciendas federal y locales, destacando los esfuerzos para delimitar la competencia tributaria federación y estados, a partir de reuniones de representantes federales y de los gobiernos locales con el objeto de solucionar problemas relacionados con la descoordinación y anarquía fiscales, finanzas públicas deficitarias, y cargas excesivas y desiguales entre contribuyentes.

Es hasta la siguiente etapa, -1942 - 1952-, cuando se delimitan por la vía constitucional las competencias fiscales, al aumentar las facultades privativas de la federación en materia impositiva, con lo que se limitaba la libre imposición de los gobiernos locales, además de precisar el carácter federal de algunas cargas tributarias, como los gravámenes al comercio exterior y las contribuciones especiales, evitando la concurrencia que existía al respecto.

Las acciones desarrolladas durante -1953 - 1972-, ponen de manifiesto el interés conjunto de la federación y los estados por mejorar el sistema fiscal, a partir de la unificación impositiva y la mejoría y homogeneidad de los esquemas de recaudación y administración; con ellas se dieron los primeros pasos para avanzar hacia un federalismo fiscal cooperativo en materia fiscal.

En 1973 y hasta 1979 se llevaron a cabo acciones que posibilitaban la generalización del federalismo fiscal cooperativo, al incorporarse todas las entidades federativas al sistema de coordinación, a la vez de que se realizaron reformas que modifican las participaciones federales a estados y municipios. La incorporación de todas las entidades al sistema de coordinación se concretó en 1974, con las reformas a la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles que se tradujeron en una mayor participación a los estados en la recaudación obtenida.

Al finalizar la década de los setenta, el sistema de coordinación fiscal respondía a tres propósitos fundamentales: evitar

la concurrencia impositiva de los tres niveles de gobierno, sobre todo en cuanto a la industria y al comercio; distribuir, con carácter compensatorio, participaciones a estados y municipios con equivalente recaudatorio de impuestos suspendidos, y propiciar la administración de impuestos federales por los estados.

En la etapa que comprende de 1980 - 1988 tiene una especial significación en la historia del federalismo fiscal en México, ya que en ella se constituye el nuevo sistema de coordinación fiscal que tiende a fortalecer el federalismo, incrementar las participaciones federales a estados y municipios; propiciar un desarrollo regional más equilibrado, y sentar las bases para la descentralización fiscal, con el fin de facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus responsabilidades fiscales.

“La operación del sistema de 1980 - 1988 se tradujo en el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales, aunque también propició el aumento de la dependencia de estos órdenes de gobierno respecto a las participaciones federales; sin embargo esta situación se podría considerar como lógica en tanto que el proceso de unificación impositiva implicó la eliminación o suspensión de gravámenes locales”.⁸⁴

Posteriormente, con las reformas a la ley de coordinación fiscal realizadas en diciembre de 1989 se crea un nuevo sistema de coordinación entre la federación, los estados y los municipios. Sobre el cual destacan tres aspectos medulares: el incremento de la recaudación federal participable, la desvinculación de la fórmula de distribución de participaciones de la recaudación del impuesto al valor agregado y la adopción en su lugar de una nueva que posibilitó una distribución más equitativa, atendiendo al nivel de desarrollo de cada entidad federativa y al tamaño de su población.

“En 1991 la política de coordinación fiscal también se orientó al fortalecimiento de la hacienda pública en sus tres niveles de gobierno, al aumentar la proporción de la recaudación federal participable; apoyar a las entidades de menor desarrollo vía los fondos

⁸⁴ Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y Municipio*. Fondo de Cultura Económica. México. p. 85

generales de participaciones y de fomento municipal conforme a criterios de distribución que consideran el aspecto demográfico y el grado de desarrollo económico de cada entidad federativa; establecer la garantía de entrega a los municipios de 100% de los recursos del Fondo de Fomento Municipal y adoptar para este último un coeficiente de distribución que considere el esfuerzo en la recaudación local del impuesto predial y de los derechos de agua".

Asimismo, se estableció que los estados coordinados con la federación en los impuestos sobre la adquisición de inmuebles y tenencia o uso de vehículos dispongan de la totalidad de la recaudación obtenida por estos conceptos.

Con las modificaciones a la ley de coordinación fiscal vigente para 1992, se determinó que la federación, los estados y municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir la creación de fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios en donde se ubiquen dichos puentes.

"El balance de la operación del nuevo sistema nacional de coordinación fiscal durante 1989 - 1992 arroja entre otros resultados los siguientes":

1.- Una distribución más justa y equitativa de las participaciones y una mayor liquidez de las entidades federativas.

2.- Un mayor crecimiento real de las participaciones federales con respecto al observado para el total de ingresos participables.

3.- La desvinculación de las participaciones con respecto al esfuerzo recaudatorio del impuesto al valor agregado.

4.- Las nuevas fórmulas de distribución han permitido que estados de menor desarrollo relativo incrementen, en términos reales, de 21 a 34 % su ponderación con respecto al total de participaciones federales durante 1987 - 1992.

Ortega Lomelín, Roberto. *Op. Cit.* p. 33

5.- La recuperación del peso relativo de las participaciones federales a entidades y municipios con relación a los ingresos tributarios del gobierno federal.

6.- La modificación del sistema de coordinación ha significado para el distrito federal una disminución constante de su proporción en el total de participaciones federales que pasó de 40.6 % en 1975 a 17.9 % en 1992

7.- El esfuerzo para mejorar las haciendas públicas estatales y municipales se refleja en la relación entre las participaciones federales y el producto interno bruto cuyo coeficiente pasó de 1.4 % en 1975 a 3.08 en 1992.

8.- Una mayor participación en términos reales de entidades y municipios dentro de la recaudación federal participable, cuya ponderación fue de 21.7 % en 1992, en comparación con 14.6 observado en 1979.

9.- El incremento de las participaciones federales a municipios dentro del total de las participaciones federales de 17.5 % en 1989 a 18.8 % en 1992, alcanzando el nivel registrado en 1985.

10.- El aumento de las participaciones federales a municipios como proporción de los ingresos tributarios del gobierno federal de 1.5 % en 1980 a 4.5 % en 1992.

11.- La incorporación del esfuerzo recaudatorio local dentro de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Fomento Municipal ha permitido revertir la pérdida de la importancia relativa del impuesto predial y de los derechos de agua⁸⁶.

La actualización del federalismo, construido desde la base comunitaria y conducido por los propios conductos del federalismo, será, así, resultado de amplias convergencias fundamentales. Por otra parte el federalismo al que aspiramos no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los estados miembros en deterioro de la nación.

Debemos tener presente que el sistema federal articula, política y jurídicamente, las estructuras del estado nacional; por ello, cualquier reforma o adecuación de una de sus partes impacta

⁸⁶ Ortega Lomelín, Roberto. *Op. Cit.* p. 89 - 91.

necesariamente al modelo en su conjunto. Una reforma de esta naturaleza implica en consecuencia una visión integral y de largo alcance que aborde al federalismo no sólo en la definición de los órdenes de competencia y su distribución o concurrencia entre los niveles de gobierno, sino en el diseño orgánico, jurídico y funcional de los poderes de la unión, de las relaciones entre éstos, así como de su interacción con los poderes locales y las autoridades municipales, sustentando todo ello en los principios e instituciones republicanas y democráticas.

En este propósito debe quedar ampliamente expresada la voluntad del gobierno federal, pero se requiere que las acciones emprendidas se acompañen, que sean secundadas y multiplicadas por todos los actores en las distintas esferas y niveles de organización política y social. De lo contrario, se correría el riesgo de descentralizar el centralismo, derivando el poder a nuevos núcleos de concentración exacerbada del mismo, sin una lógica de estado.

BIBLIOGRAFIA

- 1) AA. VV. (1996). *Transición Mexicana*. UNA, Memoria del Ciclo de Mesas Redondas Realizado el 23 de Septiembre al 1 de Octubre de 1996. México, p. 267.
- 2) Archivo General de la Nación. *El Municipio en México*. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. México, 1996, p. 98.
- 3) De la Madrid Hurtado, Miguel, *Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy. El Reto del Futuro*. Editorial Diana. México, D.F. 1982.
- 4) Faya Viescas, Jacinto, (coordinador). *Impulso al Federalismo Mexicano # 1*. Enero - Julio, 1996. AME de INAP. España A.C.p,45.
- 5) Faya Viescas, Jacinto, *El Federalismo Mexicano: Régimen del Sistema Federal*. INAP. México, 1988, 367 pp.
- 6) Harold H, Somers, *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1981, p. 48.
- 7) *La Reforma Constitucional del Nuevo Federalismo*. Jacinto Faya Viescas # 1, 1996. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro. Asociación Mexicana de Egresados de INAP de España A.C. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política y Administración, p. 256.
- 8) Merino, Mauricio (coordinador general). Muñoz Ortiz, Aldo (colaborador). *Política Pública y Gobierno Local*. Colegio Nacional de Ciencias y Administración Pública, 369 pp.
- 9) Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. (Organo Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales), INAP / Octubre - Marzo. Números 12 y 13.
- 10) Ortega Lomelín, Roberto, *El Federalismo y Municipio*. Fondo de Cultura Económica. México, p. 234.
- 11) Plataforma Electoral 1994 - 2000. *Certidumbre, Responsabilidad y Cambio para México*. Partido Revolucionario Institucional.
- 12) Retos y Propuestas. *Federalismo Fiscal*. Fundación Mexicana Cambio XXI. Luis Donaldo Colosio. México, 253 pp.
- 13) Vega Hernández, Rodolfo; Rodríguez Obregón, José (coordinadores). *Municipio*. IAPQ, FUNDAP, AMEINAPE México, Querétaro, 1997, p., 276.

CONCLUSIONES

El diagnóstico sobre el federalismo lo tenemos ciertamente completo, por lo menos para empezar a tomar algunas decisiones. Ya sabemos que nuestro federalismo es inexistente en la práctica, sabemos que se trata de una postura jurídicamente aceptable, pero políticamente inviable, sabemos que esto ha producido por lo tanto un centralismo político gigantesco que ha generado a su vez una exagerada concentración de las decisiones de carácter económico; también sabemos que sus efectos han sido entre muchos otros la concentración demográfica y la concentración productiva en el centro, valga la redundancia, de la República.

Las características fundamentales que tenía el sistema político mexicano se ha modificado en los años recientes y hoy nos encaminamos hacia una nueva etapa. Así que el federalismo ha sido, por ello mismo últimamente, entendido más como descentralización política, como necesidad de quitarle poder al centro y en varios casos, incluso, arrebatársele el poder al centro como se pueda, para trasladarle el poder a los gobiernos de los estados; y en donde esto es posible, trasladarle el poder a los gobiernos municipales. Esta arrebatado del poder es, precisamente, el origen del problema federal históricamente planteado, en el arrebatado de la competencia por las competencias, como se sabe, siempre gana el más fuerte.

Creemos entonces que necesitamos no sólo el fortalecimiento de las entidades, sino el fortalecimiento de los municipios, y que es necesario ir en un proceso de largo alcance para descentralizar todo lo descentralizable. Ciertamente los municipios que asuman con mayor plenitud sus atribuciones cometerán errores y se verán forzados a aprender, pero no se puede continuar usando el pretexto de su incompetencia para no permitir a los municipios, y tampoco a los estados aunque en menor grado, ejercer sus responsabilidades.

Si bien el caso mexicano sigue mostrando una centralización excesiva, en las iniciativas descentralizadoras hasta ahora han sido en general tibios intentos por revertir dicha situación, también es cierto

que se está dando un intenso proceso en el que los gobiernos municipales están aprovechando al máximo los reducidos espacios de acción que la realidad actual les permite. Una muestra de esto se observa en la expansión de la generación de ingresos propios que la mayoría de los municipios urbanos ha venido logrando de unos años hacia acá. Ello está dando poco a poco una nueva fisonomía a los gobiernos municipales medianos y grandes.

Este proceso descentralizador genera oportunidades para el fortalecimiento de los municipios; sin embargo, dichas oportunidades vienen acompañadas de retos importantes y de serios riesgos que a la larga podrían más bien debilitar o estrangular su desarrollo, es decir si no se tiene una adecuada planeación de los derechos y obligaciones de los gobiernos municipales y estatales, se caería en el riesgo de perder lo que se podría ganar con la descentralización del poder y caer nuevamente en el centralismo político, económico y social en el cual estamos sumidos desde hace ya varias décadas.

En etapas de crisis económica como la que actualmente estamos viviendo, se hace más evidente la necesidad de garantizar mayor eficacia y eficiencia en la aplicación y manejo de los recursos públicos, y si consideramos esa mayor cercanía existente entre la población y las autoridades municipales, no nos queda más que concluir que es necesario e impostergable fortalecer las finanzas municipales; dotar a los municipios de los recursos mínimos necesarios que les permitan convertirse en promotores de desarrollo económico y del bienestar social. De ello dependerá en gran medida llevar a feliz término la renovación de nuestro federalismo.

Pero esto no ha de lograrse a través de reproducir y fortalecer la dependencia del municipio de los otros niveles gubernamentales y de su control político; tampoco sería recomendable la vía de hacer recaer en la sociedad el financiamiento del gasto público requerido, ya sea a través de imponerle nuevas contribuciones o de actualizar las ya existentes, pues considerando la difícil situación económica familiar que actualmente vivimos, esto llevaría con toda seguridad a un distanciamiento entre los ciudadanos

y las autoridades municipales, lo que descartaría de inmediato la posibilidad de cooperación y / o participación de la sociedad.

Es importante recalcar que la falta de una política de desarrollo regional nos ha conducido a no reconciliar el México moderno con el México tradicional, a no reencontrar el México urbano con el México rural, a que no se sitúen los gobiernos locales como protagonistas en la determinación de prioridades y en la fijación de niveles de inversión, así como la asignación del gasto público, lo que ha conducido a que el ejecutivo federal plantee un nuevo federalismo.

El cual debe sustentar una nueva distribución de los recursos, responsabilidades, atributos y capacidad real de decisión, llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, impulsar la unidad respetando la diversidad geográfica, social y cultural, debe ser un factor para un desarrollo nacional fundado en la suma de regiones fuertes y prósperas y no en la perpetuación de la desigualdad y los desequilibrios, que sea la organización política básica para una economía sana, una democracia limpia y una justicia transparente.

El futuro de un nuevo federalismo en México depende de dos variables: una es de orden político, entendido como sistema de gobierno y la otra sería la política fiscal, que implica obviamente reflexionar sobre la recaudación de impuestos, los egresos y cómo se ejercen éstos en los diferentes niveles de gobierno. Este principio se puede resumir en una idea muy simple, todas las funciones de gobierno deben corresponder a la autoridad que esté más cercana de la ciudadanía y sólo aquellas que esta instancia no pueda cumplir deben ser asignadas a otros niveles de gobierno; en ese sentido el federalismo, privilegia como órgano de la toma de decisiones al municipio y acota las competencias de un gobierno federal a las siguientes áreas: defensa, relaciones exteriores, comercio internacional, política monetaria, cooperación entre las entidades federadas y regulación de los recursos naturales.

Para que el nuevo federalismo tenga el éxito deseado, más allá de una propuesta sexenal, es importante fortalecer la hacienda municipal, como ya hemos señalado la evolución creciente de los

ingresos ha sido paralelamente seguida por un crecimiento en los gastos de administración. Esto es lógico dadas las carencias administrativas arrastradas por los gobiernos municipales durante muchos años.

La exposición de las principales características económicas e institucionales del actual arreglo fiscal entre los niveles de gobierno en México, permite discernir con más claridad los elementos que impiden, y han impedido, la verdadera consolidación de nuestras instituciones fiscales.

Para concluir podemos decir que para nosotros el que el nuevo federalismo pueda comenzar a escalar las metas que se ha establecido, lo primero que debemos hacer es incrementar la participación social en el municipio, preparando en la cultura política a todos los ciudadanos; ello puede ser posible implantando programas efectivos de servicio social universitario y profesional encaminados a incrementar la cultura política del pueblo; en segundo, legislar a favor de los municipios para delegarles mayor recaudación de impuestos y que ellos sean los beneficiados con esos cobros.