

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

UN ANÁLISIS TEÓRICO-CONCEPTUAL
DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:

TANIT CAROLINA BORJA MARTÍNEZ

DIRECTOR DE TESIS:

DOCTOR JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F.

JULIO 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Gracias;

A Juan Carlos León, amigo y maestro, por el tiempo compartido, las enseñanzas y por su siempre reconfortante espíritu.

A Mauricio Gutiérrez por brindarme su maravillosa amistad y todo el apoyo.

A mis profesores; Francisco Patiño, Joel Flores, y Julio Bracho por su disposición y ayuda.

*A Salvador Mora por creer en mí más que nadie, por todas las horas y todos los días. Infinitamente **gracias**.*

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I	
1. Un nuevo enfoque de federalismo en la era global	7
1.1 Ingeniería institucional y vida colectiva	
1.2 El debate en torno al Estado-nación	9
1.3 El multiculturalismo, la razón evidente	12
1.4 La tradición republicana por una causa común	14
1.5 Las instituciones en la era global, el federalismo como opción	17
1.6 El resurgimiento del espacio local como fuente del federalismo	27
Capítulo II	
2. El federalismo	30
2.1 El Estado	
2.2 Concepciones en torno al federalismo	33
2.3 Una revisión occidental sobre el federalismo	35
2.4 Diferencias entre una federación y una confederación	38
2.5 Dos tipos de Estado; el unitario y el federal; desde lo jurídico, desde la organización territorial y el grado de centralización	39
2.6 El federalismo en el mundo	43
2.7 Las instituciones políticas del federalismo	47
2.7.1 El concepto de soberanía en los sistemas federales	
2.7.2 La relevancia de la democracia en el sistema federal	54
2.7.3 La pluralidad y diversidad como esencia del federalismo	55
2.7.4 Ciudadanía y gobierno local, instituciones fundamentales del federalismo	59
Capítulo III	
3. El federalismo en la construcción del Estado mexicano	64
3.1 Orígenes del federalismo mexicano	
3.1.1 La participación de los poderes regionales en el establecimiento de la primera república federal	75
3.1.2 Proceso de autodeterminación de las provincias y su pronunciamiento por la Federación	79
3.2 Momento de la evolución del concepto federal y la fundación del mismo	84
3.2.1 La Constitución de 1824 y la primera república federal	
3.2.2 El largo debate sobre la nación mexicana; 1824-1857	90
3.3 Funcionamiento del sistema federal	98
Capítulo IV	
4. Consideraciones finales	107
Bibliografía	113

INTRODUCCIÓN

Muchos de los estudiosos del federalismo mexicano han afirmado que éste fue una copia mal interpretada del federalismo norteamericano. Sin embargo, a partir de este trabajo podemos afirmar que en el caso mexicano el establecimiento del federalismo respondió en principio a su proceso histórico, a una evolución original de las cosas, hechos e ideas que ya tenían un largo arraigo en el territorio novohispano y en segundo lugar podemos decir que el federalismo mexicano se fue desarrollando en función de las necesidades de distribución del poder y del ejercicio de gobierno, principalmente durante el siglo XIX.

Reducir o simplificar el surgimiento del federalismo mexicano en 1824 a una mala traducción del federalismo de los Estados Unidos sería desde nuestro punto de vista, negar los acontecimientos históricos de nuestro país y el pensamiento progresista de los hombres que lo forjaron, pues creemos que existió una clara visión acerca del nacimiento de la nación mexicana como una república, pero sobre todo había una idea fundamental acerca de la no concentración del poder político; por lo que construyeron una doble división de poderes, en donde por un lado se observa la clásica división de poderes horizontal que se remonta a la teoría de Montesquieu, y por el otro la división de poderes vertical, la cual se refiere a los órdenes estatal y municipal.¹

Ante ello, podemos decir entonces que la implantación del sistema federal mexicano, se debe también a las expectativas de autogobierno por parte de los ayuntamientos y las provincias, así como a un latente regionalismo; como se explica más adelante; dando como resultado un federalismo en donde se puede ver que su “...división horizontal

¹ Pudiera parecer más que evidente, el hecho de que la Constitución de 1824, reprodujera la forma republicana de gobierno además de la estructura federal como en el caso de la Constitución Norteamericana para creer que se trató de una copia fiel; sin embargo, eso puede parecer tan sólo un mito, si tomamos en cuenta que “*México (...) became a republic because the monarchy failed, not because its northern neighbor lacked a king. It established a federal system because the country’s political reality dictated it, not because it imitated the United States*”, como lo expresa Rodríguez O., Jaime E., en su obra, Intelectuales and the Mexican Constitution of 1824, p. 67 citado por Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carrasco Juan Roberto, “Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C: Estudios Históricos, Num. 63, México 1996. p.119.

responde a elucubraciones teóricas, en tanto que la vertical es producto de tangibles intereses regionales de naturaleza económica y política.”²

A pesar de que ambos federalismos tienen un elemento en común: que es el hecho de que en los dos casos nacen de la periferia al centro; lo cierto es que en Norteamérica se dio con base en la existencia de provincias previamente autónomas siguiendo el patrón colonial inglés desde su fundación: en contraste en México, se originó de provincias previamente sujetas a un centro político como estaban establecidas durante la dominación española; aunque para 1808 (la invasión napoleónica a España) las provincias novohispanas ya habían adquirido perfiles propios como parte de los procesos económicos y políticos desarrollados durante la colonia y particularmente durante el siglo XVIII (reformas borbónicas), por lo que mientras en el país del norte las provincias crean un centro, en el México independiente las provincias existen condicionadas a un centro político muy poderoso.

En los Estados Unidos las colonias crean un centro político, a partir de un pacto federal dotándolo de facultades mínimas para la subsistencia de la federación, en cambio en México las provincias modifican su centro político establecido por las formas de organización colonial española que al momento del pacto adquiere una serie de competencias que incluye las reservadas para los estados. “...la lógica de inicio de los dos federalismos determinará su futura evolución en el fortalecimiento de ambos centros de poder federales; el estadounidense vía judicial y el mexicano por medios políticos; aquél elevando al poder judicial federal, éste vigorizando al poder ejecutivo.”³

Por lo anterior podemos afirmar que el federalismo mexicano es un federalismo único que surge como una necesidad de dar unidad a las provincias para lograr su integración y la formación de una nación, que nace basado en una estructura existente, pero que encuentra en el sistema federal la capacidad para reconocer, respetar y agrupar a sus provincias en un solo Estado.

² Medina Peña Luis, Invención del Sistema Político Mexicano, Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el Siglo XIX, México, FCE, 2004, Pag. 119

³ Ibid., p.138.

Es así, que bajo éstas premisas, podemos comprender de una mejor manera la génesis del federalismo mexicano, lo que nos permite apreciar su naturaleza propia y distinta del federalismo norteamericano, cuyo proceso de creación fue evidentemente inverso al que se siguió en México.

Podemos afirmar que el federalismo mexicano es y ha sido un proceso constante, cuya vigencia requiere permanentemente de reformarse para responder a las necesidades siempre cambiantes de la sociedad y de un país que enfrenta grandes problemas; el federalismo mexicano es un federalismo en evolución que conserva sus principios originarios y que responde a sus características históricas con grandes retos.

La intención de este trabajo, va más allá de demostrar que el federalismo mexicano no es una réplica del norteamericano; se trata de establecer las características distintivas y específicas de nuestro federalismo, lo que en consecuencia facilitará la comprensión de su desarrollo a lo largo de ya más de 180 años.

Cabe señalar que al inicio de la investigación las premisas contemplaban la idea de que el federalismo en México era una copia fiel pero mal entendida del norteamericano; sin embargo durante el desarrollo de la misma encontramos suficiente información documental en trabajos acerca del federalismo mexicano con interesantes reflexiones sobre la conformación de los poderes regionales en México, lo cual nos permitió, a partir de retomar dicha vertiente, elaborar un análisis del establecimiento del Estado en México como un Estado de tipo federal que se vio forzado a crear una nueva forma de organización que pudiera mantener unido a todo el territorio sin impactar tajantemente en la administración pública, la cual estaba perfectamente instituida tras más de 300 años de existencia colonial.

Es así que durante el desarrollo de la investigación la hipótesis inicial se fue modificando hasta formularse de la siguiente manera: el marco del federalismo como forma de organización política capaz de concretar la unidad a partir de la diversidad; conceptos como Estado, federalismo, gobierno local, y participación ciudadana requieren ser replanteados, para poder concretar sus fines; generar el bien común y conservar al mismo tiempo la multiplicidad regional, étnica y cultural de nuestro país.

Para ello, el objetivo del trabajo fue realizar un análisis del contenido teórico-conceptual del federalismo, de su implantación en México y de cómo éste debe ser entendido en función de lo local dentro de un mundo globalizado; con el fin de encontrar mecanismos institucionales que permitan el desarrollo de este sistema, fortaleciendo el gobierno local, así como una mejor articulación de las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno a partir de una mayor y mejor participación ciudadana.

De lo anterior se desprendieron cuatro ideas fundamentales que se analizaron a lo largo del trabajo:

- 1) La comprensión del federalismo como un sistema de gobierno compartido que permite el reconocimiento de la igualdad en la diversidad, y que en la actualidad se convierte en el referente obligado a partir del debate entorno al Estado-nación dentro de un mundo globalizado.
- 2) El análisis de cómo debe ser la estructura organizacional del sistema federal, que permita que se manifiesten los intereses de las partes que conforman la unidad, concretamente a partir del gobierno local, con el objetivo de lograr un mejor desarrollo social.
- 3) El análisis del fortalecimiento de la participación ciudadana en lo local combinando elementos de diversidad dentro de las estructuras de participación social, bajo de la idea de buen gobierno.
- 4) Retomar la idea del federalismo en México como resultado de un proceso histórico y político, que tendría que desarrollarse a partir de una reorganización de las instituciones existentes y de nuevas relaciones intergubernamentales que generen mejoras sustantivas en su dimensión organizacional y administrativa.

Por lo tanto, podemos decir que para fines de esta investigación, en el primer capítulo se presentan una serie de reflexiones entorno al nuevo enfoque de federalismo en la era global, desde las discusiones actuales con respecto al Estado-nación que consideramos se encuentra atravesando una serie de debates como parte de un mundo que tiene que entenderse a partir de fenómenos como la globalización y en el cual se vuelven más

presentes las características multiculturales de la sociedad, lo que pone al federalismo como el sistema político que resuelve estos grandes retos, basta citar a manera de ejemplo, y como el caso más moderno, el de la Unión Europea como una organización de tipo federal.

El segundo capítulo sintetiza un marco teórico-conceptual de todo lo referente a los sistemas federales, retomando la teoría liberal que crea el Estado en su concepción moderna y a partir de estos elementos, hacer una reflexión en torno al federalismo como forma de organización política que permite la unidad de la diversidad; y que para lo cual requiere de reglas precisas, las cuales desde luego deben ser suficientemente flexibles para lograr adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad.

Ante ello partimos de la noción de complejidad de este tipo de sistemas para tratar los elementos que a nuestro juicio resultan ser los más importantes para conservar su esencia, como lo son la soberanía, la democracia, la pluralidad y la ciudadanía desde los gobiernos locales.

Por último, el tercer capítulo contiene la parte esencial del análisis de este trabajo a partir de una revisión de los acontecimientos históricos y políticos que se presentaron a lo largo del siglo XIX y que constituyeron la formación del Estado mexicano haciendo énfasis en el federalismo como el sistema que permitió articular la organización administrativa de la colonia, los poderes regionales y la idea concebida de la nación mexicana.

Cabe destacar que este análisis trasciende lo correspondiente al federalismo administrativo o fiscal, pues consideramos que el federalismo es ante todo una forma de organización política y como tal, en el caso mexicano existen elementos determinantes que encuentran amplia correspondencia con los elementos de la teoría federal; y que por tanto resultan esenciales para la comprensión de la evolución e implantación de este tipo de sistema en nuestro país.

Por lo que se analizan tres etapas fundamentales, los orígenes del federalismo mexicano, el momento de la evolución del concepto federal y la fundación del mismo, y por último su funcionamiento como principio rector del país.

Ante ello se puede ver que existe actualmente un resurgimiento del espacio local que requiere de la construcción de ciudadanos que entiendan el espacio público como suyo a partir de la noción republicana de buen gobierno, en donde el interés común sea la razón de búsqueda de una causa común.

De la misma forma creemos que la tensión política y los problemas administrativos que produce actualmente la relación entre los distintos órdenes de gobierno, puede ser resuelta a partir de que los gobiernos a través de sus instituciones encuentren mejores mecanismos de interrelación y formulen políticas públicas viables y eficaces que contemplen la participación social.

CAPÍTULO I

1. UN NUEVO ENFOQUE DEL FEDERALISMO EN LA ERA GLOBAL

1.1 Ingeniería institucional y vida colectiva

De cara al nuevo siglo los retos que los Estados y sus instituciones enfrentan son sustantivos; en un mundo globalizado con sociedades cada vez más complejas y diversas se hace inminente la necesidad de una revisión profunda de conceptos como el del propio Estado, democracia, pluralidad y participación ciudadana, que nos permita una mejor comprensión de su condición actual y de las causas del incremento de la desigualdad social aunada a los problemas étnicos, pero sobre todo, que faciliten la construcción de nuevos mecanismos institucionales para combatir los grandes problemas sociales.

Como consecuencia de estos nuevos fenómenos mundiales, los decisores de política actúan también bajo nuevas condiciones, rodeados de nuevos grupos, actores sociales y ciudadanos cada día más informados y más participativos que se caracterizan por el establecimiento de vínculos a partir de colectividades variadas determinadas por los distintos ámbitos; histórico, político o cultural.

Ante ello, las nuevas propuestas parten de las discusiones que sobre el Estado han surgido recientemente, las cuales apuntan hacia la transformación del Estado-nación tal y como era concebido, pues cada día es más evidente que nos encontramos ante una “...creciente pérdida de soberanía, y una suerte de atomización del poder político, sea por la emergencia de nuevos centros de poder y/o de diversos nuevos actores (multinacionales, capital financiero, sociedad civil, ONGS, nuevos movimientos sociales, etc.)”⁴ lo que configura de manera distinta el entorno social mundial, y por lo tanto obliga a un replanteamiento de la realidad.

⁴Orosio Jaime, El Estado en el centro de la mundialización, FCE, México, México, 2004. p.9

Resulta evidente que la relación espacial-temporal se ha visto modificada, pues lo "...local es cada vez más la otra parte de lo global y viceversa. Y el espacio nacional se está transformando en la instancia de mediación entre lo local y lo global.⁵; de ahí que lo local se esté convirtiendo cada vez más en el marco de referencia de la acción social capaz de impactar y de atenuar las consecuencias de la globalización.

A pesar de éstas consideraciones resulta evidente que el Estado no muestra signos de desaparición, sino por el contrario está experimentando cambios importantes debido a que las relaciones entre territorio, identidad e instituciones se transforman continuamente revelando claramente la necesidad de reformas urgentes que posibiliten una vida en sociedades más equitativas y con menos desigualdad en los niveles de vida de la sociedad.

De acuerdo con esto, y más allá de debatir acerca de la decadencia o no del Estado-nación, debemos atender a que "...sí el Estado soberano ya no se concibe como algo indivisible sino como algo compartido con agencias internacionales; sí los Estados ya no tienen control sobre sus propios territorios; y sí las fronteras territoriales y políticas son cada vez más difusas y permeables, los principios fundamentales de la democracia liberal, es decir, el autogobierno, el demos, el consenso, la representación y la soberanía popular se vuelven problemáticos"⁶; pues aquello que tradicionalmente hacía referencia a un tipo de Estado en el que las naciones se conformaban de acuerdo con los principios mínimos del liberalismo han dejado de ser funcionales ante esta nueva realidad.

Dentro de este nuevo contexto político y social la discusión entorno de las ideas de libertad y democracia también se han retomado desde una perspectiva distinta debido a que, como observamos, ...los movimientos políticos de la actualidad se sustentan sobre los instintos de las masas y reclaman libertad en el interior e independencia frente al

⁵ Boaventura de Sousa Santos, Coord., Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. Introducción general. FCE, México, 2004. p. 15

⁶ A. McGrew, (comp.), "The Transformation of Democracy", Cambridge, 1997, p.12, obra citada por Habermas Jürgen, en La Constelación Posnacional, España, 2000, p.84

exterior y ambas cosas al mismo tiempo⁷, con lo cual surge la necesidad de rescatar el sentido y la esencia de lo individual como principio; pero sobre todo el de lo colectivo, ambos elementos propios de la ciudadanía.

Es por ello que este apartado pretende poner sobre la mesa algunas de las ideas en torno al sistema federal como una propuesta que puede contribuir al desarrollo de nuevas visiones que faciliten el rumbo de las naciones, orientado a avanzar hacia sistemas más democráticos e incluyentes con Estados que actualmente enfrentan dos retos primordiales: la globalización y la pluralidad multicultural, desde una perspectiva institucional distinta que permita que el federalismo sea retomado como un sistema viable para un mundo globalizado en el que hoy por hoy la sociedad diversa por naturaleza, esta dispuesta a vivir de y con sus diferencias para la consecución de sus fines.

1.2 El debate en torno al Estado-nación

Como parte de las consecuencias de los procesos de globalización siempre asociados al capitalismo, la idea del Estado nacional se ha visto cuestionada principalmente por aquellos que se han quedado al margen de los procesos mundiales de desarrollo, la exclusión de estos grupos ha puesto en el escenario la discusión acerca del significado de nociones como ciudadanía, identidad y soberanía, debido a que "... los ciudadanos ya no encuentran los referentes básicos por los cuales identificarse y sentirse parte de una nación..."⁸

Esto es debido a "...la creciente dificultad para los Estados nacionales de definir y poner en marcha en su territorio políticas económicas coherentes y eficaces, y de manera más amplia, mantener su papel de marco de referencia social y cultural de primera instancia

⁷ Ibid., p.87

⁸ Maldonado Aranda Salvador (Coord). Dilemas del Estado Nacional. El Colegio de Michoacán, México 2001.p. 11

de cara a la ciudadanía.”⁹, lo cual nos obliga a retomar los aspectos fundamentales de los gobiernos locales como los espacios públicos primarios, que permiten además de la participación ciudadana la construcción de la propia ciudadanía.

Recordemos que la nación supone pues, como lo explica Habermas, “...una comunidad política conformada a partir de una procedencia común, al menos a partir de una lengua, una cultura y una historia común”¹⁰, ante tal, nos encontramos frente a una característica ya agotada, pues claramente se observa en el mundo que la conformación de las naciones en la actualidad no deviene precisamente de orígenes ni de condiciones culturales similares, sino que están compuestas de un sinnúmero de elementos diversos que sólo conservan como común el espacio en el que habitan y el interés también común de pertenecer a un determinada colectividad.

El Estado-nación significa la coincidencia en un mismo espacio de los principios de organización política, económica y social, “...es el centro principal de la identidad colectiva, reforzada y transmitida a través de la cultura y de la socialización.”¹¹ Se trata pues de un conjunto de valores e instituciones compartidas con un fin determinado, cuyos nexos de acción política se establecen a partir de actos de interés colectivo.

No obstante la anterior afirmación, podemos observar que hoy en día, el Estado-nación se encuentra experimentando importantes transformaciones por la emergencia de regímenes que trascienden la idea del Estado-nación, como es el caso de la Unión Europea (UE) o con organismos como el NAFTA (Acuerdo sobre el libre comercio en Norteamérica) en el caso de Norteamérica, tienen un impacto determinante al interior de los Estados. Pero, esto no significa que su razón de ser haya concluido, se trata de comprender que su capacidad funcional ha sido altamente modificada en temas

⁹ Garnier Jean-Pierre, Contra los territorios del poder. Por un espacio público de debates y de combates, Virus, España, 2006. p.35.

¹⁰ Habermas Jürgen, La Inclusión del Otro, Paidós, España, 1999, p.84.

¹¹ Keating Michael, “Naciones sin Estado. Nacionalismos Minoritarios en al Era Global”, en Requejo Ferran (Coord), Democracia y Pluralismo Nacional, Ariel, España, 2002. p. 51

sustantivos como lo es la gestión económica que desde una forma tri-direccional¹² ha sido afectada ocasionando que se haya "...roto el vínculo entre el cambio económico y la toma de decisiones políticas, así como entre éstas últimas y su representación..."¹³, produciendo una grave erosión del tejido social en términos de solidaridad, escasez de producción de bienes públicos y de redes de cooperación social.

Sin duda un claro ejemplo de las mutaciones del Estado para hablar en términos de Beck, se da en Europa con la UE, en donde los Estados atraviesan por serias innovaciones al presentar una estructura distinta que contiene como característica primordial la supranacionalidad, muestra de que los Estados hoy en día requieren evolucionar con el fin de que sea la política la que reaccione ante los desafíos de la globalización y no sea la globalización la que disponga la conducción de la política y la economía por más difícil que esto resulte. No perdamos de vista que "...sólo sí los Estados consiguen igualar la movilidad del capital y redefinir y reorganizar sus posiciones de poder y sus jugadas podrá frenarse internacionalmente el desmoronamiento del poder y la autoridad del Estado e incluso darle la vuelta."¹⁴

Este escenario nos permite y al mismo tiempo no obliga a la búsqueda de nuevos sistemas de regulación social y de acción colectiva que trasciendan la idea tradicional del Estado tanto en su organización al interior como en sus relaciones con otros Estados a partir del nuevo orden mundial.

En síntesis podemos decir que se ha perdido la idea de Estado tal como lo concebíamos con lo cual se le ha despojado de su legitimidad en tanto único sujeto de reproducción

¹² Michael Keating se refiere a la forma *tri-direccional* debido a que los Estados se ven expuestos desde tres frentes con respecto a su actividad y regulación económica. Por una parte se encuentra la globalización, la movilidad de capitales y el auge de las corporaciones multinacionales; de forma lateral el Estado se enfrenta al avance del mercado y por último al interior, debido a la presión de las localidades y regiones que exigen una reestructuración económica.

¹³ Idem., p.56

¹⁴ Beck Ulrich, Poder y contrapoder en la era global, La nueva economía política mundial, Paidós, España, 2004. p.34

de valores y de autoridad, para dar paso a construcciones sociales más incluyentes y eficientes.

1.3 El multiculturalismo, la razón evidente

Las sociedades modernas están conformadas por una diversidad de intereses, ideologías, puntos de vista, etc., además de provenir en muchos casos de orígenes diferentes, con diferente lengua y distintas costumbres pero todas conviviendo dentro de un mismo territorio pertenecientes a una misma nación.

Ante esta diversidad irrefutable, en los últimos años ha quedado rebasada la idea de la universalidad de los ciudadanos planteamiento esencial del Estado moderno, pues sí bien es cierto que "...el derecho de autodeterminación del pueblo hace que en una nación soberana la ciudadanía adquiera un carácter universal, la cual comprende a todos los individuos que han alcanzado la mayoría de edad..."¹⁵ afirmando así, que la igualdad en términos jurídicos es un elemento indispensable para la vida democrática; también es cierto que se requiere más que del reconocimiento de este elemento para su buen funcionamiento, en sociedades producto de condiciones históricas y culturales específicas y distintas.

A pesar del argumento rousseauiano acerca de que "...la ley nos protege en la medida en que no permite excepciones, y no las permite cuando la ley es general"¹⁶, cuando todo es igual para todos, hoy en día se aboga por políticas concretas o sectoriales, es decir leyes y programas focalizados que permiten excepciones pero que al mismo tiempo ofrecen soluciones reales a conflictos específicos o a determinados grupos que

¹⁵Flores Rentaría Joel, "Ciudadanía y totalitarismo", en León y Ramírez Juan Carlos, Olvera García Julio César, Coord. Los ciudadanos de cara al siglo XXI, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2005, p.119. También es importante recordar, que como lo explica Flores Rentaría, que la universalidad de la ciudadanía es una característica específica de la nación, pues a diferencia de las democracias y repúblicas antiguas, ésta se encuentra depositada en individuos y no en el pueblo que es el conjunto.

¹⁶ Sartori Giovanni, La sociedad multiétnica, Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros, Taurus, México, 2001, p.96.

en vez de requerir de generalidades necesitan de posturas concretas y diferenciadas por sus propias características ya sean culturales, regionales o de grupos minoritarios.

Los individuos no se comportan más como algo fijo dentro de la sociedad tradicional, sino que actúan como seres adaptables en ejercicio de su libertad, concientes de sus singularidades dentro del contexto mundial y capaces de actuar como sociedad civil organizada en función de la manifestación de sus intereses; sobre todo si se trata de la defensa de la pluralidad y de la diversidad.

En este sentido, al hacer referencia a la pluralidad cabe señalar que no se trata solamente del aspecto cultural, la pluralidad también se encuentra referida a una condición determinante que es la socioeconómica, pues resulta ser un elemento más de diversidad en las sociedades modernas producto de un mundo económicamente globalizado.

Por su parte, el pluralismo cultural, término que se ha colocado en la actualidad como el dilema del nuevo siglo, se refiere al reconocimiento formal de colectividades específicas con la finalidad de que a partir de una organización democrática, éstas conserven y promuevan sus propias características culturales y nacionales. Se trata de una reinterpretación de los valores clásicos de libertad, igualdad y pluralismo que han puesto de relieve la necesidad urgente de replantear la reorganización del Estado y la connotación de nación.

Los Estados como creación social, no pueden ser espacios de homogeneidad cultural ni estar ajenos a las diferencias de los individuos que los conforman, por tanto no es viable que impongan una cultura en particular, de la misma manera que no es factible que los gobiernos supongan que su actuación debe permanecer igual frente a ciudadanos que muestran claras diferenciaciones.

Su tarea consiste en garantizar un espacio de libertad y de igualdad individual mínima pero sin dejar de lado que esta libertad no siempre es ejercida desde una óptica cultural determinada sino que a pesar de que el reto sea que los sujetos tengan cada día

condiciones más equitativas para su desarrollo éstas se logren respetando sus propias diferencias.

Por tal motivo, en los últimos años el tema del pluralismo cultural ha sido retomado por su importancia como una manifestación de la sociedad para preservar y promover mediante el reconocimiento explícito, sus características culturales y nacionales dentro de sistemas democráticos que supongan una regulación específica con respecto a los derechos de grupo o derechos de las minorías.

Resulta así que los derechos humanos ya reconocidos por todos requieren de ser complementados como derechos de minorías o derechos de grupo, pues “...en un Estado multicultural, una teoría de la justicia omniabarcadora incluirá tanto derechos universales, asignados a los individuos independientemente de su pertenencia de grupo, como determinados derechos diferenciados de grupo, es decir, un estatus especial para las culturas minoritarias”¹⁷ que promuevan el bien común en lo colectivo.

De ahí que las formas de organización política tradicionales requieran ser replanteadas a partir de una visión distinta que tenga como referente innegable la igualdad en la diversidad; y la forma más viable, en la que la coexistencia de ambos elementos puedan ser articulados de manera real, desde mi punto de vista, debido a sus características es el sistema federal.

1.4 La tradición republicana, por una causa común.

Es fundamental mencionar que el sustento del sistema federal a pesar de sus múltiples variantes, es republicano más que democrático, si atendemos a la idea que la visión republicana supone privilegiar la esfera pública, por lo que, bajo este argumento se entiende que es la sociedad en donde comienza y termina el espacio público, que es un

¹⁷ Kymlicka Will, Estados, Naciones y Culturas, Almuzara, España, 2004, p.13

espacio en donde los individuos se encuentran, confluyen y deliberan sobre todo lo que les concierne de manera colectiva.

Giuseppe Duso, en su estudio acerca de Johan Athusius, recuerda sus palabras acerca de que "... el hombre es lo que es únicamente dentro de las estructuras comunitarias en las que está inserto, sólo en éstas puede vivir bien, desplegar su virtud y por ende realizarse a sí mismo."¹⁸, esto significa que el fin de la política es una relación de asociación entre individuos, la comunión, la cooperación para la lograr "vivir bien".

De tal manera es fundamental afirmar que no se participa y no se delibera en la esfera pública si no le anteceden a éstas acciones el hecho inminente de un interés común, el cual dota a los individuos en sociedad, de la capacidad de organización que se manifiesta a partir de la incorporación de una serie de voluntades para concretar fines específicos; y en donde el disenso siempre esta presente, "...pues supone la existencia de múltiples sociedades de públicos compitiendo por la materialización de su interés, ...".¹⁹

Es así que entendemos que en "...el centro de la política, está pues el actuar en común, el actuar de todos es político, ya sea de quienes están en la conducción de la asociación, ya sea de quienes son gobernados, aunque no por ello son meramente pasivos o individuos privados."²⁰ Ante ello, reconocemos que el federalismo como organización del poder político, requiere para su desarrollo de instituciones republicanas fuertes que sean el resultado de la integración de los valores del pluralismo étnico, cultural y

¹⁸ Duso Giuseppe, "El gobierno y el orden de las asociaciones: la política de Althusius", en Duso Giuseppe, (coord), El poder para una historia de la filosofía política moderna, Siglo XXI, México, 2005, p.63.

¹⁹ León y Ramírez Juan Carlos, "La democratización del espacio público", en León y Ramírez Juan Carlos y Olvera García Julio César, Coord. Los ciudadanos de cara al siglo XXI, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2005. p.56

²⁰ Duso Giuseppe, Op. cit., 64.

político, con un amplio reconocimiento de los derechos de libertad e igualdad para poder materializar la tan necesitada justicia social.²¹

Cabe recordar que la tradición republicana del buen gobierno, hace referencia a la idea de buen gobierno entendida como “...el conjunto de prácticas políticas a través de las cuales se busca atemperar y ordenar los conflictos y las tensiones...”²², propias de sociedades plurales, multiculturales y multiétnicas, lo que además significa que el reconocimiento de la diversidad enriquece el ejercicio democrático en vez de pretender fragmentarlo.

La búsqueda del bien común por encima de intereses particulares requiere de instituciones republicanas que sepan “...individualizar la manera y la forma para medir las diferencias naturales que existen entre los diversos y múltiples intereses presentes en la sociedad...”²³, lo cual permitirá como resultado un buen gobierno, no en un sentido abstracto sino entendido como una búsqueda permanente de óptimas formas de convivencia a partir de las diferencias propias de las sociedades.

Esta idea consiste en poder identificar la diferencia y multiplicidad que se presenta de manera natural en las sociedades modernas y en la búsqueda constante y permanente de soluciones a las demandas y necesidades sociales principalmente, pero desde luego también a la solución de los conflictos, a través de “...acuerdos y vínculos de unidad dentro de una comunidad y con el vasto mundo con la mira puesta en el futuro, abierta por lo tanto a la perfectibilidad de nuestras formas de colaboración política y social.”²⁴

Por todo lo anterior, en términos de lo que entendemos por federalismo bajo esta idea de republicanismo, podemos decir en primer lugar que, en regímenes democráticos son

²¹ Ver, Millán Escalante Ernesto A, El Municipio, Elemento Fundamental del Federalismo en México: Instancia Administrativa o Poder Político, México, 1998.

²² Hernández Chávez, Alicia, La tradición republicana del buen gobierno, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p 9.

²³ Ibid., p 9.

²⁴ Ibid., p. 10

impensables instituciones no pluralistas, pues éstas deben ser el resultado de la inclusión y la participación del mayor número de actores posibles, en segundo lugar, las instituciones deben ser capaces de proveer tanto al gobierno como a la sociedad de cierta estabilidad política que garantice que exista gobernabilidad democrática²⁵, y por último, es necesario contar con un marco institucional que dé certeza a la acción gubernamental bajo amplios criterios de calidad y eficiencia que permitan la continuidad de un buen gobierno.

Bajo esta noción republicana que se plantea y que va de la mano de la democracia, se potencializa en el federalismo, debido a que es un sistema que permite y requiere de una participación activa en todos los ámbitos de gobierno en la medida en que dicha participación, es el único medio adecuado para alcanzar el fin común de consolidarse como un Estado que reconoce la diversidad que lo compone y que por lo tanto encuentra en la pluralidad su fortaleza en la medida en que se crean y se acatan leyes a través de la representación en la toma de decisiones que no únicamente reflejan el interés común; sino también reflejan las diferencias y especificidades de las regiones.

1.5 Las Instituciones en la era global; el Federalismo como opción

Dado lo anterior no podemos pensar en hacer una revisión de la teoría democrática liberal sin pensar en un replanteamiento de bases conceptuales, normativas e institucionales del federalismo, cuya lógica contiene además un precepto democrático, una raíz liberal, es decir: republicana.

²⁵ Gobernabilidad democrática se define como la capacidad de presentar y poner en marcha decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas en los regímenes democráticos haciendo posible la certeza a la acción gubernamental de calidad y eficiencia que permitan un amplio desarrollo social. Revista electrónica Casa Abierta al Tiempo. Heredia Sánchez Edgar. Cabildeo Nuevos Instrumentos de Gobernanza Democrática. www.difusioncultural.uam.mx/revista/junio2004/heredia.html. 24 de Febrero de 2007.

Entendemos así, que las instituciones democráticas deben ser capaces de proveer tanto al gobierno como a la sociedad de cierta estabilidad política que garantice la existencia de una gobernabilidad democrática, la cual se define como “...la capacidad de presentar y poner en marcha decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas en los regímenes democráticos...”²⁶, haciendo posible la certeza a la acción gubernamental de calidad y eficiencia que permitan un amplio desarrollo social.

De acuerdo con lo anterior, en las democracias, las sociedades plurales presentan la aparición constante de intereses variados y en ocasiones contrapuestos debido a la “...multiplicidad de roles que la diversidad de entornos privado-públicos permite, y la necesidad de organizar el equilibrio disenso-consenso-disenso transformándolo en interacción organizada...”²⁷. Al mismo tiempo que referimos la existencia de múltiples intereses, se requiere de un esfuerzo innovador por parte de gobierno y sociedad que den como resultado gobiernos abiertos, transparentes, que ejerciten la rendición de cuentas, y que involucren de manera permanente e incremental a la sociedad respetando en todo momento su diversidad.

Ante ello recordemos que la ciencia política y la administración pública han desarrollado parte importante de su pensamiento desde un elemento en común: el análisis y el diseño de las instituciones, las cuales son entendidas como el conjunto de valores compartidos que existen en una sociedad y que permiten dar cauce a la vida organizada y pacífica de los ciudadanos a través de normas de conducta, reglamentos y leyes.

Bajo esta perspectiva institucional, cuando hablamos de fórmulas institucionales producto de las reglas y organizaciones del juego político reconocemos que se trata de “...mecanismos operacionales para la agregación de preferencias e intereses”²⁸, que

²⁶ Revista electrónica Casa Abierta al Tiempo. Heredia Sánchez Edgar. Cabildeo Nuevos Instrumentos de Gobernanza Democrática. www.difusioncultural.uam.mx/revista/junio2004/heredia.html

²⁷ León y Ramírez Juan Carlos, La gestión pública en la pluralidad y en el pospluralismo: aproximaciones para una propuesta teórica, en Políticas Públicas y Gobierno Local, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1998.p 55

²⁸ Camou Antonio “Estudio preliminar” en Camou Antonio (Coord), Los Desafíos de la Gobernabilidad, Plaza y Valdés, Instituto de Investigaciones Sociales/ UNAM, México, 2001. p.41

facilitan la toma de decisiones y una conducción óptima del gobierno y que por lo tanto tienen la capacidad para producir o mejorar beneficios sociales.

Luego entonces,, desde esta idea, en regímenes democráticamente organizados las instituciones juegan un papel no sólo fundamental sino indispensable para su existencia, el cual va más allá de la reglamentación de la organización política y la estructura del gobierno; pues es a través de las instituciones que los Estados se conservan, evolucionan y pueden alcanzar su máximo desarrollo, atendiendo además a la necesidad de reconocimiento de la pluralidad y la complejidad social.

Aún más cuando observamos la realidad mundial tan cambiante el dilema acerca de la importancia que tiene o debe tener la actuación de la sociedad queda resuelto y demostrado a partir del aumento de su participación en los asuntos públicos y del crecimiento de una cultura política cada vez más protagónica dentro de un mundo globalizado, que en el caso de América Latina se encuentra todavía en construcción, pero que en otros países como en Norteamérica y Europa está ya instituida.

La cuestión entonces se refiere a ¿cómo las instituciones políticas con características globales, incorporan a la sociedad, y cómo deben en función de la participación social modificarse o adaptarse?; esta reflexión acerca de las instituciones, permite traer a cuenta su importancia y trascendencia en la vida pública como un elemento democrático a partir del cual se genera una mayor estabilidad en términos de gobernabilidad y una mayor eficiencia en la acción gubernamental para la solución de los problemas sociales.

La configuración de las nuevas relaciones entre sociedad y Estado que impacta directamente en lo público está vinculado con el intercambio político, la toma de decisiones y la atención de las demandas sociales. La participación social por su parte, funciona de acuerdo con el entorno político y los intereses que motivan la intervención de los distintos actores, de ahí la necesidad de que el marco institucional tenga un referente mucho más social, desde un ámbito público el cual es intrínsecamente plural.

El aspecto participativo y deliberativo propio de la democracia es producto de un arreglo institucional para llegar a acuerdos políticos, es un método para tomar decisiones colectivas que posibiliten el beneficio de las mayorías, en donde los mecanismos a través de los cuales la sociedad organizada se inserta en la vida política deben estar garantizados por un marco institucional suficientemente sólido de tal manera que independientemente de cual sea el resultado del quehacer político, el ciudadano sea corresponsable de las acciones que emprenda el gobierno.

Por lo tanto, retomemos la idea de republicanismo bajo el planteamiento de que el diseño institucional es adecuado cuando se observa una relación ciudadanos-instituciones que forje un vínculo tal, que consienta que las instituciones generen un impacto determinado en el carácter de los ciudadanos alentando su compromiso cívico y su participación, de la misma manera en que los ciudadanos tienen la capacidad de intervenir en el desarrollo y en las actividades de las propias instituciones.²⁹

Al hablar de instituciones democráticas y por tanto plurales, se hace referencia también a que se trata del conjunto de las reglas del juego³⁰ retomando el término de Douglas North, que al ser aceptadas por todos posibiliten las decisiones colectivas para determinar bajo qué procedimientos debe darse la vida pública. Tales decisiones, deben ser producto de un consenso que parte de un espacio deliberativo, el espacio público.

Ante tal argumento, podemos afirmar que las instituciones como elemento fundamental de la estabilidad política y del desarrollo social muestran "...las complejas relaciones entre el ejercicio de gobierno democrático y el logro de adecuados niveles de gobernabilidad"³¹, entre los que destacan aquellos relacionados con la capacidad de

²⁹ Ovejero Félix, Martí José Luis y Gargarella, Roberto, "Introducción", en Ovejero Félix, Martí José Luis y Gargarella, Roberto, Comp. Nuevas ideas republicanas, autogobierno y libertad, Paídos, España, 2004. p.38.

³⁰ Entendemos las reglas del juego como las restricciones ideadas por el hombre que moldean las interacciones humanas. North, Douglas C., Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 17.

³¹ Antonio Camou, "Estudio preliminar" en Camou Antonio (Coord.), op.cit., p. 43

gobierno para hacer valer las leyes; lo cual ante todo implica la inclusión del mayor número de actores políticos posibles; particularmente de la sociedad, que coadyuve en el desarrollo y la estabilidad institucional para la solución de sus propias demandas.

Se deben construir decisiones colectivas³² a pesar de que ello implique un alto grado de dificultad ya que requiere de la suma de voluntades y capacidades comprendidas en instituciones plurales que además produzcan calidad y eficiencia en la acción gubernamental. Resulta evidente entonces que las respuestas a problemas recurrentes requieren ser institucionalizadas para establecer "...procedimientos normalizados para proporcionar a los actores políticos los incentivos adecuados con el propósito de que emprendan las acciones necesarias para suministrar un bien público o controlar un efecto externo."³³

Por tal motivo es necesario reconocer que los Estados como entes complejos requieren sistemas flexibles y dinámicos de gobierno, ante lo cual, el federalismo resulta ser una clara opción, no obstante la tendencia que los propios Estados federales puedan presentar con respecto a la homogeneidad, este sistema permite la diversidad que no tienen los Estados unitarios debido a su legislación universal.

Respecto a la concepción occidental moderna del Estado y la democracia representativa, el federalismo constituye un elemento fortalecedor de sus efectos más positivos, pues constituye una construcción social basada en el acuerdo, si partimos de la noción primaria del federalismo como una unión voluntaria de diferentes conjuntos políticos que tienen en común la consecución de fines compartidos.

Así, podemos decir que el federalismo se presenta como una forma de organización política que atiende a las divisiones étnicas, religiosas, sociales e incluso a las divisiones

³² Las instituciones se convierten en productores de resultados colectivos siempre y cuando se influya en las decisiones estratégicas de todos los actores involucrados, pues el papel de las instituciones políticas consiste en establecer las áreas de la actividad pública y las reglas para seleccionar a los líderes. Colomer, Joseph M., *Instituciones Políticas*, Ariel Barcelona, España, 2001. p.13

³³ Shepsle Kenneth A. y Bonchek Mark, *Las fórmulas de la política*, Taurus, CIDE, México, 2005. p 289.

políticas, pues implica el reconocimiento de múltiples intereses y valores; con el objetivo de reconciliar la unidad a partir de la diversidad³⁴; pues el federalismo como principio político básico, es un pacto que significa una unión libre de colectividades políticas y regionales distintas entre sí, que buscan cierta igualdad a partir de esa unión, que se materializa en la aprobación y vigencia de una Constitución³⁵ que se convierte en el ordenamiento supremo para un mismo territorio y población y que distribuye competencias entre las entidades integrantes y la representación de la unión de esas partes.

Se trata de comprender que el federalismo es un asunto de distribución y organización del poder como cualquier otro sistema político; pero destacando que su importancia radica en las formas en que se plantean esas relaciones de poder, que surgen desde el nacimiento de los Estados federales a partir de la creación y aceptación del pacto entre varios estados y culmina con el establecimiento de la organización política que nace de dicho pacto; por lo que se requiere de un marco jurídico y de instituciones bajo las cuales pueda desarrollarse.

De acuerdo a lo anterior, es importante mencionar que la trascendencia y complejidad que presentan los sistemas federales es precisamente su diseño institucional, el cual está conformado por la dualidad en la división de poderes que se entiende como múltiples territorialidades y por tanto una soberanía diferenciada. Desde una perspectiva estructural resulta claro que un sistema en donde los asuntos públicos son decididos por los entes que conforman la unión está dotado permisiblemente de una mayor diversidad

³⁴ A finales del siglo XIX sólo unos pocos países poseían estructuras federales como Estados Unidos, Suiza, Canadá y los casos especiales de Alemania y algunos Estados latinoamericanos formalmente federales. En cambio a principios del siglo XXI alrededor del cuarenta por ciento de la humanidad vive en sistemas federales o casi federales en los cinco continentes. Ver al respecto el libro Caminal, Miquel, El Federalismo Pluralista, Paidós. España 2002. p.30.

³⁵ La naturaleza de los Estados Federales responde a la voluntad de establecer un pacto en donde las comunidades pactantes tienen necesariamente que estar dotados de autonomía y libertad. La existencia de relaciones jurídicas entre los miembros de la unión se da para cumplir fines específicos que se formalizan a través de la constitución federal.

y complejidad, dado que pueden adoptar normas y políticas diferentes sobre muchas cuestiones para un mismo Estado.³⁶

De forma general podemos decir que el federalismo es un pacto entre entidades distintas en lo particular, pero con rasgos similares en lo general, que se materializa con la aprobación y vigencia de una Constitución que es el ordenamiento supremo producto de ese pacto en donde se establecen normas para un mismo territorio y población y que distribuye competencias entre las entidades integrantes a fin de lograr objetivos comunes.

El federalismo tiene una gran capacidad para reflejar y acomodar la diversidad religiosa, étnica, ideológica, cultural o nacional mediante el establecimiento de un cuerpo político siempre y cuando sea capaz de adaptarse y evolucionar de acuerdo con sus propias necesidades, pues incluso en este tipo de sistemas, la igualdad puede presentarse como un conflicto más que una ventaja si pensamos en que las federaciones son, dependiendo de su estructura y funcionamiento, más o menos asimétricas constitucionalmente hablando.

Al ser el federalismo producto de un acuerdo voluntario de entes políticos previamente establecidos, la unión que surge de ellos lleva implícito un reconocimiento de la diferencia que los antecedió, no se pierde al suscribir el pacto sino que permanece, permitiendo así que la diversidad se mantenga como un elemento fundamental de estos sistemas, con un diseño institucional que establece los canales de representación de la partes que la componen, en donde desde luego, existe la diversidad de la que hablamos.

En este contexto, el federalismo se muestra como respuesta a la crisis del Estado-nación con un nuevo razonamiento de organización social y política que plantea que se garantice la convivencia mediante "...la articulación de la pluralidad en una unidad política común capaz de integrar a la diversidad de las partes".³⁷

³⁶ Fossas Enric, "Igualdad y Pluralismo Nacional" en Requejo Ferran *op. cit.*, p. 77.

³⁷ *Ibid.*, p. 78

Por lo que la esencia del federalismo está en la creación de instituciones y procesos que permitan alcanzar una unidad política que acomode, respete y mantenga la diversidad y contribuya a la solución de los grandes problemas sociales, dentro de un marco democrático que recupere la idea de autogobierno desde una perspectiva que vaya más allá de la idea de autogestión, referente puramente administrativo.

Aquí la idea de autogobierno se presenta más allá de su definición original; es referida a la elaboración de un marco institucional que rija la vida en comunidad, se trata de un espacio en donde se recupere y fortalezca el sentido de lo público a partir de reposicionar al ciudadano como actor principal del sistema democrático desde un ámbito cada vez más participativo, en donde las sociedades generadoras de demandas y expresamente multiculturales sean capaces de encontrar "...mejores canales de representación y participación construyendo ordenamientos ad-hoc, para plasmar una sociedad que en la diferencia se reconozca como parte del Estado"³⁸ y se comporte en función de ello para concretar mejores beneficios colectivos, pero siempre bajo criterios de corresponsabilidad ciudadana.

Desde esta perspectiva, la parte deliberativa de la democracia pluralista, tienen como premisa fomentar y dotar de los mecanismos necesarios a la sociedad para poder expresar e intercambiar sus opiniones públicamente, las cuales facilitarán la creación de consensos a partir de uno o varios intereses en común y contribuirán de manera sustantiva a la participación colectiva.

En cuanto a otra característica propia del federalismo, la autogestión, debemos puntualizar que debe ser entendida como la posibilidad de que todos los involucrados en los asuntos públicos ya sean locales o nacionales, tengan la capacidad de influir en la toma de decisiones más allá de lo electoral y que esta influencia sea proporcional al grado en que les afectan las consecuencias de las decisiones tomadas.³⁹

³⁸ Mora Velázquez Salvador, La Reconceptualización de la vida Institucional del Sistema de Partidos, desde la perspectiva del Espacio Público, UNAM, 2005. (Tesis de Maestría)

³⁹ Thwaites Rey Mabel, La Autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción, Prometeo, Argentina, 2004. p.29

No ha sido casual que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, desde 2004 se haya manifestado en favor de un nuevo federalismo que ayude a los Estados multiétnicos a que los distintos grupos que los integran coexistan de manera estable bajo un clima de respeto. Ante tal distinción se plantea que "...la solución es crear instituciones y formular políticas que permitan tanto un autogobierno que genere un sentido de pertenencia y orgullo por el propio grupo étnico como un gobierno compartido que genere apego a las instituciones y símbolos compartidos".⁴⁰

El federalismo da cabida a la posibilidad de convivencia plural en la medida en que posibilita un equilibrio entre el gobierno compartido y el autogobierno explicitado en un ordenamiento jurídico; no se trata tan sólo de una forma teórica o una alternativa entre la variedad de opciones de organización política como tal, el federalismo también ha sido la solución de equilibrio entre la "...unidad sin centralismo y el reconocimiento regional sin atomización".⁴¹

Se trata pues, de un sistema político que consiste en un acuerdo o pacto entre varios poderes para formar un todo, una unidad, un gran Estado formado de varios Estados que sin tener que renunciar a su existencia, eligen voluntariamente ceder ciertos derechos para someterse a un orden distinto y participar en él de manera permanente con la finalidad de de obtener distintos beneficios.

El Estado federal se divide en unidades territoriales dotadas de gobierno propio. Existen, por tanto dos niveles de autoridad: el de alcance nacional, que forma un circuito central de gobierno y el de alcance regional, compuesto por los gobiernos seccionales autónomos cada uno de los cuales ejerce poder sobre su propia circunscripción territorial.

Los ciudadanos, por consiguiente, están sometidos a dos órdenes distintos: al de la federación y al de la unidad territorial en la que viven o realizan sus actos. Y aunque las

⁴⁰ Malloch Brown Mark, Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

⁴¹ Ortega Lomelín Roberto, Federalismo y Municipio, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 14-15.

leyes de las circunscripciones territoriales descentralizadas no pueden contradecir a las normas federales existen mecanismos de control de la constitucionalidad a cargo del poder judicial federal.

Las federaciones tienen como objetivo político la articulación de distintos ámbitos territoriales de gobierno, a partir de una concepción policéntrica de la estructura territorial de los poderes públicos, que contienen características simétricas y asimétricas en la organización institucional del autogobierno y en la distribución de competencias.

Cabe destacar que en este tipo de sistemas, la soberanía se refiere a la capacidad de las partes que integran la federación de reproducir políticamente su estructura para participar de la y en la voluntad colectiva sin subordinarse respecto del gobierno federal. La unión de esos Estados soberanos da como resultado una gran soberanía compuesta de pequeños estados, punto central para entender la complejidad de los sistemas federales cuya vigencia es constante en los debates actuales acerca del federalismo.

La democracia es otro elemento de relevancia en los sistemas federales pues resulta ser la forma más factible para emplear procedimientos participativos y deliberativos de la acción social. De esta manera, las instituciones regionales expresan su voluntad, por lo que para este tipo de sistemas, la democracia tiene como finalidad el fortalecimiento de las localidades a través de nuevas instituciones políticas que retomen la pauta democrática acerca de las cuestiones de la pluralidad cultural e inclusión social, de ahí que, la democracia resulte imprescindible para la participación de las entidades y los ciudadanos en los asuntos federales.

De acuerdo con esto la democracia en el federalismo es, por consiguiente: primero, una condición para la expresión soberana de la voluntad popular, segundo, es la base del autogobierno de las partes de una federación y por último, es la condición para que cada entidad pueda intervenir en la formación de la voluntad colectiva del todo federal.⁴²

⁴² Guillén López Tonatihu., Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 17, Instituto Federal Electoral, México, p. 7.

Como se ha mencionado a lo largo del texto, el fundamento del federalismo es la libertad individual y el reconocimiento de los derechos colectivos, que se ejercen en un espacio político y jurídico determinado y que se inscriben dentro de un entorno social y cultural concreto.

Entonces la legitimidad en estos sistemas políticos se materializa a través de su buen funcionamiento, de la participación de los ciudadanos y las entidades en su desarrollo; que es precisamente, lo que le da sentido al pacto; pero sobre todo requiere del cumplimiento a cabalidad del estado de derecho; recordemos que “sin reglas no puede haber juego” y sin democracia la posibilidad de que las instituciones regionales expresen fielmente la voluntad de la sociedad es casi nula además de ilegítima.

1.6 El resurgimiento del espacio local como fuente del federalismo

La construcción de una ciudadanía que entiende a los individuos como aquellos que están dotados de la capacidad de participación política debe impulsarse desde los gobiernos locales, pues es en estos donde se recrea la vida política de la comunidad. Lo local es un espacio propio, un espacio ciudadano, cultural y jurídicamente definido.⁴³

En el espacio local se encuentran las fuentes primarias del autogobierno, es donde la relación entre sociedad y gobierno es más próxima. Es el espacio donde un conjunto de individuos, coexiste en un lugar determinado compartiendo ciertas características siendo la principal sin duda, la idea del bien común.

El federalismo se articula con lo local precisamente cuando reivindica lo individual, la especificidad de las partes, la tolerancia a las minorías, el respeto a la diferencia y la negación de lo homogéneo. La ciudadanía constituye al gobierno local definiéndolo como su expresión inmediata en la esfera gubernamental.

⁴³ Ibid., p. 9.

El impulso de una ciudadanía política tiende a fortalecer a los gobiernos locales, fortaleciendo por consiguiente el autogobierno, debido a que es en este ámbito donde se ejerce la democracia en la práctica institucional, el que pone a prueba la eficacia de la representación directa y, a veces, es el primer escalón de la participación ciudadana.

La concepción de lo local debe partir de la comprensión de lo local como la célula primaria de toda federación y no a la inversa, es decir que a partir de lo federal se genere lo local. Esto se demuestra cuando se examina el fenómeno de la organización de las entidades de la federación, el cual muchas veces aparece como parte de un proceso subordinado y que por el contrario cuando se hace a la inversa los poderes federales aparecen como una entidad supraordinada.⁴⁴

Las autoridades locales no sólo tienen acreditada capacidad en la gestión pública, sino absoluta legitimidad en el ejercicio del poder. Esta última, proviene de la misma fuente que la del poder federal: el voto popular.

En síntesis, "...el espacio local se potencia con la acción de los sujetos locales por la posibilidad de concreción, por la mayor cercanía a las necesidades o problemas específicos, por la interacción de los diversos sectores que lo componen, ofrece ventajas para la evaluación y el control y emerge cada vez con más fuerza en el desarrollo y la planificación."⁴⁵ El espacio local, es el espacio en donde se manifiestan las iniciativas de los sectores sociales, por lo que su relación con lo estatal y lo federal es determinante; éstas, deben ser integrales, con mejores espacios de interlocución para todas las fuerzas políticas.

Ante ello, recordemos que hoy por hoy, se apuesta por el desarrollo de la democracia local como una forma de reconstruir la comunidad local que fortalezca la integración social en un orden democrático que implique una participación activa y corresponsable

⁴⁴ Para una mejor de la idea supraordinación en los sistemas federales, ver, Valadés Diego, Constitución y Política, UNAM. México, 1994, p. 162

⁴⁵ Lomera Rocío y Luévano Alejandro, "Construyendo Democracia y Poder Local", en Gobiernos Locales y Reforma del Estado en América Latina, El Colegio de Michoacán, México, 2003. p.86.

de la mayor parte de actores sociales; evitando así que las cuestiones inherentes a los problemas de desarrollo económico y social agraven las condiciones de exclusión presentes.

Asimismo, el desarrollo del espacio local contribuye a contrarrestar las deficiencias del poder central mediante el fortalecimiento del sentido colectivo y de la autogestión local ponderando una "...reapropiación por parte de los habitantes de la ciudad-ciudadanos de los asuntos de la ciudad."⁴⁶, logrando así, relevar al Estado central como único espacio de acción y participación social para la toma de decisiones y la tarea de gobierno. Por lo anterior, podemos afirmar que el federalismo ha demostrado empíricamente, que puede "...lograr concreciones institucionales más adaptadas a la globalización y al pluralismo cultural y nacional..."⁴⁷.

Esto se explica a partir de un reconocimiento de la diversidad y complejidad social que en la actualidad se enfrenta a un sinnúmero de cuestiones relacionadas con el fenómeno de la globalización, provocando que sea cada vez mayor el deseo de las colectividades de preservar y promover sus características específicas por medio de un reconocimiento claro, nuevas reglas del juego democrático que permita una inclusión de derechos colectivos o de grupo mediante mecanismos de autogobierno; sin que ello signifique exclusión o independencia.

⁴⁶ Garnier, Jean-Pierre, Op. cit., p.41

⁴⁷ Requejo Ferran, "Prólogo", en Caminal Miquel, El Federalismo Pluralista, Paidós. España 2002, p. 13

CAPÍTULO II

2. EL FEDERALISMO

2.1 El Estado

El Estado moderno se puede situar a partir del siglo XVIII, en donde surge como una construcción social producto de un pacto⁴⁸, entre individuos que coinciden con la voluntad de ordenar, dirigir y unificar las acciones del gobierno bajo la idea del beneficio colectivo. Se trata pues de un imaginario colectivo que responde a la necesidad de los individuos de organizarse en sociedad a través de una serie de instituciones que regulen la vida colectiva posibilitando así, el desarrollo de las naciones.

Desde esta perspectiva el Estado, es la sociedad quien constituye el ámbito en donde se dan las relaciones de poder, junto con las libertades de la vida privada y de la vida pública. Este tipo de Estado, no se puede entender sin hacer referencia al liberalismo cuya doctrina ha establecido los límites institucionales y políticos, procurando la sujeción al derecho positivo, primando una real y efectiva división de poderes, que con democracia resultan en elementos fundamentales característicos del Estado producto de la sociedad moderna.

Así el Estado liberal nace de una continua y progresiva erosión del poder absoluto y es justificado como el resultado de un acuerdo entre individuos en principio libres que convienen en establecer los vínculos estrictamente necesarios para una convivencia duradera y pacífica.⁴⁹

⁴⁸ Medina Peña escribe que el contractualismo es un término utilizado para distinguir a una serie de escuelas y opiniones que utilizan la idea de contrato o pacto entre el pueblo y soberano para explicar los orígenes y alcances del dominio político. Tales pactos pueden ser ideales como en las corrientes roussonianas, o bien documentos históricos que informan y modelan, a su vez, a un constitucionalismo histórico específico de un pueblo o nación. Medina Peña, Luis, La invención del sistema político mexicano, forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX, FCE, México, 2004.p 128.

⁴⁹ Cfr. Bobbio, Norberto, Liberalismo y Democracia, México, FCE, México,1985.

La Teoría Liberal, aportó dos grandes principios: uno distributivo y otro organizativo, el primero significa que la esfera de la libertad individual es en principio ilimitada, mientras que la capacidad de intervenir del Estado es en principio limitada. Ante ello, Bobbio entiende que el Estado liberal es un Estado en principio limitado con ciudadanos también limitados, en tanto que se encuentran ambos sujetos por medio de la Ley.

En cuanto a lo segundo, lo organizativo, se impone un principio distributivo al establecer la división de poderes, lo que encarna una demarcación de la autoridad estatal en esferas de competencia legislativa, ejecutiva y judicial; con el fin de equilibrar el poder del Estado a través de generar pesos y contrapesos.

A partir de esta idea los Estados modernos han adoptado como forma de organización dependiendo de ciertas características en torno a la distribución del poder, distintos tipos: Estado unitario, Estado federal, autonómico y regional, entre otros. Ambos el unitario y el federal, parten de una división de poderes horizontal como condición esencial de la no concentración del poder político.

Sintéticamente podemos señalar que los Estados unitarios son aquellos Estados que tienen un solo nivel de instituciones políticas es decir que existe una sola estructura de poder sobre un territorio determinado, generalmente con un jefe de Estado, un órgano legislativo y un organismo judicial. En este tipo de Estados todos los ciudadanos están supeditados a las mismas leyes, facilitando un ámbito de uniformidad entre los individuos; a diferencia de estos, los Estados federales contienen un doble nivel de instituciones políticas superpuestas: las de la federación y las de los estados miembros, con jefes en ambos niveles, en donde los ciudadanos se encuentran sometidos a dos órdenes de gobierno y son capaces de generar sus propias leyes siempre que no se contravengan.⁵⁰,

⁵⁰ Ver, Aja Eliseo, El Estado Autonómico, Federalismos y hechos diferenciales, Alianza, 2ª edición, 2003. p 23

Respecto a la división de poderes y el federalismo, se observa que en este tipo de sistemas, se da además de la división horizontal de poderes como cualquier otro Estado moderno, una división vertical que abarca dos o más órdenes de gobierno cumpliendo con la función de administrar a la sociedad en sus ámbitos específicos.

Sobre la concepción occidental moderna del Estado y la democracia representativa, el federalismo constituye un elemento fortalecedor de sus efectos más positivos, pues se fundamenta en una construcción social basada en el acuerdo; es así que si partimos de la noción primaria del federalismo como una unión voluntaria de diferentes conjuntos políticos que tienen en común la consecución de fines compartidos, estamos haciendo referencia a que intrínsecamente la democracia y el gobierno constitucional;⁵¹ son condiciones indispensables para la efectividad de este tipo de sistema.

Ante ello, recordemos que la idea de república retomada desde su postura liberal, contiene a la democracia ligada al constitucionalismo en cuanto a que este es “...el marco jurídico obligado que limita y crea el poder en sus distintas vertientes con un sistema de pesos y contrapesos.”⁵², mientras que la democracia ha logrado posicionarse como una forma de organización política que se combina bien con la economía de mercado y con la expresión social de la diversidad.

El desarrollo del Estado-nación que es un Estado moderno, está relacionado con cuatro características fundamentales; 1) territorios delimitados con fronteras, 2) control de los medios de violencia, que es lo que Weber explicaría como el uso legítimo de la violencia física y de los medios de coerción, a través del ejército y la policía, 3) de una estructura impersonal de poder, es decir la soberanía radicada en el pueblo y por último,

⁵¹ Es importante en este sentido, destacar que los sistemas federales como consecuencia de una unión voluntaria de estados previamente constituidos, requieren de formalizar esta unión a través de un marco normativo que permita la articulación de esta forma de gobierno, mediante la división del poder legislativo en al menos dos partes, con un senado que representa a los estados constitutivos de la unión y que comparte esta función básica con una cámara elegida por voto popular. Ver; Ackerman Bruce, La nueva división de poderes, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 57.

⁵² Herrera Alejandro, “Estudio introductorio”, en Elster John y Slagstad Rune, Constitucionalismo y Democracia, Serie Nuevas lecturas de política y gobierno, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 2001. p.7

4) la legitimidad que le otorgan los ciudadanos al Estado a través del gobierno siempre que sus intereses sean debidamente representados.⁵³

2.2 Concepciones en torno al Federalismo

Como principio de organización política moderna, el federalismo se dio a raíz de los acontecimientos que llevaron a la fundación de los Estados Unidos de América. El nacimiento de este sistema se debió a la coyuntura de la emancipación de las trece colonias británicas y el pensamiento político europeo principalmente el anglosajón. La relevancia de esta experiencia radica en sus importantes aportes a la evolución del Estado, en general, y del sistema federal en particular.

El federalismo es un asunto de distribución y organización del poder como cualquier otro sistema político, por eso su importancia radica en las formas en que se plantean esas relaciones de poder que van desde el surgimiento de los estados federales a partir de la creación y aceptación del pacto entre varios estados, hasta la organización política que nace de dicho pacto; y por lo tanto requiere de un marco jurídico y de instituciones bajo las cuales pueda desarrollarse.

Los primeros teóricos del federalismo como es el caso de Johannes Althusius definían al Estado federal como una comunidad superior formada por la unión de varias inferiores, que no por ello pierden su individualidad ni su autonomía y en donde la autoridad surge desde el espacio primario que es lo local. En el argumento de lo descrito por Montesquieu, el Estado federal es una convención por la cual varios cuerpos políticos consienten en ser ciudadanos de un Estado más grande que ellos quieren formar acordes a sus objetivos propios.⁵⁴

⁵³ Ver, Held, David, La democracia y el orden global, Del Estado moderno al Estado cosmopolita, Paidós, España, 1997. p. 73.

⁵⁴ Cfr, Montesquieu Charles de, El Espíritu de las Leyes, FCE, México. 2000.p

Es decir, se trata de un órgano compuesto de células que forman un cuerpo político. Por eso, para ser parte de la unión es necesario ser y tener un poder propio algo que aportar a la unión, un determinado territorio, con población y gobierno, es decir un Estado, un Estado soberano que decide sumarse a otros de características similares para formar uno distinto.

Al respecto Ferran Requejo nos dice que el federalismo es un pacto entre colectividades que combina un gobierno compartido por todos los sujetos, normalmente territoriales, con un gobierno propio de cada uno de los sujetos del pacto⁵⁵. Así el federalismo es una finalidad en sí misma y un instrumento para alcanzar otras finalidades como la paz, la seguridad, la libertad, el control del poder, etc.

Destaquemos que el federalismo configura una forma de organización política, administrativa y territorial acogida por muchos Estados contemporáneos.⁵⁶ Al mismo tiempo apelemos a que el federalismo determina un campo de acción propio y su interrelación con diferentes órdenes de gobierno, en el que cada uno goza de una serie de atribuciones y facultades para mantener y garantizar su interés en forma independiente de las disposiciones de un orden superior de autoridad, por lo que la autonomía se confirma en su capacidad de darse sus propias normas, sin que éstas rebasen el marco de limitaciones, prohibiciones y obligaciones impuestas por el pacto federal a todas las entidades participantes.

En efecto para que el sistema funcione se requiere de una serie de factores y de mecanismos que a pesar de no ser perfecto, su cualidad es la de permitir ajustes permanentes que permiten que éste se desarrolle manteniendo la unión sin que exista algún estado que quiera desagregarse, manteniéndose un equilibrio de las relaciones de poder y en los fines de la federación.

⁵⁵ Cfr. Requejo Ferran, Prólogo, en Caminal Miquel, El Federalismo Pluralista, Paidós. España 2002.

⁵⁶ Ver, Béjar Luisa, “El orden constitucional del gobierno local”, en Políticas Públicas y Gobierno Local, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1998. p. 244

2.3 Una revisión occidental sobre el federalismo.

Algunos autores plantean que la idea de federalismo se remonta al origen de las tribus hebreas, a las ligas entre las ciudades de Grecia antigua e incluso a las alianzas entre tribus precolombinas en los territorios del continente americano. Se puede observar que desde la perspectiva etimológica, la palabra federal deriva del latín *foedus, eris*, que significa alianza, pacto, convenio, acuerdo.

Se ha considerado a Johannes Althusius (1557-1638) holandés de formación calvinista como el primer teórico sobre el Estado federal, porque en su estudio sobre la evolución de las asociaciones humanas elaboró las primeras ideas sobre el federalismo y la soberanía popular. Posteriormente, Charles de Secondant barón de Montesquie en (1689-1755) en su obra el Espíritu de las Leyes en su análisis de los modelos de gobierno menciona a la *república federativa*⁵⁷, además de su gran aportación acerca de la división de poderes.

Una experiencia histórica del federalismo –por decirlo de alguna manera- antiguo fue el caso de la Confederación Suiza en el siglo XVIII, integrada por cantones habitados por diferentes grupos lingüísticos y religiosos que aún ahora 700 años después constituyen el ejemplo de democracia y de federalismo más viejo.

Este federalismo se caracterizó por la integración de un Estado Nacional determinado y limitado en sus poderes por el pueblo soberano, quien es la fuente constitutiva tanto de los estados de la federación como del Estado Nacional, todo lo cual quedó plasmado en un acuerdo formal: la Constitución Política.

Para los padres del federalismo moderno, Alexander Hamilton, Jonh Jay y James Madison: se trata de una unidad en la diversidad, que se caracteriza por la interrelación

⁵⁷ “Esta forma de gobierno es una convención según la cual varios cuerpos políticos consienten en transformarse en ciudadanos del Estado, más grande, que quieren formar. Es una sociedad de sociedades que construyen una nueva, la cual a su vez, puede crecer gracias a la unión de nuevos asociados”. Citado por Guillén López Tonatihu., *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 17, Instituto Federal Electoral, México, p. 8.

e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación.⁵⁸

Podemos señalar que entre los autores que para esta investigación interesan, destaca la corriente francófona quienes como Alexander de Lapradelle⁵⁹ nos ofrece rasgos del Estado federal:

- a) El estado federal es más que una persona de derecho público, es una soberanía; y por consiguiente un Estado.
- b) Cada uno de los Estados miembros se integra al Estado Federal por la totalidad de su territorio.
- c) La autoridad del Estado Federal comprende a los asuntos exteriores.
- d) El Estado Federal ejerce directamente la autoridad sobre todos.
- e) En el Estado Federal hay una nacionalidad común, en un Estado Federal las asociaciones están unidas, no por un tratado, sino por una Constitución.
- f) En el Estado Federal ningún estado miembro puede abandonar el pacto, lo que no sucede en la confederación.

Por su parte, para Maurice Hauriou, el Estado federal es una sociedad nacional de Estados, en la que un supra Estado está superpuesto a los Estados asociados. Así la forma federal entraña entre los diversos estados asociados que la componen, relaciones extremadamente delicadas, pues se caracterizan por ser relaciones: 1) de derecho público-interno de una naturaleza constitucional y no de una naturaleza internacional; 2) complejas que se establecen en el interior del Estado Federal, entre los diversos estados y dentro de ellos, aun cuando sean jurisdiccionales, son favorables a la libertad democrática; ellas permiten un poder federal enérgico cuya esfera se deja sentir hacia fuera y en el interior.⁶⁰

⁵⁸ Ver, Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, Fondo de Cultura Económica. México. DF. 2001. p.173.

⁵⁹ Citado por Armenta Flores Leonel Alejandro, La Forma Federal del Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F. 1996, p.34

⁶⁰ Ver. Ibid., p.34.

Entre otras perspectivas sobre nuestro tema, destaca el autor italiano Giorgio Del Vecchio quien explica a la federación como estados que se unen y subsisten a pesar de que los estados miembros queden subordinados a la entidad federativa, quien es quien los representa después del pacto. ⁶¹Cabe destacar que la condición de subordinación hace que, aún cuando se confiera el nombre de estados o de estados miembros a los elementos que componen el Estado Federal, éstos, no poseen, sin embargo, en plenitud, tal condición de estados.

El principio fundamental del gobierno constitucional, es que este debe ser limitado, en los términos de la teoría occidental, el Estado tiene que ser un Estado de derecho, esta condición va implícita al concebir al Estado federal, en tanto que exige de una vigorosa situación de estricto respeto a las leyes para mantener su condición de unidad voluntaria y que Jellinek entiende como la afirmación de que los poderes del Estado tienen un límite por lo que los individuos no estamos sometidos como esclavos al poder ilimitado del Estado; desde esta perspectiva, al construirse la teoría en torno al federalismo, se parte de una concepción republicana representativa que preserve y proteja los derechos individuales. ⁶²

Por otra parte, la teoría del Estado plantea que en el Estado Federal, hay una pluralidad de estados fundidos en una unidad, esto es, en tanto que domina la competencia del poder del Estado federal desaparecen las diferencias que separan entre sí a los estados miembros. De los estados que forman la unidad nace el poder del Estado federal porque los gobiernos de los estados miembros en su unidad forman un poder supremo. ⁶³

⁶¹ Cfr., Ibid, p. 35.

⁶² Cfr. Velasco, Gustavo R. Prólogo en Hamilton, Madison y Jay, Op. cit. p 22

⁶³ Cfr, Jellinek Georg, Teoría General del Estado, Bosch, Barcelona, España, 1972, p 177.

2.4 Diferencias entre una federación y una confederación

Existen claras diferencias entre una federación y una confederación, pues mientras en la confederación los estados singulares pueden tener derecho de desligarse de la unión mediante la denuncia del tratado, en el Estado federal esto no es posible, debido a que cuando se conviene en la creación de un Estado federal, se ceden facultades de cada uno de los estados que la conforman dando paso a un Estado mayor en el que las partes ya no son independientes sino que conforman una unidad.

Hans Kelsen sostiene que la confederación se define desde el punto de vista del fin de la unión, del contenido material jurídico del orden central; en tanto que el Estado federal se prescinde deliberadamente del fin y no se atiende más que a la forma jurídica.

La confederación es una unión de estados soberanos con el fin de su protección en el exterior y de la realización en común de ciertas finalidades estatales de carácter interno que a diferencia del Estado federal es un Estado soberano compuesto como ya mencionamos de varios Estados. Además en la confederación los estados participantes pueden si así lo desean salir, dejar de ser parte de la confederación. Su adhesión es voluntaria y su permanencia también; pues como lo explica Elazar, la existencia de una confederación se debe a fines concretos y particulares; por lo que, sí en algún momento, estos dejaran de existir la relación que motiva la confederación pierde su razón de ser y ésta puede ser disuelta.⁶⁴

Por su parte, podemos precisar que el Federalismo es uno de los factores más importantes de cualquier sistema político; "...sus relaciones con las ramas de poder, así como con instituciones como los partidos políticos, grupos de presión, etcétera,

⁶⁴La confederación se trata de la unión de estados ya existentes para formar un gobierno común con objetivos concretos y limitados, normalmente para lo concerniente a las relaciones internacionales y la defensa, o bien con fines económicos y cuya vigencia depende de la voluntad de quienes la conforman, en tanto que la unión puede ser disuelta por cualquiera de las parte en los términos que se acuerden.

determinan y precisan el funcionamiento del gobierno.”⁶⁵, por eso Felipe Tena Ramírez afirma que “...el federalismo es ante todo un fenómeno histórico, cuyas notas esenciales son extraídas por la doctrina de las peculiares y variadas realizaciones del sistema.”⁶⁶

Así el federalismo no es tan sólo una forma teórica o una alternativa entre la variedad de opciones de organización política describe Ortega Lomelín, también ha sido la solución de equilibrio entre la unidad sin centralismo y el reconocimiento regional sin atomización.⁶⁷

2.5 Dos tipos de Estado el unitario y el federal: desde lo jurídico, desde la organización territorial y el grado de centralización

Desde el punto de vista jurídico, de organización territorial y del grado de centralización se pueden distinguir dos formas de Estado: el unitario y el federal. El primer modelo político se caracteriza porque tienen un sólo orden jurídico válido para todo su territorio y cuyo poder político se ejerce desde la estructura central del gobierno de modo que converge hacia él.

Por su parte, son Estados federales aquellos en los que coexisten normas jurídicas válidas para todo su territorio y otras que sólo rigen en las unidades territoriales que integran la federación. En ésta forma de Estado el ejercicio del poder político es compartido por los órganos centrales de gobierno –gobierno federal- y –gobiernos locales o descentralizados-, de acuerdo con la distribución de competencias que señala la Constitución federal.

Entonces, podemos entender que la no centralización es diferente de la descentralización en que la primera requiere de “...un centro donde se tomen decisiones para determinar lo que ha de descentralizarse (y quien pueda descentralizar también

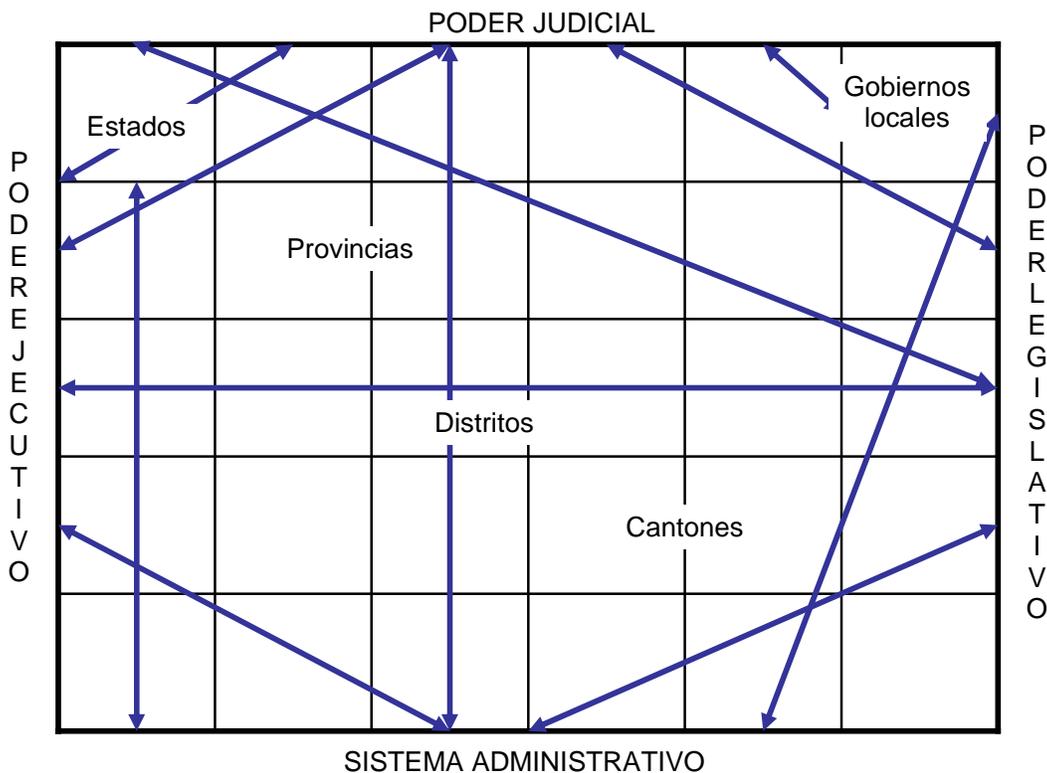
⁶⁵ Carpizo McGregor Jorge, Federalismo en Latinoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1973, p.3.

⁶⁶ Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1978, p. 109.

⁶⁷ Ver, Ortega Lomelín Roberto, Federalismo y Municipio, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 14

puede recentralizar). La no centralización requiere que no haya un centro único, sino más bien que el poder se halle disperso entre numerosos centros que deben coordinarse entre sí a fin de que funcione la estructura política,⁶⁸ pero no todo es posible en el federalismo; en realidad el federalismo se vuelve complejo porque responde a una organización de tipo matricial de diferentes células iguales dentro de un marco común.

Cuadro 1
Matriz Federal



Fuente: Cuadro tomado del texto de Elazar Daniel, titulado “Estados Unidos; La no centralización constitucionalizada”.

En esta matriz de tipo federal, podemos observar como es que en estos sistemas existen dos o más ámbitos de instituciones, el primero son los que corresponden al orden local inmediato denominados generalmente, Estados o provincias, y el segundo, es en donde se encuentra un segundo orden local que comprende como en el caso mexicano los

⁶⁸ Elazar Daniel, “Estados Unidos; La no centralización constitucionalizada”, en Hernández Chávez, Alicia, Coord. *¿Hacia un nuevo federalismo?*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1997. p. 154.

municipios; como se observa en el cuadro, la relación que debe existir en este sistema, es que, cada una de esas unidades se relacione con las demás pero no de manera subordinada sino de correspondencia matricial.

Como podemos observar en este ejemplo de matriz federal, este tipo de Estado es mucho más complejo que el unitario y requiere reglas afinadas de coordinación que permitan entablar una relación que no signifique subordinación sino que facilite y fortalezca el desarrollo de cada una de las entidades y a la vez el desarrollo de la unidad que es la nación, es decir el Estado, dentro de un gran marco judicial, ejecutivo y legislativo, común a todas las partes que la componen.

Así, el Estado federal se divide en unidades territoriales dotadas de gobierno propio, destacando en la federación dos niveles de autoridad: el de alcance nacional, que forma un circuito central de gobierno y el de alcance regional compuesto por los gobiernos seccionales autónomos cada uno de los cuales ejerce poder sobre su propia circunscripción territorial. Por lo que los ciudadanos, por consiguiente, están sometidos a dos órdenes distintos: al de la federación y al de la unidad territorial en la que viven o realizan sus actos. Sin embargo, aunque las leyes de las circunscripciones territoriales descentralizadas no pueden contradecir a las normas federales existen mecanismos de control de la constitucionalidad a cargo del poder judicial federal.

Cuadro 2.
Diferencias entre Estados Unitarios y Estados Federales

ESTADOS UNITARIOS	ESTADOS FERALES
1. Concentración del poder político.	1. Distribución del poder político.
2. División de poderes horizontal	2. División de poderes horizontal y vertical
3. Un sólo jefe político del Estado	3. Un jefe político del Estado general y un jefe por cada uno de los estados miembros
4. Un sólo nivel de instituciones políticas	4. Dos o más niveles de instituciones políticas
5. Ciudadanos supeditados a un sólo marco constitucional	5. Ciudadanos supeditados a diferentes marcos constitucionales que no se contraponen
6. Soberanía absoluta	6. Soberanía del Estado federal y autonomía de los de los estados miembros

2.6 El federalismo en el mundo

A finales del siglo XIX sólo unos pocos países poseían estructuras federales como Estados Unidos, Suiza, Canadá y los casos especiales de Alemania y algunos Estados latinoamericanos formalmente federales. En cambio a principios del siglo XXI alrededor del cuarenta por ciento de la humanidad vive en sistemas federales o casi federales en los cinco continentes.⁶⁹

Cuadro 3.
Países Federales en el Mundo

PAISES FEDERALES EN EL MUNDO		PAÍSES EN VÍAS DE CONVERTIRSE EN FEDERACIONES	PAÍSES QUE ESTAN CONSIDERANDO EL SISTEMA FEDERAL COMO UNA POSIBLE Y VIABLE OPCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Argentina • Australia • Austria • Bélgica • Bosnia y Herzegovina • Brasil • Canadá • Comoros • Etiopía • Alemania • India • Malasia 	<ul style="list-style-type: none"> • México • Micronesia • Nigeria • Pakistán • Rusia • St. Kitts and Nevis • Sudáfrica • Suiza • Emiratos Árabes Unidos • Estados Unidos de América • Venezuela 	<ul style="list-style-type: none"> • Iraq • Sudan • España 	<ul style="list-style-type: none"> • Sri Lanka

⁶⁹ Solamente 24 de los 193 países que existen en el mundo tienen sistemas federales de Estado; sin embargo por el número de habitantes que cada uno de ellos tiene conforman más del 40% de la población mundial, esto sin considerar que actualmente existen dos países más en vías de transformar sus sistemas y existen algunos más que están considerando adoptar el sistema federal en sus constituciones.

Sin embargo, no se trata tan sólo de un sistema que solucione las disputas territoriales ni de un simple nombre para países con características étnicas evidentes. El federalismo es un sistema con un alto grado de complejidad que permite que las naciones persistan conservando sus cualidades de diversidad, procurando el bien común, el consenso de intereses y la conservación de la individualidad. El federalismo es más que una forma ideológica y normativa, es una forma de organización política y social.

Esta complejidad se observa sin duda en los análisis que se han realizado, pues muestran federaciones muy variadas respecto de ocho categorías principales de estudio, que son:

1. Su formación histórica,
2. su grado de centralización,
3. su sistema fiscal,
4. la regulación de los procesos de reforma constitucional,
5. el grado de cooperación entre los distintos órdenes de gobierno,
6. su nivel de asimetría constitucional,
7. la composición de funciones de las instituciones del gobierno compartido y
8. el carácter uninacional o multinacional de las sociedades que regulan.

El Estado federal como acertadamente escribe Fernández Segado⁷⁰ citando a Scheuner Ulrich, es por su complicada construcción y su estrecha vinculación con las cambiantes situaciones históricas, una formación estatal cuya esencia y peculiaridad debe siempre captarse realmente en cada caso concreto. La estructura móvil y compleja del Estado federal requiere ser comprendida y vivida antes que ser construida teóricamente.

Una de las características de los Estados federales es su constante evolución, pues responden siempre a su realidad política. Es tal la multiplicidad de fórmulas federales,

⁷⁰ Segado Fernández Francisco, "Reflexiones Críticas en Torno al Federalismo en América Latina", en Federalismo y Regionalismo. Serna de la Garza, José María. Coord., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 2002.p 105.

que se han llegado a diferenciar cuarenta y cuatro tipos distintos. Sin embargo se pueden distinguir siete rasgos generales que identifican este tipo de estados.

- 1) La existencia de una Constitución, rígida normalmente, en cuya reforma han de participar los entes territoriales que constituyen a la federación.
- 2) El reconocimiento a los Estados miembros de la federación del principio de autonomía política, que se manifiesta en la elaboración de su propia Constitución, siempre dentro del marco delimitado por la Constitución federal.
- 3) La existencia de un órgano normalmente jurisdiccional, encargado de dirimir los conflictos entre la Federación y los Estados miembros.
- 4) El diseño de un sistema de participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal que generalmente se presenta en la estructura bicameral del Poder legislativo federal y las cámaras locales de los estados.
- 5) El reparto constitucional de competencias entre la Federación y los estados miembros.
- 6) La compensación financiera, que se manifiesta en un conjunto de reglas ordenadoras de la división de competencias tributarias entre la federación y los estados miembros.
- 7) La intervención federal, que es una técnica específica encaminada a mantener en caso de violación a la integridad territorial, política y constitucional del Estado federado.

Por eso podemos decir que, el federalismo es un sistema político que consiste en un acuerdo o pacto entre varios poderes para formar un todo, una unidad, un gran Estado formado de varios estados que sin tener que renunciar a su existencia como entes independientes, deciden voluntariamente ceder ciertos derechos para someterse a un

régimen distinto y participar de éste de manera permanente con la finalidad de obtener múltiples beneficios.

La naturaleza de los Estados Federales responde a la voluntad de establecer una convención en donde las comunidades pactantes tienen necesariamente que estar dotados de autonomía, libertad e igualdad, para poder así, lograr lo que Elazar define como una matriz federal forma en la que se articula el federalismo; ésta matriz, como observamos en el cuadro 1, nos explica Hernández Chávez, es “...un conjunto integrado de palestras políticas conectadas entre sí por instituciones comunes y por vínculos de comunicación compartidos de suerte que se diera una distribución de poderes que funcionan sobre una base de igualdad ”⁷¹, esto significa que lo que hace a la matriz federal es su esencia igualitaria y no jerárquica por lo que requiere forzosamente de la voluntad de todos los ciudadanos para convivir de esa manera.

Es decir, se trata de una forma de organización política en donde el pacto que suscriben las entidades que lo conforman se materializa en la aprobación y vigencia de una Constitución política que se convierte en el ordenamiento supremo que en primer lugar, dota a cada una de las partes que integran a la federación del reconocimiento explícito de su propia soberanía; aunque sea de manera acotada; y en donde se establecen las competencias y atribuciones de todos y cada uno de los miembros, así como las atribuciones y competencias del todo representado por la federación; conteniendo por tanto, también los derechos y las obligaciones para sus ciudadanos circunscritos a un mismo territorio.

⁷¹ Hernández Chávez, Alicia, “Las tensiones internas del federalismo mexicano”, en Hernández Chávez, Alicia, Coord. ¿Hacia un nuevo federalismo?, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1997. p. 20

2.7 Las instituciones políticas del federalismo

2.7.1 El concepto de soberanía en los sistemas federales

El tema de la soberanía ha sido desde el siglo XV, uno de los temas más debatidos de la teoría del Estado. Es por ello, que su interpretación es fundamental en la comprensión de nuestras propias instituciones políticas, su abordaje desde distintos aspectos (a veces contradictorios), nos muestra un panorama del curso del concepto de soberanía aplicado a los sistemas federales.

Me permito en este punto, ser muy enfática en el tratamiento del concepto de soberanía desde distintos enfoques, ya que es necesaria la distinción primero, de la diferencia entre la noción de pueblo y la de nación, para hablar posteriormente de la evolución del concepto en el caso particular de los Estados federales.

La idea de soberanía ha recibido distintos tratamientos por parte de juristas y filósofos. La doctrina europea, por ejemplo establece que la soberanía significa el reconocimiento de no subordinación o limitación del Estado por otro poder, lo que se entiende como la capacidad del Estado de determinar su propia constitución y su propia competencia, lo que convierte al Estado en un poder soberano por ser independiente y supremo.⁷²

Desde luego que en la visión jurídica francesa en donde encontramos a autores como Carre de Malberg y Georges Bordeau predomina la visión de la colectividad organizada que engendra la nación sobre la noción de pueblo como una multitud inorgánica. Sin embargo esta apreciación es distinta en autores como Fermin Laferrière quien como nos relata Pierre Rosanvallon, argumenta que "...la soberanía de la nación define el régimen de los poderes constitucionalmente organizados, mientras que la soberanía del pueblo no adquiere su verdadero sentido sino como fuerza inmediata y sin regla, que surge en el momento de las revoluciones."⁷³

⁷² Cfr., Tena Ramírez Felipe, Derecho constitucional mexicano, Porrúa, México, 1ª edición 1944, 2006. p.6.

⁷³ Rosanvallon Pierre, La democracia inconclusa, historia de la soberanía del pueblo en Francia, Colombia, Taurus, Colección Bicentenario, 1ª edición en francés, 2000, 2006, p. 220.

Por otro lado, en la experiencia norteamericana, se puede ver con claridad el concepto de soberanía como la voluntad del pueblo que se manifiesta por escrito en la Constitución política. El tránsito de un concepto a otro, como los explicamos, cobra a partir de este hecho una trascendida importancia en los sistemas federales. Alexis de Tocqueville, afirma en su estudio sobre la “Democracia en América” que “...la sociedad obra allí por sí misma y sobre sí misma. No existe poder sino dentro de su seno; no se encuentra a nadie casi que se atreva a concebir y sobre todo a expresar la idea de buscar ese poder en otro lado.”⁷⁴, es por eso que observa que el pueblo participa en la composición de las leyes, en la selección de los legisladores, y en los concerniente al poder ejecutivo porque a él le pertenece el poder del que emana el Estado.

Esto significa que la soberanía está directamente relacionada con la naturaleza del poder y del gobierno, que en caso de los Estados modernos se resolvió trasladando el poder supremo a la sociedad como “...fuente de autoridad de ese poder, sus limitaciones, y los fines a los cuales debería orientarse.”⁷⁵ Precisamente, se trataba de asimilar el ejercicio legítimo del poder político que como lo estudiara Bodin hace referencia a que todo Estado o comunidad política requiere del reconocimiento como principio fundamental de legitimidad; de un cuerpo soberano determinado.

Lo anterior se traduce en quién tiene el único poder de establecer las leyes para todos los miembros de la comunidad política nacional, de manera coercitiva. De ahí que se considere a la soberanía como la característica constitutiva del poder del Estado y clasificatoria entorno a los distintos tipos de Estado que existen.

Ese cuerpo soberano llamado el pueblo, es el origen y la permanencia del propio poder político, entendiendo que la sociedad es la constructora del Estado; por lo tanto, cuando hablamos de soberanía podemos decir que la “...esencia misma de la soberanía es la creación, autorización y sanción de la ley de acuerdo con los criterios y exigencias del

⁷⁴ Tocqueville Alexis de, La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, Francia. 1ª edición en español, 1936, México, 2000.

⁷⁵ Held, David., Op. cit. p. 61

bien común”⁷⁶; el bien común se da en el espacio público que es un espacio naturalmente deliberativo en donde se generan los acuerdos, que determinan cual es el bien común, y este a su vez se manifiesta como la voluntad general .

Esta tesis en el federalismo, se retoma cuando las partes optan por sumarse voluntariamente para formar una distinta o superior organización, pues hacen uso precisamente de su condición soberana, para integrarse en la conformación de una unidad política. De esta manera, difiere de lo que sería una fusión, pues el sistema federal, permite que se de la coexistencia en un mismo espacio de diferentes colectividades que no es una suma de estados sino una federación, un cuerpo político propio, distinto y compuesto.⁷⁷

En este sentido vale la pena mencionar de nuevo que la diferencia elemental que estriba entre una confederación de estados y una federación es que “...la característica de la confederación de estados consiste en que los miembros que la componen son verdaderos Estados en el sentido del derecho internacional. Por el contrario, el Estado federal comporta un Estado central que encabeza, para el ejercicio de ciertas competencias, a los Estados particulares.”⁷⁸, por lo que el concepto de soberanía se presenta de manera distinta tanto en la confederación como en la federación; en la primera la soberanía de los estados que la componen no se pierde, se mantiene por que es una asociación de estados; es así que se encuentra siempre vigente la posibilidad de que de acuerdo a la voluntad de alguno de los participantes, éste pudiera sustraerse del arreglo confederado; mientras que la federación por su parte, es producto de un pacto para la creación de una unidad, de un Estado distinto, la soberanía preexistente de los entes que se suscriben en federación no puede mantenerse intacta.

⁷⁶ Ibid., p. 67

⁷⁷ Como lo explica Giuseppe Duso haciendo referencia a Johannes Althuius, (considerado como fundador de la teoría federalista), el cuerpo político “...nace mediante un pacto con el que se determina el acuerdo entre las diversas asociaciones, ciudades, provincias. La subjetividad política de las diferentes asociaciones, que está en la base de la constitución del reino, no es suprimida del cuerpo común que se ha formado, y el consenso y el acuerdo de tales miembros siguen siendo el lazo que debe mantener unido al reino. Esta es la razón por la que el carácter unitario que da la asociación en los sistemas federales, no anula la pluralidad. Duso Giuseppe, Op. cit. 68

⁷⁸ Patiño Ortiz Francisco, “Principios generales del Estado federal”, en Revista Voz universitaria No. 23, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 1981. p.41.

Es por ello que en los sistemas federales la soberanía resulta ser un elemento determinante y complejo porque se requiere de la concurrencia de la soberanía de manera restringida de los estados que conforman la unión, en tanto que ninguno puede estar por encima de otro y ninguno es absolutamente soberano en su interior ya sea para autogobernarse, ya sea para apartarse si así lo concibiera de la federación. Lo cual expresa que al hacer mención de la soberanía de los estados miembros en el caso de las federaciones se hace referencia mejor dicho a la idea de autonomía.

Continuando con la argumentación acerca de la soberanía, y entendiendo por ésta, la capacidad de los ciudadanos de elegir una determinada forma de gobierno así como de modificarla a partir del bien común; en el federalismo las partes optan por sumarse voluntariamente para formar una diferente, haciendo uso precisamente de su condición soberana, sin embargo no por ello podemos pensar que se trata de una fusión, sino por el contrario el sistema federal permite que se de la coexistencia en un mismo espacio de diferentes colectividades que no es una suma de estados sino una federación, un cuerpo político propio, único y compuesto.

Como lo hemos expresado, existe una clara diferencia entre el concepto absolutista de la soberanía como el poder único, como el supremo ejercicio del poder en términos de lo que se refiere al autogobierno, de la cual indiscutiblemente es depositaria el pueblo⁷⁹, como se menciona en párrafos anteriores y lo que respecta a la comunidad política que integran los estados, que es el Estado federal, en donde el concepto de soberanía tiene que ser acotado, partiendo de la idea de que el federalismo es la unión de Estados previamente soberanos en uno mayor, obligando a los estados miembros a ceder parte de su soberanía. Es así que la soberanía no puede conservarse intacta en estos sistemas, debe restringirse en favor de esa unión pero nunca podrá ser cancelada porque entonces se trataría de un Estado unitario y se perdería la característica esencial del sistema.

⁷⁹ El pueblo es entendido como el conjunto de ciudadanos que conforman al Estado moderno, en el cual se requiere para su accionar de manera democrática, de instituciones representativas; por lo que para darle un sentido más claro a esta idea, en palabras de Rosanvallon, el gobierno representativo "...se entiende como la forma práctica que adquiere un gobierno de origen popular en una sociedad demasiado extendida para que sea viable un sistema de democracia directa". Rosanvallon Pierre, El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia. Instituto Mora, México, 2004, p.9

Por ello, recordemos que los estados se inclinan por la opción de federarse partiendo del principio innegable de la diferencia y la autonomía de cada una de las partes que la conforman; por lo tanto la negación de esas diferencias anularía este principio y lo convertiría en cualquier otra cosa menos en una federación.

Entonces, si las diferencias son en esencia las que producen la unión voluntaria, no pueden ser de ninguna manera eliminadas al crearse la federación, sino que es a partir de ellas y de la previa existencia de la soberanía en los estados integrantes que se construye una nueva, pues al unirse en federación aportan también esa condición soberana que aún siendo acotada no se disuelve del todo, se convierte en una distinta que funciona sólo como única frente a otras naciones.

Quizá una manera de entender mejor esta controversia sea retomando el argumento de la teoría democrática, en donde la idea de la soberanía radica en el pueblo, advirtiendo que es éste quien decide en función de sus intereses la manera de gobernarse y que por tanto, es un derecho fiduciario que de ningún modo puede ser transferido.

Las partes que integran la federación ejercen su soberanía en la medida en que su adhesión a la federación es voluntaria, y en la misma medida que sean capaces de participar de los acuerdos de la unidad sin dejar a un lado su propia integración política. Por lo tanto, el concepto de soberanía queda exclusivamente plasmado en la Constitución Política de los Estados federales como absoluta; mientras que en su funcionamiento persiste acotada o delimitada.⁸⁰

⁸⁰ Es pertinente explicar que esta idea acerca de la discusión entorno a la soberanía en los Estados federales es retomada por Guillen López, cuando analiza que "...se ha indicado, que el federalismo añade al modelo republicano de separación de poderes una separación territorial de atribuciones y de autonomía determinadas, que usualmente sigue expresándose jurídicamente como soberanía. En Estados Unidos y en otras naciones que tienen una integración semejante, los estados constitutivos de la unión se siguen denominando soberanos, lo cual se ha prestado a contradicciones y debates sobre el concepto de soberanía popular y, por supuesto, sobre el viejo concepto de soberanía estatal. Así, desde la perspectiva de los estados federados -o de cualquier otro organismo político constitutivo de una federación-, en todo momento su "soberanía" está limitada al ser jurídicamente establecida por una Constitución federal. y por otro lado, lo que reivindica el concepto de soberanía es, precisamente, la ausencia de límites, el poder supremo, la facultad sobre las facultades. El arreglo federal implica, así, soberanías acotadas, por principio. El problema esbozado es una de las paradojas y debates conceptuales más intensos sobre los sistemas federales, que incluso han conducido al cuestionamiento total del concepto de soberanía. Las posiciones han oscilado entre quienes argumentan que ésta no existe (puesto que siempre es relativa), o que debe traducirse en algo más determinado, como el concepto de autonomía, o bien, asumiendo su

Como segundo elemento a explicar tampoco se trata de pensar en las entidades como soberanías a medias, ésta es precisamente una discusión constante debido a que no se puede ser parte de un todo sin compartirlo todo, este es el caso de la soberanía. Por lo tanto se trata de una soberanía limitada en tanto que no se puede sobreponer ninguna otra soberanía que no sea la del conjunto de todos los miembros que conforman la nación federal. Con lo que todos sus miembros quedan subordinados al ordenamiento federal, que al mismo tiempo que los somete, los reconoce y respeta como parte del acuerdo del pacto. Es así que el Estado federal es un Estado compuesto de estados.

Advirtamos por tanto, que sin un marco jurídico claramente establecido y legítimamente reconocido por todas y cada una de las partes de la federación estos sistemas no podrían persistir, pues en él se encuentra su origen, su estructura y su funcionamiento. Además de la legalidad que le otorga la Constitución Política, su legitimidad se la confiere el reconocimiento permanente del pacto federal, lo que es su razón de ser.

La complejidad de estos sistemas es otro rasgo evidente, por la necesaria e inevitable existencia dual, la del Estado nacional y las entidades territoriales que lo componen. Es un sistema sustentado por dos ejes fundamentales, donde las relaciones estrictamente institucionales entre gobierno nacional y gobiernos federados y por otro lado las relaciones entre los actores y las estructuras políticas, que lo constituyen.

Este tipo de sistemas políticos tiene en la concentración del poder un problema recurrente propio del sistema; sin embargo, sus características permiten en buena medida contrarrestar el asunto.

acotamiento y determinación jurídica, simplemente reducirse a la asignación de poderes, capacidades o atribuciones. “Guillen López Tonatiuh, Op. cit., p.11

Recapitulando, los tres principios característicos de estos gobiernos de tipo federal son el principio de la separación de competencias legislativas entre los diferentes órdenes de gobierno, principio de autonomía en donde cada orden de gobierno es autónomo o incluso “soberano” bajo los términos ya referidos, y por último el principio de participación, principio por el cual las unidades federadas deben estar representadas para participar en las decisiones federales, y por consiguiente se ejerce a través del bicameralismo.

Antes de proseguir, fortalezcamos la idea de que el principio de la separación de poderes es en efecto para cualquier Estado sea unitario o federal condición necesaria para la no concentración del poder político. Por ejemplo, para el sistema federal es indispensable, pues se repite en los distintos órdenes de gobierno que le da congruencia al sistema.

Además en el sistema federal se impone un principio distributivo, al establecer la división de poderes, lo que encarna una demarcación de la autoridad estatal en esferas de competencia legislativa, ejecutiva y judicial con el fin de equilibrar el poder en el Estado y que se reproduce en los diferentes órdenes de gobierno.

Existen otros dos principios fundamentales en este tipo de sistema, el principio de autonomía que está directamente relacionado con el tema de la soberanía y que consiste precisamente en que cada orden de gobierno mantenga dicha autonomía dentro del marco constitucional con funciones y atribuciones claramente establecidas. Quedando de esta manera establecido el principio de participación en donde cada unidad esta representada para así participar en las decisiones federales.

2.7.2 La relevancia de la democracia en el sistema federal.

Como arriba lo hemos referido, destaquemos que si la democracia es otro elemento de relevancia en los sistemas federales, al igual que en los sistemas unitarios, resulta ser la forma más factible del ejercicio del poder en términos de equidad, igualdad y libertad que otorga la ley a los individuos, pues es la forma mediante la cual las instituciones regionales expresan su voluntad. Por lo tanto para este tipo de sistemas federativos la democracia resulta indispensable para la participación de las entidades en los asuntos federales.

Guillén López lo describe claramente, cuando analiza a la democracia y su papel en el federalismo, al respecto señala, tres ideas fundamentales, a) que es una: condición para la expresión soberana de la voluntad popular; b) que es la base del autogobierno de las partes de una federación, y c) que es una condición para que cada entidad pueda intervenir en la formación de la voluntad colectiva del todo federal.⁸¹

Sin embargo, no perdamos de vista que la democracia es el conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo que procedimientos se accede al poder, así el sistema federal garantiza la participación en primer lugar de los ciudadanos en los asuntos de gobierno y en segundo lugar también garantiza la participación de las entidades de la unión.

Así la democracia emplea además de elecciones libres, el sufragio democrático y la libertad de información y de opinión, elementos que permiten la reproducción de una sociedad plural y diversa, a partir de que el ciudadano expresa mediante elecciones su opinión. Por eso, consideremos que la democracia al no existir de forma extendida en cada una de las entidades que integran al Estado genera una situación de déficit democrático, situación que pone en desventaja a los estados miembro en términos de su participación federal situándolos en una posición de desigualdad y por lo tanto de subordinación.

⁸¹ Ibid., p. 13

2.7.3 La pluralidad y la diversidad como esencia del federalismo.

De lo anterior igualmente se puede deducir que en estos sistemas el pluripartidismo es necesario para el funcionamiento de la democracia federal, un partido autoritario, totalitario, único no permite la autonomía política local, pues tiende a ignorar la pluralidad política y la diversidad regional de las partes federadas. No puede haber partidos únicos porque no reflejan a las sociedades plurales, debido a que ignoran la heterogeneidad y la diversidad regional de las partes federadas.

Una de las características por la cual hablamos de los partidos políticos es que estos organismos son una instancia que posibilita el equilibrio federal, la autonomía y la interdependencia de las relaciones institucionales y políticas, es por tal motivo que los partidos políticos deben ser capaces de expresar el conjunto de las demandas aun contradictorias de los intereses locales o nacionales. De esta manera, por ser parte del sistema político articulan al Estado federal.

Otra institución política que recoge las formas de expresión institucional del federalismo es la integración bicameral del poder legislativo. Aquí una de las cámaras representa las partes de la federación de manera igualitaria numéricamente hablando y por lo tanto su peso político es similar. Esta institución es el senado que representa a los estados constitutivos de la unión y que comparte esta función básica con una cámara elegida por voto popular, la cual representa a la ciudadanía en general.

En este mismo sentido, podemos decir que el concepto de mayorías complejas incorpora variables culturales, étnicas, lingüísticas o espaciales, al tema de la representación política y lo convierte en más que un concepto propiamente numérico. Que en el caso de los sistemas federales, el concepto de mayorías no se refiere únicamente al número

determinado de ciudadanos, sino a una determinada distribución de los ciudadanos que reconoce las variables del sistema como se menciona en el párrafo anterior.⁸²

Es precisamente esta diversidad característica de los sistemas federales la que hace complejo el concepto de mayoría y sus posibles variables. De esta integración depende en buena medida las decisiones en la agenda gubernamental de la nación. Por eso, las instituciones políticas como lo son el senado, pertenecientes al federalismo deben tener un principio de reconocimiento de la igualdad y la habilidad para representar legítimamente a las partes de la unión.

Retomando la agenda gubernamental debemos afirmar que el proceso de toma de decisiones siempre involucra a las partes federadas para su negociación, elaboración, aprobación y aplicación. Estos mecanismos constituyen la salvaguarda de la soberanía de los derechos de las partes federadas y, en la perspectiva del sistema político, una salvaguarda de los derechos de las minorías, lo cual es fundamental en las sociedades heterogéneas.

En las sociedades plurales en donde actúa la regla de las mayorías, uno de los temores es que la tiranía de las mayorías conduce al conflicto social en lugar de un vívido régimen democrático, para evitar esto se requiere un régimen democrático que de énfasis al consenso general en lugar de satisfacerse con una mayoría simple. El objetivo es generar una democracia por consenso.

Como lo hemos tratado de mostrar la estructura federal se encuentra en conexión directa con la democracia, pues en un Estado federal no se proyecta sobre una única organización, sino sobre una pluralidad de centros de decisión, por lo que el déficit democrático está estrechamente unido a la degradación del sistema federal.

⁸² Es decir sin importar el número de habitantes de cada una de las entidades, cada una de ellas podrá tener el mismo número de representantes, que obedece a la representación de cada uno de los estados que conforman una federación, en una de las dos cámaras, como es el caso del Senado.

Por otra parte, en las bases del federalismo se encuentra la libertad individual y el reconocimiento de los derechos colectivos los cuales se ejercen en un espacio político y jurídico determinado que se inscriben dentro de un entorno social y cultural concreto. Es así que la libertad se expresa en la Constitución Política como garantías individuales obtenidas por el individuo y retomadas por el ciudadano como derechos políticos. Sin duda la libertad individual de cada uno genera la igual condición jurídica y política del conjunto de los ciudadanos quienes son sujetos jurídicos que viven dentro de un orden social gozando de los mismos derechos y obligaciones.

Acotemos que la libertad existe desde el momento en que las partes constitutivas pactan haciendo uso de esa libertad y expresan su voluntad soberana, generando el pacto de sujeción. Así la libertad es entendida como la capacidad de autodeterminación y la voluntad de los individuos, por lo que sin ella no podría haber contrato alguno.

Los teóricos del federalismo norteamericano (Madison, Hamilton y Jay) por ejemplo, entendían la libertad como libertad federal, es decir, como la libertad de ser “*partner*” compañero, socio en el establecimiento del convenio por la sociedad civil. Es decir, la libertad de vivir de acuerdo con los términos de dicho convenio.⁸³

Entonces podemos decir que la libertad federal es la libertad de entrar en un convenio o pacto en el que cada parte cede ciertas libertades naturales en orden de ganar más de la nueva asociación creada, en la cual todas las partes están obligadas a cumplir ciertas reglas. Esta libertad permite la definición del acuerdo, pero también permite que dicho acuerdo sea sometido a revisión y de ser necesario modificarlo.

Otra de las diferencias que caracterizan precisamente al Estado federal es la igualdad, una igualdad básicamente jurídica, que permite el reconocimiento recíproco de cada uno

⁸³ Elazar Daniel J. *Pluralism, Federalism, and Liberty*, Capítulo 2 en “The American Constitutional Tradition”, EUA, Lincoln: University of Nebraska Press, 1988. p. 185.

de los miembros del sistema. Sin esta igualdad el pacto no tendría razón de ser pues es precisamente una condición para la firma del mismo que se reconozca esa igualdad, que no se pierde ni se cede, sino que se refuerza no sólo a través del ordenamiento jurídico, sino que se refuerza en cada una de las acciones del sistema.

Por tanto podemos decir que la igualdad en la pluralidad es la forma en la que se desarrolla el federalismo. Si no se diera de esta forma, si no existiese el reconocimiento jurídico de las desigualdades el resultado sería una relación de dominación, de desequilibrio político en la distribución del poder. De esta forma los principios de pluralidad, igualdad y libertad no pueden ser exclusivos en las entidades federativas, deben ser también inalienables para los individuos en cualquier tipo de Estado.

Si ligamos estos principios con los Estados federales su vínculo se sustenta en la aplicación del Estado de derecho. Sin un verdadero Estado de derecho este, el sistema está siempre en riesgo de perecer por las condiciones de tensión que se generan. No basta con un marco normativo que establezca las condiciones bajo las cuales habrá de funcionar el sistema, se requiere también de la vigencia y del total cumplimiento de las leyes.

De la certeza en el estado de derecho dependerá la subsistencia de sistema federal, la reafirmación permanente del pacto. Recordemos que es a partir del pacto federal como se organiza el Estado, y que esas características están asentadas en la Constitución Política y que precisamente plasma bajo qué condiciones habrá de funcionar el sistema federal. Desde la división de poderes hasta las funciones y atribuciones de los estados de la federación.

Entonces la legitimidad en estos sistemas políticos se materializa a través del buen funcionamiento del mismo, así como de la participación de las entidades en el desarrollo del sistema, es por demás afirmar que es lo que le da sentido al pacto, pero sobre todo establece a cabalidad el estado de derecho. Pues sin reglas no puede haber juego y sin

democracia la posibilidad de que las instituciones regionales expresen fielmente la voluntad de la sociedad es casi nula además de ilegítima.

Lo mismo ocurre en la manifestación de la voluntad colectiva a través de las elecciones y de la actuación en consecuencia de quienes resultan electos, así la representatividad cobra sentido. En el caso del federalismo, la representación permite no sólo que las entidades ejerzan su voluntad dentro del gobierno federal también garantiza la expresión de la ciudadanía.

2.7.4 Ciudadanía y gobierno local, instituciones fundamentales del federalismo.

Ahora trataremos de explicar el funcionamiento de estos sistemas a la manera de Elazar, en cuanto a su estructura dual, autogobierno más gobierno compartido.⁸⁴ El primero es sin duda el que se da en el gobierno local, pues el gobierno que existe está en las unidades o entidades territoriales de la federación y el segundo el gobierno compartido que es la comunión de los gobiernos locales con el gobierno federal, así queda establecido el gobierno de toda la federación, el que rige a la nación.

Si partimos de que el sistema político debe expresar la diversidad de voluntades que integran la nación federal, entonces sustentemos que la distribución del poder se da tanto en la escala regional como en la nacional, por lo que se reproduce la estructura dual del modelo en las entidades, quienes incluyen desde luego la aplicación de los principios democráticos como parte de su autogobierno.

Definamos por tanto, que el federalismo es un sistema de sistemas; es decir, un sistema nacional que coexiste junto con sistemas políticos definidos jurídicamente por las partes federadas. Este es un modelo en que cada uno de los subsistemas expresa las

⁸⁴ Guillen López Tonatiuh, Op. cit., p.14

particularidades de cada región a través de sus actores políticos propios, lo que permite que sea posible su participación efectiva.

Asimismo podemos expresar que el federalismo tiene el principio de ser una democracia más democracias particulares, donde la voluntad federal es el consenso de las voluntades locales. No obstante siempre existirá cierta tensión entre lo local y lo federal, tensión por los diferentes intereses entre la política nacional y la política regional. Cualquiera que predomine de estos poderes provoca un desequilibrio y por consiguiente pone en riesgo el sistema pues carecería de sentido.⁸⁵

Esta tensión es inevitable y se convierte en virtud cuando logra conducir a través de las instituciones políticas y sus procedimientos el desequilibrio del poder. En los sistemas federales la fórmula se simplifica teniendo en cuenta que la relación del funcionamiento adecuado o no de éste, se describe de la siguiente manera: el predominio de lo local es directamente proporcional al detrimento de lo federal y viceversa. Si lo local prepondera lo federal o lo federal prepondera lo local, no sólo se genera desigualdad en el pacto, no existe tal, pues este es entre iguales para generar condiciones de equidad, no de desigualdad y desequilibrio político.

Los gobiernos locales originan el mismo pacto federal, pues son parte creadora y reconocida de la federación, sin olvidar el otro asunto eminentemente contradictorio; el de la soberanía, remitido al Estado, entidad suprema que trasciende a las formas locales del gobierno y de la política.

Por lo tanto, la relación entre la federación y los gobiernos locales se puede entender como algo que no se suscribe únicamente al marco jurídico; la relación entre ambos tiene que ver con los principios políticos, es decir con el pacto, con la práctica intergubernamental y la relación de todos los actores.

⁸⁵ Ibid., p. 15

No sólo en los Estados federados sino en todos aquellos que siendo unitarios o no, tengan un régimen democrático, la soberanía radica en el pueblo, el pueblo está formado por el conjunto de ciudadanos. En el federalismo está implícito el reconocimiento de la ciudadanía, el de la soberanía popular y por ende, la capacidad de éste para determinar el poder político.

Partamos de que el federalismo supone el desarrollo de la ciudadanía y el de la democracia desde los gobiernos locales, pues es en estos que se da la vida política, esto es donde surge la comunidad. Es el núcleo. Lo local es un espacio propio, un espacio ciudadano, cultural y jurídicamente definido. Así el federalismo se articula con lo local precisamente cuando reivindica lo individual, la especificidad de las partes, la tolerancia a las minorías, el respeto a la diferencia y la negación de lo homogéneo.

Es así que la ciudadanía constituye al gobierno local definiéndolo como su expresión inmediata en la esfera gubernamental, pues el federalismo se articula con lo local precisamente cuando reivindica la idea del ciudadano. Esto es el espacio de lo local es en donde se encuentran las fuentes primarias del autogobierno, es donde la relación entre sociedad y gobierno es más próxima. Es el espacio donde un conjunto de individuos, la sociedad claramente diversa, habita un lugar determinado compartiendo ciertas características siendo la principal, sin duda, la idea del bien común.

Hoy por hoy los expertos en ingeniería social, consideran que el desarrollo de la democracia local es el elemento indispensable para contrarrestar la desacreditación de las instituciones políticas por parte de los ciudadanos, en especial la de la representación política; por lo que se plantean la necesidad de contrarrestar la fragmentación social "...mediante una reintegración de los excluidos en una colectividad local"⁸⁶, fomentando la autogestión local para generar mejoras sustantivas que repelen la desconfianza de la sociedad en el gobierno.

⁸⁶ Garnier Jean-Pierre, Contra los territorios del poder. Por un espacio público de debates y de combates, Virus, España, 2006. p.43.

En los gobiernos locales, dice Ziccardi ⁸⁷ tienen bajo su responsabilidad la gestión del territorio y la provisión de los servicios públicos, la administración de la vida civil y el manejo de la hacienda pública local. Es en este ámbito donde se ejerce o no la democracia en la práctica institucional, el que pone a prueba la eficacia de la representación directa y, a veces, es el primer escalón de la participación ciudadana.

Así el impulso al desarrollo de la ciudadanía tiende a fortalecer a los gobiernos locales, fortaleciendo por lo consiguiente el autogobierno, por lo que el gobierno local es sin duda un actor político de gran relevancia. Por otra parte, destaquemos que la relevancia del problema que se presenta en el federalismo es su participación en las relaciones intergubernamentales en una forma subordinada, lo cual contraviene la idea de autogobierno.

Sin embargo existen elementos contradictorios pues el federalismo plantea la búsqueda del desarrollo de los gobiernos locales y al mismo tiempo plantea constantemente una posición subordinada, que tiende no sólo a crear tensión sino a dificultar su incorporación en el pacto federal y por lo tanto al gobierno y la administración del sistema federal.

Es así que la comprensión de lo local debe partir de lo local, de la célula primaria de toda federación y no en sentido contrario, el de la unidad federal. Diego Valadés ⁸⁸ lo explica afirmando que cuando se examina el fenómeno de la organización de las entidades aparece como parte de un proceso subordinado y que por el contrario cuando se hace a la inversa los poderes federales aparecen como una entidad supraordinada.

La diferencia en esta observación no es simple. Uno de los errores en lo que los federalismos recaen es la visualización precisamente del poder federal como la fuente de la organización misma del poder local. Y por el contrario, es a partir del poder local

⁸⁷ Alicia Ziccardi, *Visión Conceptual del Gobierno Local*, en *Políticas Públicas y Gobierno Local*, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1998.p.164.

⁸⁸ Diego Valadés, *Constitución y Política*, UNAM, México, 1994. p. 162

en primer lugar que se genera el pacto federal y en segundo término del buen funcionamiento de lo local depende por consiguiente el buen funcionamiento de lo federal.

CAPÍTULO III

3. EL FEDERALISMO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO MEXICANO

3.1 Orígenes del federalismo mexicano.

Al tratar de situar el nacimiento del Estado mexicano, retomo lo que Aguilar Camín responde ante la pregunta ¿dónde y cuándo aparece la nación mexicana?, respondiendo que como idea aparece en el pensamiento de los criollos novohispanos y en el de los constituyentes del siglo XIX, pero también reflexiona que puede explicarse como un proceso secular resultado de la vasta ofensiva liberal contra las tradiciones comunales y corporativas heredadas de la Colonia, aunque por otro lado hace referencia a que el origen de la nación mexicana como forma política y territorial, es producto de dos guerras, la que sostuvimos con Estados Unidos en 1848 porque en ella se definió la frontera norte y así su destino geopolítico; y la guerra ganada contra la intervención francesa y el Imperio de Maximiliano en 1867 en donde se establecen, además del espíritu nacional, la forma política deseable de la nueva nación⁸⁹.

En otras palabras la nación mexicana fue preconcebida por los criollos, la nueva raza, retomando sus viejos orígenes con una idea de independencia que a pesar de no ser absoluta pretendía recuperar sus espacios de participación y de toma de decisiones de una manera original haciendo uso de su propia experiencia política, aunque de ninguna manera ajenos a la influencia del pensamiento ideológico de la época. Puede decirse que en toda Hispanoamérica, existió un sentido emancipador y la adopción de regímenes representativos y republicanos porque el pueblo asume su propia conducción reaccionando en contra de la monarquía y la aristocracia de manera escrita, otorgándole el carácter de ley constitutiva.

Por otra parte, la influencia del liberalismo que permeó en los pensadores de la época, trajo consigo la inclusión de nuevos elementos que replantearon el diseño institucional con el que había de nacer la nueva nación, sin perder de vista que ese diseño fue el

⁸⁹ Aguilar Camín Héctor, Subversiones Silenciosas, Aguilar, México, 1993. p. 21

resultado de la combinación de la teoría liberal y la herencia española, plasmada en la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

Recordemos que como se menciona, las dos importantes guerras que sostuvo la nueva nación permitió establecer claramente, como serían las relaciones con nuestra nación vecina y el rompimiento definitivo con la influencia europea cuyo contenido fue la más añeja tradición occidental: la monarquía como forma de gobierno, que para nuestro país, requirió de casi 50 años de vida independiente poniendo fin a la intervención de cualquier otra nación sobre la mexicana.

Retomando éstas ideas, la construcción del federalismo en México esta relacionada no sólo con el transcurso de los acontecimientos históricos y políticos más importantes de la vida de nuestro país, sino también con el reconocimiento de las instituciones que lo conformaron desde su primera concepción que podemos ubicar a partir de la Cortes de Cádiz, de la primera Constitución Política del México independiente y federal y las subsecuentes, en donde el centralismo y el federalismo sostuvieron una lucha que finalmente acabaría con la adopción definitiva del federalismo en la Constitución hasta ahora vigente de 1917.

Para los fines de este capítulo, son básicamente tres las etapas en las que dividiremos la conformación del federalismo mexicano; la primera son los orígenes del federalismo mexicano, el segundo es el momento de la evolución del concepto federal y la fundación del mismo, y finalmente se tratará el funcionamiento del principio federal.

Ante ello, cabe mencionar como lo hace Marcelo Carmagnani; que se puede distinguir que el momento de fundación del Estado, privilegiaría las fuentes históricas relativas al debate político-institucional, , mientras que el momento de su funcionamiento dará, en cambio, mayor importancia a las fuentes históricas relativas a las prácticas políticas –las que se desarrollan a partir de la interacción de las instituciones y la conformación social

del país-, y a las fuentes relativas a los órganos constitucionales, a las elecciones y a las finanzas públicas.⁹⁰

Es de mencionarse que la colonia española más importante, la Nueva España, se encontraba en crisis desde la implementación de las reformas borbónicas debido a la bancarrota del imperio español con grandes endeudamientos que tenían a la población abrumada por los constantes aumentos de las contribuciones que le eran requeridas.

Con tal situación aunada a la invasión napoleónica a España, la idea de que la soberanía revertía al pueblo comenzó a generalizarse, lo cual significó que las élites locales que ya existían en la colonia se apoderaran de la práctica de dicha soberanía; fue así, bajo este argumento que los criollos encargados de la lucha por la conformación del Estado mexicano, optaron por dos vías para concretar su fin, la del debate parlamentario por un lado y la de la insurrección por el otro.

Fue entonces que con la aprobación de la Constitución de Cádiz se alcanzaron reformas fundamentales como la de un Estado unitario con leyes iguales dentro de todo el dominio de la corona; una legislatura con una sola cámara y la abolición de instituciones como la inquisición; ampliándose así la libertad de prensa; además de la gran contribución por parte de los diputados novohispanos al acoger la estructura de las diputaciones provinciales y de los cabildos constitucionales con lo que se dio "...el reconocimiento formal de los regionalismos preexistentes, que habrían de configurar a las entidades intermedias que en su momento darían forma al pacto federal."⁹¹

Bajo este argumento, queda aprobada el 18 de marzo de 1812 la Constitución de Cádiz, la cual en septiembre del mismo año fue promulgada en la Nueva España; en ella se afirmaba que la Nación Española es libre, independiente y que la soberanía reside esencialmente en la Nación y no en el Rey, que es a ella a quien le pertenece el derecho

⁹⁰ Carmagnani, Marcelo, "El federalismo liberal mexicano", en, Carmagnani, Marcelo, Coord, Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil y Argentina, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p 135.

⁹¹ Medina Peña, Luis, La invención del sistema político mexicano, forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.p 120.

de establecer sus leyes. Se ordena la instalación de los ayuntamientos en cada uno de los pueblos, con lo que cada provincia tenía independencia completa respecto de las demás; lo que contribuyó al impulso de la vida política, pues a pesar de que la Constitución nunca llegó a ponerse en práctica íntegramente, en las provincias se promovió un movimiento para integrar diputaciones provinciales favoreciendo su autonomía frente al virrey.

Lo anterior se debió en buena medida a que una de las intervenciones más destacadas que se dieron lugar en las Cortes, se trató de la primera proposición federalista pues, como lo afirma Zoraida Vázquez resultó ser así al sustentar que “la unión del Estado consiste en el gobierno o en sujeción a una autoridad soberana, y no requiere otra unidad, la cual es compatible con la diversidad de religiones (...), con la de territorios, como en los nuestros separados por un inmenso océano.”⁹²

La Constitución Política de la Monarquía Española (Constitución de Cádiz) en su artículo 325 establecía que en cada provincia habría una diputación llamada provincial para promover su prosperidad cuyas facultades consistían en: 1) Intervenir y aprobar la distribución de las contribuciones entre los pueblos que correspondían a la provincia, 2) Velar por la correcta inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar las cuentas, 3) Cuidar del establecimiento de los ayuntamientos, 4) Proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras de utilidad común, 5) Promover la educación de la juventud, 6) Fomentar la agricultura, la industria y el comercio, dar parte al gobierno de los abusos cometidos en la administración de las rentas públicas, 7) Formar el censo y la estadística de la provincia, 8) Cuidar el cumplimiento de las tareas correspondientes a los establecimientos piadosos y de beneficencia y, 9) Dar parte a las Cortes de las infracciones cometidas a la Constitución en la provincia y velar sobre la economía, orden y progreso de las misiones fundadas para la conversión de los indios

⁹² Zoraida Vázquez, Josefina, “El federalismo mexicano, 1823-1847”, en Carmagnani, Marcelo, Coord, Op. Cit., p.6

En cuanto a la organización política, básicamente se mantuvo el esquema centralista borbón, aunque con un gobierno dividido en tres poderes y con representación ciudadana también en tres niveles: en el local se encontraban los ayuntamientos, en lo regional las siete diputaciones provinciales establecidas y el imperial contenía un número de diputados en Cortes.

Ante esta situación, existía una clara idea de la necesidad de fomentar y desarrollar a las regiones mediante gobiernos locales con ciertas características como las ya mencionadas, algunos de los pensadores más destacados de la época como Ramos Arizpe afirmaba que en cada provincia era necesario establecer una junta gubernativa o diputación de provincia a cuyo cargo estuviera la parte gubernativa de toda ella y en cada población un cuerpo municipal o cabildo que respondiera de todo el gobierno de aquel territorio.⁹³

La mayor trascendencia de la Constitución de Cádiz para el estudio del federalismo en México es la creación de las diputaciones provinciales, las cuales resultaron ser el fundamento del gobierno local, que posteriormente, siendo esta una figura ya institucionalizada, promoverían en la primera Constitución de la Nación Mexicana el sistema federativo. Las diputaciones provinciales y el establecimiento de los ayuntamientos nuevos abrieron el camino hacia el federalismo, el constituyente gaditano logró trasladar el poder político a las localidades dándoles personalidad jurídica.

La diputación provincial en México desempeñó un papel importante, pues llevó a la autonomía a las provincias y contribuyó a la legitimación del movimiento de

⁹³ El trabajo realizado por el diputado novohispano Miguel Ramos Arizpe a quien se le considera como el padre del federalismo mexicano fue sin duda de gran importancia para dotar de una más amplia autonomía a los territorios en el contexto de esas unidades administrativas provinciales, reclamando mayores espacios de libertad y oponiéndose a las pretensiones uniformizadoras y centralizadoras que prevalecían en aquellas Cortes. Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carrasco J. Roberto, Presencia de Doctrinas Constitucionales Extranjeras en el Primer Liberalismo Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C: Estudios Históricos, Num. 63, México 1996. p.78.

independencia de Iturbide con su triunfo final como emperador. Así mismo fue la base del establecimiento de un sistema republicano federal de gobierno con el que se logró mantener la nación mexicana como una sola nación y no como ocurrió en el caso de América central. Su influencia en la vida político-administrativa inicia en 1808, su legitimación por parte de España y transfiere sus deberes posteriormente a las legislaturas estatales mexicanas en 1824.

Con el inicio de la revolución insurgente, de la constitucionalización del regionalismo, de la introducción del sufragio y la participación política, las provincias novohispanas se convirtieron rápidamente en entidades intermedias entre los ayuntamientos y el poder central crecientemente debilitado, mientras que el poder central colonial se diluía por este resurgimiento de los ayuntamientos, se fortalecían los regionalismos y por lo tanto los futuros estados, pronunciándose como entes independientes económica y socialmente; adquiriendo un claro contenido político a nivel local.

La conformación de grupos de interés a nivel local se puede ver en las instrucciones que los ayuntamientos dieron a los diputados electos para las primeras elecciones americanas en 1808, pues en la convocatoria de la Junta Central quedaba establecido que los diputados de cada reino contarían con instrucciones de los ayuntamientos para participar en la elección; las instrucciones expresaban en buena medida las especificidades, arreglos y prioridades de los ayuntamientos y provincias y ponían de manifiesto cómo se estaban definiendo los territorios regionales.

Ante esta inminente manifestación de autonomía por parte de los diputados americanos, las Cortes decidieron para evitar la disgregación, adoptar un diseño institucional en el gobierno de las provincias que consistió en combinar órganos colegiados y electos, ayuntamientos y diputaciones, con jefaturas políticas; el control se aseguraba en dos formas: por un lado, dando la presidencia de las diputaciones provinciales a los jefes políticos, cuyo nombramiento dependía de las Cortes; y por el otro, estableciendo

solamente atribuciones económicas y administrativas para las diputaciones provinciales negándoles facultades legislativas y capacidades de representación.

Y así, quedó establecido el mecanismo institucional de las diputaciones: Estado unitario, diputaciones con carácter ejecutivo y dependientes del gobierno central, cuyo número de miembros electos no podía cambiar para aumentarse⁹⁴. Hecho que fue de gran significación en la construcción del federalismo, pues las diputaciones provinciales, aunque limitadas fueron juntas electas que permitieron la primera expresión institucional de los intereses regionales. Por lo tanto podemos afirmar que las diputaciones constituyeron el antecedente natural del régimen federal.

La aprobación de la Constitución de Cádiz trajo consigo el reconocimiento formal de los regionalismos preexistentes que más tarde configuraron las entidades que su momento formalizarían el pacto federal. Las disposiciones constitucionales que ordenaban la creación de las diputaciones provinciales junto con el establecimiento de los ayuntamientos son los dos factores más importantes que marcan el camino para la instauración del federalismo.

La introducción simultánea de las elecciones para diputados representantes en las Cortes de Cádiz y el concepto de ciudadanía de la constitución gaditana en su Capítulo IV⁹⁵, contribuyen a la ampliación de la sociedad con el impulso a los derechos políticos de los ciudadanos y a la transformación de las relaciones políticas pues al igual que las reformas borbónicas permitieron que miembros distintos a los criollos se incorporaran a la vida política.

De esta forma los ciudadanos se convierten en electores elegibles a los cargos municipales y a los cargos de representación quedando claro que los grupos regionales habrían de monopolizar los mecanismos para la integración de la representación,

⁹⁴ Medina Peña Luis, *Op. cit.*, p.131.

⁹⁵ Artículo 18 en donde se establece que, son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están vecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios.

mecanismo fundamental para defender sus intereses en el momento de independizarse. Es desde este punto de vista, que en lo local, es desde donde se defienden y se aplican los derechos políticos fundamentales para la integración de los territorios que posteriormente serían estados, configurados por variables económicas, políticas y sociales específicas.

Se trató de una Constitución de corte liberal por instituir la libertad civil y la propiedad, derechos legítimos de todos los individuos, los cuales constituyen una de las grandes aportaciones liberales de la Constitución, que tuvo el mérito de introducirlas al mundo hispánico como normas coercitivas⁹⁶.

Además de estas contribuciones, establece la división tripartita de poderes con la idea de los frenos y contrapesos enfatizándolo al legislativo y las relaciones de las partes con el todo, de la metrópoli con las colonias, la Constitución institucionalizó el centralismo que ya existía.

Entonces el poder quedó contenido por otro poder, la soberanía se asimiló como depositada en la nación y representada por las Cortes, además del principio de la representación popular, los derechos naturales y los derechos políticos del hombre fueron aportaciones trascendentales para la vida política no sólo del país sino también de Latinoamérica.

Los españoles trasladaron a América sus propias formas de organización político-administrativas; de ese pasado colonial heredamos "...el español como lengua matriz, el arraigo de la religión católica y la ramificación territorial de sus ministros y autoridades, los hábitos corporativos y comunales de la organización política, tanto como del medio indígena y campesino; el peso y el prestigio de la autoridad, el paternalismo ejercido

⁹⁶ Emilio O. Rabasa, La evolución constitucional de México., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2004, p. 81.

desde la cúpula y el patrimonialismo burocrático –la práctica de utilizar los puestos públicos como vía de enriquecimiento privado⁹⁷.

Una de las instituciones más importantes que se trasladó fue la del municipio⁹⁸ que adoptó dos formas: ayuntamientos⁹⁹ de ciudades españolas y cabildos de pueblos indígenas. Las reformas borbónicas introdujeron el sistema de intendencias¹⁰⁰ que hizo una nueva división política con el propósito de imponer un control más efectivo sobre las colonias.

En su afán por mantener a las colonias americanas dentro del régimen fiscal español, la corona implementó el cobro de nuevos impuestos, liberalización del comercio dentro del imperio y una nueva división territorial, lo cual promovió una gran tensión entre las provincias y el centro, por lo que España se vio obligada a hacer concesiones a sus pobladores como la posibilidad de comprar los cargos municipales principales, lo que derivó en la formación de pequeñas oligarquías hereditarias regionales que al arrendar el cobro de impuestos llegaron a tener un control total, político-administrativo y económico de las provincias.¹⁰¹

⁹⁷ Aguilar Camín Héctor, *Op. cit.* p. 27.

⁹⁸ El municipio en México confirmó su existencia y prolongó su desarrollo, gracias a las primeras ordenanzas de población dictadas por Felipe II, aprobadas el 13 de junio de 1573, en ellas se encuentran las normas relativas al descubrimiento, población y pacificación de la Indias, lo que propició se instaurase definitivamente el municipio en la Nueva España con las características del municipio español. Después de la consumación de la conquista, el municipio se consolidó como la unidad básica de gobierno, tanto en las regiones indígenas como en las nuevas poblaciones de españoles. Vallarta Plata José Guillermo, *El municipio mexicano*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/348/22.pdf>.

⁹⁹ Esta figura fue trasladada a América. Se trataba de un cuerpo colegiado que ejercía el gobierno de la población. El ayuntamiento se componía de varios regidores presididos por un alcalde mayor y alcaldes menores encargados de la administración de justicia y del gobierno interior. Fue la primera autoridad en la Nueva España. El primer ayuntamiento fue instaurado por Hernán Cortés en 1519 en Villa Rica de la Vera Cruz.

¹⁰⁰ La primera intendencia establecida fue la Sonora y Sinaloa, cuya capital era Arizpe, en Sonora. Cada uno de los intendentes actuaba en gran medida como gobernador de la provincia en que vivía. Aunque sus principales responsabilidades eran los recursos financieros y económicos del territorio que gobernaban. Benson Nettie Lee, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, COLMEX/ UNAM, México, 1994. p. 13

¹⁰¹ Zoraida Vázquez Josefina. *El Marco Histórico del Federalismo en México*. Seminario Gobernabilidad y Federalismo. FLACSO. Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, México, septiembre, 2002.

El poder de estas élites les permitió cooptar a gobernadores e intendentes nombrados por la corona, de esta forma el aparato burocrático se fue independizando más y más, fortaleciendo en la Nueva España una organización regionalista con poderes locales con un amplio grado de independencia de España.

Otro elemento importante fue sin duda el papel fundamental que ocupó la Ciudad de México frente a las demás provincias, cuando finalmente se dio una descentralización se establecieron consulados de comerciantes en Guadalajara, Veracruz y Puebla lo que acrecentó el poder de las élites regionales ampliando el comercio provincial. Sin embargo los pueblos de indios se vieron afectados al obligar a los cabildos a depositar en las cajas reales, los excedentes de comunidad, perdiendo la autonomía financiera de la que habían gozado.¹⁰²

Siguiendo con la idea anterior, cabe mencionar que existen diversos estudios que explican como influyeron el comercio y el desarrollo de la minería primero y la urbanización y el crecimiento demográfico después para dar lugar a configuraciones regionales en el Bajío, Veracruz, Puebla, Zacatecas, la frontera norte, Oaxaca y Yucatán, creando y fortaleciendo así, intereses y vínculos entre ellas, bajo el común denominador de su oposición a la provincia de México y al consulado de la ciudad de México.¹⁰³

A pesar de las reformas, la connotación de provincias prevaleció para la división territorial civil, aunque de hecho existían intendencias y municipalidades. Éstas formas de administración actuaban regionalmente con mas o menos cierta autonomía, pero al fin y al cabo sujetas al régimen del virrey y el del Rey de España; sin embargo a medida que pasó el tiempo tanto los intendentes como los demás administradores se percataron que podían continuar su trabajo sin la intervención del gobierno de la metrópoli o del

¹⁰² A la organización política de los pueblos de indios correspondió una organización económica llamada “la comunidad”. Hubo cajas de comunidad en las que se guardaba el dinero del común, debidamente aseguradas. Se trataba de poner a salvo el dinero de la comunidad evitando que las autoridades de la república o pueblo de indios lo malgastaran en fiestas y borracheras que lo utilizaran en su provecho tanto las autoridades distritales como las eclesiásticas.

¹⁰³ Medina Peña Luis, *Op. cit.* p. 123.

virrey, empezando a germinar y a acariciar la idea de independencia, aunado a ello, los intereses que las clases, principalmente criollas y mestizas iban teniendo en materia económica; se fueron convirtiendo en aspiraciones de autonomía que eran cada vez mayores y que pugnaban por el reconocimiento de la metrópoli.

A finales del siglo XVII, los escasos ayuntamientos que existían en las principales ciudades de la Nueva España se habían ya consolidado en centros no solo de comercio sino también de la política de territorios aledaños. La integración de las redes políticas a nivel local y regional se hizo a la manera tradicional nos dice Medina Peña, es decir a través de las corporaciones entre las cuales sobresalen los ayuntamientos criollos, donde los cargos se compraban y se ejercían de por vida si no es que por generaciones.¹⁰⁴

Se trató pues, de la aparición de élites que asocian el poder al dinero y de la aparición de otras instituciones tales como la Audiencia, el cabildo eclesiástico o la universidad, que también alentaron la vida política dando acceso a la acción pública de los criollos letrados de la incipiente clase media.

En lo referente a la milicia aspecto relevante para la comprensión de la fuerza de los regionalismos, cabe destacar que desde 1764 España ordenó que el ejército fuera reorganizado con la intención de crear milicias provinciales y urbanas que lo apoyaran en su enfrentamiento principalmente con Inglaterra y posteriormente para el combate de los insurgentes, con lo que las provincias se ven fortalecidas tras la independencia.

A diferencia de las provincias y las intendencias que fueron definiciones impuestas desde arriba, las diputaciones provinciales eran la expresión de los intereses locales concretos de naturaleza económica y política, así, mientras que las primeras fueron órganos administrativos exclusivamente, una vez puestas en marcha las diputaciones provinciales le otorgan a éstas un carácter político, dándole mayor peso a su sentido meramente administrativo con lo cual se convirtieron en entidades intermedias autónomas, con características diferentes ente sí y con identidad propia que tendrían su

¹⁰⁴ Ibid., p. 162.

actuación estelar al momento de la Constitución de 1824 estableciendo la forma de república federal.

3.1.1 La participación de los poderes regionales en el establecimiento de la primera república federal.

El 24 de Febrero de 1822 se instaló el Congreso Constituyente declarando posteriormente a Iturbide emperador con el nombre de Agustín I. No obstante el entusiasmo con que fue recibido, la situación económica y geográfica ya mencionadas, así como la inexperiencia política y la división ideológica existentes hicieron fracasar la monarquía constitucional. El carácter corporativo de las elecciones al Congreso de 1822, hizo temer a las élites provinciales y seguramente a todas las comunidades, que volverían a quedar bajo la tiranía del centro.

A ello se sumó el enfrentamiento que se daba entre el Congreso Constituyente y el emperador. Los oponentes al emperador organizan en Michoacán un complot para establecer la república algunos diputados se encuentran entre los conspiradores por lo que Iturbide disuelve el Congreso el 31 de octubre de 1822 y en su lugar nombra una junta de 45 diputados partidarios suyos. Así, el descontento acumulado por todos los acontecimientos, fue aprovechado por sus generales, que con apoyo de las diputaciones provinciales, que representaban a las élites y cacicazgos regionales, apoyaron el restablecimiento del Congreso, pero con la intención de convocar inmediatamente a otro.

El proyecto imperial de Iturbide implicaba recuperar el poder virreinal anterior a 1808 y contrarrestar la evidente autonomía lograda por las provincias mediante la firme implantación de sus instituciones representativas. El intento centralizador del primer Imperio de controlar al resto de las provincias, desató una serie de acontecimientos de los cuales los más significativos son los pronunciamientos hechos por los jefes militares y la beligerancia de las diputaciones provinciales en defensa de su autonomía.

En Veracruz el 1 de enero de 1823, Antonio López de Santa Anna se subleva lanzando un proyecto republicano que desconocía al emperador y exigía la restitución del Congreso, se unen a él antiguos insurgentes como Vicente Guerrero, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria; ésta coyuntura permitió hacer hincapié en la importancia y trascendencia de la forma republicana de gobierno para el nuevo proyecto de nación en contra del antiguo régimen, "...había entonces, que hacer parecer al imperio no sólo como un fracaso político, no sólo como una tentativa de efectos nulos por ilegal, sino más profundamente, como algo inexistente, en cuanto que no tuvo ni podía tener sentido de haber constituido a la nación."¹⁰⁵ por lo que se afirmó que aún no estaba constituida a pesar de haberse separado de España.

Fue entonces cuando el general José Antonio Echávarri enviado por Iturbide para someter a Santa Anna logró con éste un acuerdo militar, lanzando el 1 de Febrero de 1823 el Plan de Casa Mata al que se adhirieron 34 oficiales más; el cual advertía que no se atentaría contra la persona del emperador, pero se reconocía el descontento provincial y se exigía la elección de un nuevo Congreso, apoyando el autonomismo regional, dejando en manos de las diputaciones provinciales la deliberación de la parte administrativa de las provincias.

A través de los 11 artículos contenidos en este Plan, se abría la tácita posibilidad de avanzar hacia una construcción federalista, debido a que existía, el común denominador en éstas provincias de su oposición a la provincia de la Nueva España y al consulado de la Ciudad de México.

En consecuencia el triunfo del Acta de Casa Mata significó la restauración de los poderes regionales expresados en las diputaciones provinciales y el reconocimiento pleno de éstas a dirigir los asuntos administrativos en sus jurisdicciones.

¹⁰⁵ Pantoja Morán, David, El supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas, El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, México, 2005. p.10

Así los generales vencen a Iturbide y fijan las condiciones al emperador quien reinstala por la fuerza un Congreso que había sido disuelto con la intención de hacer la convocatoria para un nuevo congreso y ante la resistencia de éste, un grupo numeroso de generales y de diputaciones se negaron a obedecer tanto al emperador como al Congreso restablecido, lo que motivó finalmente la abdicación del emperador.

El Congreso se negó a ser sustituido y se limitó a desconocer a Iturbide, a anular el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, con el fin de que el país adoptara la forma de gobierno que más le conviniera, finalmente, el 19 de marzo del mismo año acaba el efímero imperio; fue entonces cuando los firmantes del Plan de Casa Mata concentrados en Puebla convocaron a las provincias a enviar dos delegados para formar un gobierno provisional. El Congreso trató de negociar un acuerdo pero la exigencia de formar un nuevo Congreso fue inevitable.

La situación política del país era incierta, nuevamente se volvió a discutir cuál sería la forma de gobierno ideal para el naciente país después del fracaso del primer imperio. Entonces, se consolidaron dos grupos políticos: uno con tendencias centralistas, compuesto por los españoles y criollos de la alta posición y otro que pensaba en instaurar una república federal a semejanza del modelo estadounidense, compuesto por los extremistas partidarios de la forma republicana de gobierno y herederos de los insurgentes.

Los sucesos que se destacan a partir de la consumación de la Independencia y hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1824, fueron las tensiones generadas entre las provincias y el centro por el intento de establecer impuestos directos e imponer préstamos forzosos, el descontento provocado por la marginación de los insurgentes de ascensos y puestos, con lo que se creía que se podría regresar a las épocas de las luchas imperiales y las múltiples batallas por la independencia.

Como puede observarse en el párrafo anterior, a pesar que quedara "...resuelta la primera disyuntiva entre monarquía y república a favor de ésta, ello no quería decir que por el mágico conjuro de una constitución fuera a desaparecer del imaginario colectivo

y como proyecto de nación para un grupo social, ese tradicionalismo monárquico asociado a la intolerancia religiosa y al mantenimiento de los fueros eclesiástico y militar”¹⁰⁶

Las diputaciones en las provincias más importantes tuvieron un histórico desempeño además de contar con el apoyo de los comandantes militares nombrados por Iturbide ya sea por razones de oportunismo o de intereses personales, de manera que los dos desobedecieron a la representación nacional; y al desarrollar una intensa intercomunicación entre sí, las diputaciones consolidaron su política de autodeterminación libre y soberana aún en contra del gobierno de México. Es así que tales acontecimientos militares y políticos que se involucran en la conspiración de Veracruz, más los postulados de Casa Mata fueron otra vía hacia la conducción de la implantación del sistema federal.

Pues, como lo explicaría José Barragán, las circunstancias del momento exigían el restablecimiento del Congreso como fórmula de transición pacífica hacia la deseada república y hacia el federalismo, pues a pesar de que esta última forma, la federativa no se haya vislumbrado en las sesiones de la Junta Nacional Instituyente celebrada en Puebla, finalmente se llegó a ella de manera natural ante la inicial negativa del Congreso para convocar a Cortés, hecho que condujo a las proclamaciones y pronunciamientos de libertad, independencia y soberanía de las diputaciones provinciales.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Ibid., p. 12

¹⁰⁷ Barragán Barragán José, Introducción al Federalismo. La Formación de los Poderes de 1824. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978. p. 126.

3.1.2 Proceso de Autodeterminación de las provincias y su pronunciamiento por la Federación

Vale la pena preguntarse si hubiera sido posible que se llegara a un acuerdo acerca del proyecto de nación que se quería sin tomar en cuenta a las provincias; de entrada me atrevo a afirmar que la imposición no hubiera dado resultado; basta con reflexionar acerca del papel que jugaron éstas en el derrocamiento del imperio de Iturbide y en la conformación de un nuevo Constituyente

Por lo tanto, es importante conocer el proceso de formación de los estados, pues en esa serie de acontecimientos históricos, se pudo observar cómo los poderes locales reales existentes desde el siglo XVII, es decir el de las regiones; comenzaron a pugnar por la conformación de una nación independiente de la corona española pero organizada de tal manera, que respetara su propia autonomía y reconociera su existencia de manera incluyente en el nuevo proyecto de país.

Se hizo referencia en párrafos anteriores a que “...el proceso centrífugo empezó inmediatamente después del desmoronamiento del Imperio y antes de la elección del segundo Congreso. Guadalajara y Yucatán empezaron declarándose Estados autónomos y sus diputaciones provinciales se proclamaron poderes legislativos...”¹⁰⁸, este fue el inicio de un sumario de eventos similares que ocurrieron en otras provincias.

El debate que se dio en torno a estos sucesos fue el de la forma del Estado, y la discusión “...fue entre un federalismo exacerbado con perfiles confederativos, expresado por algunas diputaciones provinciales, y no se podría decir que una tendencia claramente centralizadora sino, más bien, un federalismo moderado y gradualista...”¹⁰⁹. Se trató entonces de una oposición de la periferia contra el centro que mostraba claramente, la tensión de un posible movimiento disgregador, y la necesidad de la unión nacional frente a una posible nueva amenaza de conquista.

¹⁰⁸ Median Peña, *Op. cit.* 135

¹⁰⁹ Pantoja Morán, *Op. cit.* p. 13

Dado que en esa época de desarrollaba con intensidad la conversión de provincias a estados, el Congreso ordenó al Supremo poder ejecutivo evitar el establecimiento de gobiernos provinciales al tiempo que para calmar los ánimos ampliaba las facultades de las diputaciones provinciales y elaboraba un Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana.

Estos acuerdos tranquilizaron la situación en algunas provincias, pero como no se dio una ratificación por parte del Ejecutivo, Jalisco se declaró en absoluta rebeldía; por lo que el ejército situado ahí estaba dispuesto a enfrentarse al gobierno nacional. Al igual que en el caso de Jalisco, otra sublevación se dio en Yucatán y pudo contenerse con la manifestación de su disposición de pertenecer al país, condicionada a la adopción de un sistema federal.¹¹⁰

Siguiendo con estos hechos, Chiapas que hasta ese momento había formado parte de la capitanía de Guatemala, convocaba a Yucatán y Oaxaca a constituir una confederación, lo cual evidentemente no tuvo éxito; para entonces las tendencias autonomistas, con intentos de coalición de defensa interior y exterior predominaban tanto en las provincias internas como en las del Bajío, Guadalajara, Zacatecas y San Luis.

Ya para esas fechas, en 1823 algunas provincias se habían constituido en estados independientes. Oaxaca, Yucatán, Jalisco y Zacatecas incluso convocaron a elecciones para sus Congresos constituyentes y formaron milicias para su defensa.

¹¹⁰ Yucatán fue la primera en establecer un gobierno autónomo. En el acta elaborada por la diputación de Yucatán, se decía en efecto: *...fundados en las más enérgicas y poderosas razones se constituya desde este mismo día en República Federada esta provincia bajo las bases siguientes: que Yucatán jura, reconoce y obedece al Gobierno Supremo de México siempre que sea libre y representativo, pero con las condiciones que siguen: la unión de Yucatán será la de una **República federada** y no en otra forma, y por consiguiente tendrá derecho a formar su constitución particular y establecer leyes que juzgue convenientes para su felicidad.* El Águila Mexicana 21 de junio de 1823. citado por Barragán Barragán, José, *Op.cit.* p. 139

Otro ejemplo claro del pronunciamiento de los estados por un sistema federal, lo podemos observar en el caso de Jalisco, como ya se ha hecho mención, el 21 de junio en un documento llamado *Manifiesto que hace la Diputación Provincial del Estado Libre de Jalisco; del Derecho y Conveniencia de su Pronunciamiento en República Federada*, declaraba constituido el Estado libre y soberano de Jalisco aclarando que no había ley, tratado ni compromiso que obligara a depender a las provincias del imperio.

La importancia de esta manifestación radica en que es Jalisco precisamente, la primera diputación en pronunciarse abiertamente en contra del gobierno de México y del mismo Congreso, a favor del sistema de Estados libres y soberanos pero federales.

También es significativa en cuanto a que en el manifiesto ya mencionado se plantea el problema de la soberanía y del sistema federal que ellos proponen y que sirvió de ejemplo para las demás provincias al pronunciarse a favor de dicho sistema. Su argumento versaba en la idea de que "...destruida la primera y segunda alianza, exentos de la obediencia que prestamos al gobierno español, y después al emperador que hubo en México, Guadalajara y las demás provincias sus hermanas entran naturalmente en su libertad e independencia (...)" ; además afirma que; "...todas las provincias son iguales en derecho: la libertad, la seguridad y el empeño de promover su bien común, a todas compete y por esto todas pueden constituirse del modo que juzguen más conveniente a su voluntad general."¹¹¹

En lo que se refiere al sistema federal, el manifiesto explica que entiende por República Federal, lo cual en palabras de Barragán, es aquella que constituye a cada provincia en un estado independiente que toma sobre sí el derecho particular de hacer su prosperidad y fortuna; es aquella que deja separadas a cada provincia en el goce de todos sus bienes y derechos privativos, los compromete en cuanto a Estados federados, a no ejercer sino de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, sobre todo lo que concierne a su defensa mutua contra sus enemigos de fuera, es aquella que constituye a cada

¹¹¹ *Ibid.*, p. 141

provincia árbitro y señora de sus intereses particulares, y sujeta a las demás en los intereses que a todas competen.¹¹²

Otra aportación sin duda interesante para la comprensión del concepto y el funcionamiento del federalismo que se conformó en México, puede verse en algunos señalamientos sobre las atribuciones del Estado de Jalisco, que se establecieron en su Manifiesto, en donde se vislumbra que esta provincia apoyaba la idea de la creación de una confederación, más que el de una federación.

Por ejemplo, se advierte del rechazo a la unión compacta en todos los ramos de la administración; y la disposición para que los cargos militares y toda clase de dignidades, honores y distinciones quedaran a cargo de Jalisco; así como quedar dueña de sus rentas públicas, para conocerlas, administrarlas y aligerarlas. También es contundente su postura acerca de que la Federación no podrá absorber los tesoros de las provincias, como una propiedad. En materia religiosa, afirmaban que declarada la soberanía de los Estados de la confederación mexicana, era indudable que ellos debían ejercer respecto de la disciplina exterior de la Iglesia, la misma autoridad que tienen todos los demás soberanos del mundo católico.¹¹³

De la misma manera que Jalisco, Oaxaca se proclama independiente y se manifiesta por una confederación; su diputación sancionó las Bases del Gobierno del Estado que en los artículos cuarto y séptimo establecían lo siguiente; que “Este Estado es libre y sólo reconocerá con los demás de la nación mexicana las relaciones de fraternidad, amistad y *confederación*, que determine la Constitución general, y que su gobierno será popular, representativo, y *federado*”.¹¹⁴

Por otra parte, algunas provincias como la de Valladolid, con capital en la Ciudad de Morelia, no tuvo un proceso notable en el desarrollo de su autonomía ni en su

¹¹² *Ibid.*, p.156

¹¹³ Por otra parte, el manifiesto de Jalisco borda sobre la igualdad natural de las provincias, concepto perfectamente conocido para los diputados representantes de la Nueva España en las Cortes de Cádiz pues gracias a su impulso se crearon las diputaciones provinciales.

¹¹⁴ *Ibid.*, p.141

ratificación sobre constituirse en un sistema federal, sin embargo, en reunión con las diputaciones provinciales de Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí, quienes promovidas por éste último, emitieron un Manifiesto en el que en su artículo dos se hacía referencia a que “...La opinión de las cuatro provincias es que se las constituya en República Federada, en los términos que el futuro Congreso determinase.”, finalmente optó por aprobar esta forma de Estado.

Provincias como la de Querétaro, por su parte, estuvo a punto de no figurar como Estado independiente miembro de la República federal; debido a que por sus supuestas afinidades con el antiguo régimen colonial; los diputados republicanos se inclinaban en castigar esa preferencia y no olvidaban que el territorio de Querétaro había sido el último en poder de los españoles.

Por esta razón, en la Asamblea Constituyente celebrada en 1823, se propuso distribuir su territorio a los estados de San Luis Potosí y México. Ante esta situación, los diputados representantes de Querétaro, lograron su inclusión argumentando la importancia de la región en la economía y el arraigo de su población, elementos que por sí mismos daban el derecho de figurar como estado libre y soberano de la Federación.¹¹⁵

Otras provincias como la de Zacatecas, quien formara parte de la Nueva Galicia y que tenía estrechas ligas judiciales y comerciales con Guadalajara también se asumió como estado libre pero optó por una postura menos radical declarando que solo con la federación se lograría el bien de la patria.

En el caso de Guatemala, desafortunadamente debido a los problemas de inestabilidad política que el país enfrentaba, la unión de ésta provincia al territorio mexicano duró poco, en marzo de 1823 se emitió un decreto de convocatoria que había sido aprobado por el Congreso de México, el cual declaraba que las Provincias Unidas de Guatemala eran libres para pronunciarse en el sentido que más le conviniera, lo que declaraba su

¹¹⁵ Martínez Ruíz Héctor, Ideas Políticas en el México Independiente (1821-1835), Revista electrónica “Voces”, Universidad Autónoma de Querétaro, Colegio de Bachilleres, <http://www.uaq.mx/voces/n08/ideas.html>. 25 de mayo de 2008.

independencia; más adelante, en septiembre de 1824, la provincia de Chiapas que pertenecía a Guatemala, manifestó su interés por formar parte de nuevo del territorio nacional.¹¹⁶

Resulta entonces que, la postura de las regiones a través de sus diputados “...era encontrar una forma de gobierno que minimizara el poder del centro político, llamándole federación o confederación, pues ambos términos se confundían en una época en que se carecía de las teorías sobre estos aspectos.”¹¹⁷

Definitivamente la conversión a un sistema federal no fue producto de una reflexión agotada, como tampoco lo fue la instalación de la república, ambas fueron establecidas por primera vez en México en 1824; sin embargo los hechos señalan que el movimiento federalista de las entonces provincias fue natural, sin imposición del centro; no olvidemos que el gobierno de México incluso intentó desacreditarlo como lo fue muy claramente en el caso de Jalisco entre otros.

3.2 Momento de la evolución del concepto federal y la fundación del mismo

3.2.1 La Constitución de 1824 y la primera república federal.

El Congreso disuelto por Iturbide y reinstalado por él mismo a petición de lo expuesto en el Plan de Casa Mata sólo tenía la función de “convocante” a un nuevo Congreso para elaborar la Constitución de la Nación Mexicana, por lo que su composición se vio favorecida con respecto al fortalecimiento de la Unión por 21 diputados por México, 14 por Puebla, 9 por Jalisco; 8 por Guanajuato, 5 por Yucatán y 4 para Zacatecas, elegidos

¹¹⁶ Como podemos observar, el federalismo mexicano, contrario de lo que pueda suponerse, en cuanto a que lejos de conjuntar a la nación la dividió; unió lo que quedaba de una inmensa extensión territorial en descomposición política completa y que tan solo tuvo, como ideal, la creación de una nación independiente.

¹¹⁷ Medina Peña Op.cit. p.140

por representación proporcional de acuerdo a los principios de la constitución gaditana, dicho Congreso se instaló el 7 de noviembre de 1823.¹¹⁸

Como medida provisional antes de componer la Constitución y con el propósito de fijar el compromiso de los diputados por la federación, apaciguar a las provincias y evitar que las tensiones desataran un conflicto mayor, se elaboró por parte de una comisión el Acta de Constitución.

Para autores como Barragán, en el Proyecto de Acta,; ni la comisión ni el gobierno estaban pensando en que el federalismo que ellos admiten se haya apegado a los términos en los que se había pronunciado Jalisco y las demás provincias con respecto a la conformación de una federación; lo que si resulta evidente es que "...las limitaciones en cuestión decían sencillamente que tales señores diputados nada más tenían poder de presentación para constituir al país bajo la forma de una Federación."¹¹⁹

Es por tal motivo, que podemos afirmar que el momento de la suscripción del Acta que se materializaría posteriormente en la Constitución, queda establecido el pacto federal en México, de acuerdo con la voluntad general expresada en los hechos por las diputaciones provinciales con la intención de aprobar la forma de gobierno federal aunque sin precisar demasiados detalles en la organización político-administrativa.

Hago mención en especial a este episodio de la historia, porque a mi juicio, se trata de un suceso parecido al caso de los Estados Unidos en donde su pacto federal se da con la firma de los Artículos de la Confederación que fueron aprobados por el Congreso en 1777 y ratificados sucesivamente por los diversos estados; ante ello, insistimos en

¹¹⁸ Dentro de lo más destacado del trabajo de este primer constituyente se encuentra un voto especial a favor de la reforma federal. Lleva la fecha del 12 de junio de 1823 y decía así: "El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación".

¹¹⁹ Barragán Barragán, José, El tema de la reforma constitucional y el federalismo mexicano, presentación ante la Comisión de asuntos legislativos de la H. Cámara de Diputados, Foro Estudios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la idea de que más que hablar del hecho de que el federalismo en México resultó ser una copia mal interpretada del federalismo en Norteamérica; observamos, que ambos coincidieron, como la teoría acerca de los sistemas federales lo explica, en que el optar por una forma federal de gobierno, no puede darse más que con la suscripción voluntaria a una unidad mayor, aceptando con ello, cierta sujeción en todos los ámbitos.

Ante ello, reafirmamos que la federación, no es otra cosa que el “...resultado y el efecto jurídico de lo que subyace como elemento esencial del acuerdo explícito de voluntades, que todos conocemos y llamamos pacto federal.”¹²⁰ y que en este caso de dio con el nacimiento de la primera Constitución del país a partir de su Acta Fundacional.

En la argumentación del Acta Constitutiva de la federación mexicana del 31 de enero de 1824, se reconoció la existencia de los estados libres y soberanos, al declarar que la nación mexicana se componía de las provincias comprendidas dentro del territorio del virreinato llamado Nueva España, lo que se conocía como capitanía general de Yucatán y en el de las comandancias de provincias internas de oriente y occidente.

Además, se hacía referencia a que los primeros en beneficiarse de la adopción del sistema federal serían las provincias, luego los pueblos y finalmente los hombres, lo cual sin duda mostraba las peculiaridades del sistema representativo de la época pues recordemos, que eran las provincias y los pueblos los encargados de la elección de diputados según lo establecido en las primeras elecciones del régimen colonial.

Finalmente el proyecto del Acta normaba casi todos los aspectos orgánicos de los poderes federales; la forma de gobierno estaba contenida en los artículos 5 y 6; el primero señalaba que la nación mexicana adopta para su gobierno la forma república representativa popular federal, y el segundo, que las partes integrantes de la federación

¹²⁰ Ibid.

son estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente tocara a su administración y gobierno interior.¹²¹

Podemos afirmar entonces que, antes que nada los diputados reconocieron que la importancia de la formalización del acto de la existencia misma de la Federación; era mucho más importante que la discusión de los detalles específicos de la organización y funcionamiento de dicha Federación.

Estos acontecimientos nos ofrecen una visión acerca de “cómo el federalismo ofrecía un dique contra la arbitrariedad de grupos que no se consideraban representativos de los intereses de toda la nación”(…) Tan clara tenía esta idea las autoridades provinciales que “ a través de los ayuntamientos y de otros medios, intentaron formar una opinión pública favorable para sus demandas…” de optar por un Estado federal.¹²²

La Constitución fue aprobada en octubre de 1824, las 12 intendencias y los tres gobiernos que conformaban el virreinato a principios del siglo XIX se convirtieron en 20 estados, 4 territorios y un Distrito Federal. Se asumió la soberanía, pero compartida con estados libres, soberanos e independientes exclusivamente en lo que a gobierno y administración interior correspondiese.

El documento aceptó una doble soberanía compartida por el gobierno federal y los estados, bajo ello, podemos decir que, la aceptación final de la soberanía compartida en la Constitución de 1824 no fue una copia de la Constitución norteamericana, sino el resultado de un verdadero compromiso entre las diversas opiniones de los representantes de los poderes regionales en el Congreso.

Los términos “república”, “representativa” y “popular” del artículo 4º que quedo redactado de la siguiente manera: *Artículo 4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal, se aprobaron textualmente por*

¹²¹ Ver., Medina Peña Luis, *Op. cit.* p. 141

¹²² Ávila Alfredo, *En nombre de la Nación. La formación del Gobierno Representativo en México (1808-1824)*. Centro de Investigación y Docencia Económica, México 2002. p 249.

unanimidad; no obstante, el asunto sobre el federalismo, como ya hemos mencionado, mereció las más grandes discusiones en el Congreso; finalmente se aprobó por 71 votos a favor y 10 en contra.

La constitución de 1824, tuvo por finalidad ser la base fundamental de la organización de la nación mexicana como Estado soberano bajo una República Federal; relegando de alguna manera, los intereses sociales que inspiraron la lucha por la Independencia; esto debido a una elemental necesidad, la de dar cohesión y unidad a una nación que aparentemente existía de manera nominal, pero que de facto, no se encontraba unida.

Es por tal motivo que se trató del punto de partida formal y jurídico del Estado Federal Mexicano, el cual reflejó los aspectos fundamentales que componen al Estado, con una clara moderación del contenido social; siendo ésta quizá, una de las razones de su corta permanencia por una parte, pero también es la justificación de que su esencia haya trascendido en las Constituciones posteriores del país.

Ya para 1833, las élites provinciales se habían fortalecido aún más, fomentando en todo momento sus aspiraciones de autonomía y logrando establecer apoyos con las milicias de las regiones y estableciendo coaliciones con otros estados apoyados por el Congreso.

Cabe mencionar también, que a pesar de que se estableció el sistema federal, el gobierno central dependía de los estados, fiscal y militarmente, pues los estados aportaban a la federación una cuota fija en dinero y otra más en hombres de acuerdo a su riqueza y al número de habitantes. Desde luego esta imposición sólo la acataron algunos estados.

Por su parte al gobierno federal le correspondían los impuestos de la capital, de las aduanas y la parte correspondiente al diezmo, que en otros tiempos se pagaba el rey; sin embargo algunos otros impuestos especiales fueron trasladados a los estados.¹²³

Fue así como los ingresos del gobierno nacional resultaron insuficientes para cumplir las responsabilidades que le tocaban como: restauración administrativa y del orden, pago de la deuda, defensa, vigilancia de las fronteras, relaciones con otros países, arbitraje entre los estados y algunas más.

Las constituciones estatales que derivaron de la Constitución de 1824, consagraron la supremacía del poder legislativo por un lado, pero al mismo tiempo un ejecutivo y un gobierno federal frágil que dificultó el funcionamiento del sistema haciendo que el ejecutivo solo pudiera gobernar con facultades extraordinarias. El presidente era electo por las legislaturas estatales. Tampoco se manifestaron en ella expresamente los derechos políticos de los ciudadanos a pesar de que en algunos estados se garantizaron los de igualdad, seguridad, libertad de imprenta y el de la propiedad.¹²⁴

He aquí otra observación acerca de las discrepancias entre los sistemas federales de nuestro país y el país vecino; en caso mexicano el gobierno federal no fue diseñado para gobernar ciudadanos sino más bien estados. En Norteamérica no había desconfianza hacia un centro debido a que no existía alguno; por lo que reconocieron la necesidad de crear uno de común acuerdo, y garantizar así que ningún estado sometiera a otro o se enfrentara a él. Ante ello, este problema lo resolvieron cambiando la confederación con

¹²³ En materia de contribuciones federales, la Constitución fue sumamente laxa, debido a que solamente se señalaba a los estados la obligación de contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso general, así como de informar anualmente al Congreso de los ingresos y egresos de sus tesorerías y sus ramos en otras materias como la mercantil o agrícola.

¹²⁴ Las tensiones entre el centro y las regiones hicieron que se aceptara el gobierno federal unitario pero endeble; en 1824 como ya se ha mencionado, se redujeron los ingresos del Estado federal producto de las aduanas, diezmos, otros monopolios y bienes nacionales además de que la aportación denominada "contingente" que pagaría cada estado de acuerdo con su riqueza, el cual sólo se pagó durante el tiempo que las cosas eran estables y había buena voluntad; ésta situación hizo que la federación naciera endeble y complicara el funcionamiento del federalismo.

la que en un inicio fundó la nación por una federación que resolvió volverse hacia los ciudadanos en vez de los estados, estableciendo el cobro de impuestos individual.

3.2.2 El largo debate sobre la Nación Mexicana, 1824-1857

El problema de una República Federada o Centralizada es un problema que se presenta casi inmediatamente después de la caída del imperio de Iturbide. La idea de la monarquía se elimina y la idea de la república surge inspirada en la Revolución Francesa y en los filósofos de la ilustración. Juan Jacobo Rousseau y Charles de Montesquieu¹²⁵, como ideólogos, son los pilares de todo ese iluminismo ideológico que trasciende las fronteras de Francia para arraigarse en América.

Ante ello, podemos decir que Rousseau fue sin duda el principal ideólogo de los constituyentes, sus tesis sirvieron para dilucidar la contienda centralismo-federalismo, que fue la gran cuestión que se suscitó en el Congreso de 1824, en donde se dio la discusión apoyada por las tesis liberales para justificar sus respectivas pretensiones.¹²⁶

En los posteriores debates que se llevaron a cabo en el Congreso, Fray Servando Teresa de Mier argumentaba en torno al tema de la voluntad general y al de la soberanía, que no era verdad que la voluntad general de la nación estuviera por el federalismo sino que era apenas la voluntad de algunos “inteligentes de la capital” y se pregunta “...¿cómo

¹²⁵ Para el Constituyente de 1824, el principio de la división de poderes, en frenos y contrapesos, ya no fue motivo de discusión. Las ideas medulares de Montesquieu se encuentran ya en la Constitución de Cádiz. Sin embargo en el debate del constituyente se utilizaron algunas otras ideas de este pensador para la argumentación del sistema federal como la de que lo que más convenía a un territorio vasto era el sistema federal pues las condiciones son menos graves a los pueblos cuando su producto tiene que correr un círculo menor para volver a las manos de donde salió. Emilio O. Rabasa, “La Evolución Constitucional de México”. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 2004. p. 104.

¹²⁶ En su libro sobre la “Evolución de las Constituciones” Emilio O. Rabasa escribe: Dos fueron las aportaciones que hicieron de Rousseau el pensador más leído y de mayor influencia: la autorización otorgada al pueblo para sujetar a revisión todo el orden político existente al haber proporcionado un esquema teórico que era perfectamente utilizable para explicar los acontecimientos político-históricos de la independencia y el nacimiento de la Constitución de 1824. Ibid. p.107

han de querer los pueblos algo que no conocen? “¹²⁷; de la misma forma reflexiona acerca del tema de la soberanía de los estados tomando en cuenta lo sucedido durante el proceso de formación de los mismos; pues en sus declaraciones de autodeterminación manifestaban que su relación con la federación sería prácticamente a su conveniencia y siempre y cuando, ésta no coartara sus intereses; lo que lo alertaba de posibles enfrentamientos y discrepancias en la nueva nación.¹²⁸

Los centralistas no estaban de acuerdo con el rompimiento brusco con el pasado; ni con la autonomía de los estados porque se ponía en entre dicho al poder central, además de que reconocían la falta de autosuficiencia económica de las entidades lo que generaría dispendios por parte de la Federación.

Más que las ambiciones de la oligarquías locales, lo que movía a los opositores al federalismo eran razones de seguridad nacional, la amenaza de que España pudiera reconquistar sus antiguas colonias y la amenaza potencial que significaba Estados Unidos.¹²⁹

Quedaba claro para algunos que el sistema federal respondía también a la tradición regional, a las dimensiones del territorio y a la necesidad del establecimiento de vías de

¹²⁷ Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas, cite por. Medina Peña Luis, Invencción del Sistema Político Mexicano, Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el Siglo XIX, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p.144.

¹²⁸ Es importante para los fines de este trabajo, hacer referencia a la expresión que Fray Servando Teresa de Mier pronunció el emitir su voto, con respecto de los artículos 5 y 6 del proyecto del acta constitucional; porque a pesar de que su voto fue favorable en cuanto a la República y a los Estados independientes y libres; no lo fue así en lo que respecta a la soberanía de los Estados. Menciono esto porque considero que aquí se muestra uno de los problemas que produciría la idea de la República Federal respecto de los Estados miembros o integrantes, que hasta ahora sigue estando presente en el debate entorno a nuestro federalismo.

¹²⁹ Dentro de los propios centralistas existían corrientes diversas, había quienes propugnaron por la monarquía, entre los que se encontraban Carlos María Bustamante y Fray Servando Teresa de Mier, ambos visibles defensores de las libertades. Pero también en la línea de los liberales existían aquellos que siguieron los propósitos de Hidalgo y Morelos, entre ellos figuraban Fernández de Lizardi, Manuel Crescencio Rejón, Guillermo Prieto e Ignacio Ramírez. Ello denota, que las tendencias entre los liberales y conservadores oscilaban entre los radicales puros y los más democráticos dentro de cada una de las tendencias, lo que nos da una idea de la riqueza de pensamientos y de la dificultad de su conciliación.

comunicaciones entre los estados. Sin embargo, los enemigos de este sistema, utilizaron el argumento de que éste desuniría lo que había estado unido; contra ello es adecuado afirmar que la aceptación de este sistema institucionalizó la fragmentación consolidada por las reformas borbónicas, el liberalismo español y la independencia.

En cuanto a los federalistas, sus principales argumentos fueron que debía adoptarse el gobierno federal porque era la voluntad general de la nación expresada por la presión que ejercía en tal momento las principales provincias. De igual forma argumentaban que el sistema federal permitía un enlace entre todas las entidades, logrando que éstas pudieran protegerse sin la ayuda que el gobierno central no podía proporcionarle; y finalmente porque creían que la prosperidad norteamericana seguramente se debía a la adopción de esa forma de gobierno. A estos planteamientos se sumaron los hechos ineludibles del poco éxito de la Constitución de Cádiz y el -por todos los diputados aceptado- fracaso de la monarquía de Iturbide.

Siguiendo con esta idea, sin que esto quiera decir que se copió el modelo norteamericano, refiero que desde 1818 hay evidencias de la aparición de la publicación de los artículos de la Confederación y de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica además de los textos de los autores de la ilustración, en algunos estados como Jalisco y en la Ciudad de México.¹³⁰

Empero la existencia de las lecturas dentro de los constituyentes, la doctrina filosófica-política norteamericana no fue estudiada a profundidad. Al contrario de lo que aconteció con respecto a la constitución de Cádiz, que se conoció no solo en su texto positivo sino

¹³⁰ El martes 24 de junio de 1823 apareció en la Ciudad de México el primer número de “El Federalista” editado en la imprenta de Martín Rivera, en formato tabloide, de un pliego doblado, a veces dos y excepcionalmente más. Sus textos ofrecían un análisis comparativo sobre el origen y naturaleza de los gobiernos federales, que incluye el examen de las confederaciones Germánica y Helvética, y de las Provincias Unidas de Holanda, más que del federalismo de Estados Unidos, sus páginas también contienen la exposición dogmática y política sobre el gobierno federal y un vivo debate contra los pensadores centralistas. Se publicó solo durante tres meses y medio. *cf.* Bartlett Díaz Manuel, “El Federalismo”, en Hoyo Arana José Luis, *_Coord., La Constitución Política de 1917 Hoy, Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999, p. 164*

también en las ideas y tendencias que influyeron en su formulación; por lo que se refiere a Norteamérica, más se conoció el documento constitucional de Filadelfia que las bases ideológicas de su sustentación. No se menciona en los constituyentes “El Federalista”, y si algún miembro de ellos lo conoció, no existe evidencia escrita de ello.¹³¹

El modelo constitucional que siguió la constitución de 1824 más bien fue el de la Gaditana de 1812 que había dado respuesta a cuestiones planteadas por los representantes de las colonias, aunque con algunas cuestiones similares en cuanto a la fórmula de representación y de organización federal del modelo norteamericano.

Después de este periodo de la constitución de 1824, México no contaba con un grupo destinado a gobernar; y “... a pesar de la adopción de un régimen representativo popular, con objetivos anticorporativos que pregonaban la igualdad ante la ley, grandes sectores de la población quedaron excluidos de los procesos políticos, y sus aspiraciones se expresarían en movimientos populares que no serían acallados en todo el periodo.”¹³²

Sin embargo, hubo una cierta proliferación y diversidad de espacios políticos en el espacio local del municipio lo que se convierte en una razón mas del “...porque la opción federal se enfrentó desde las primeras décadas de vida republicana con la alternativa centralista”¹³³, ya que el primer federalismo mexicano nace como una confederación pues el poder central no contaba con la fuerza para la dirección política al país.

Ante ello surgieron múltiples problemas en la implementación del sistema federal desde el inicio, y es debido a éstas fallas que se buscó centralizar de nuevo el poder para tratar

¹³¹ Emilio O. Rabasa, *Op. cit.*, p.103.

¹³² Zoraida Vázquez, Josefina, “El primer federalismo Mexicano, 1823-1847”, en Federalismo latinoamericanos, México, Brasil y Argentina, Coord. Carmagnani Marcelo, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1996. p. 28

¹³³ Hernández Chávez, Alicia, “Las tensiones internas del federalismo mexicano”, en Hernández Chávez, Alicia, Coord. ¿Hacia un nuevo federalismo?, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1997. p. 19

de alcanzar una mejor gobernabilidad. Lo que sí en efecto se logró con la Constitución de 1824 fue incorporar elementos de matriz liberal; es decir ciudadanía, elecciones y representación, lo que permite la reorganización de los espacios regionales.¹³⁴

Antes de que el primer gobierno electo terminara, como un problema característico de nuestro federalismo, “...hacienda recuperaba su lugar como dolor de cabeza del gobierno federal...”¹³⁵ debido a que se había heredado un gran deuda pública, no había dinero en las arcas y; como ya se mencionó la Constitución no establecía mecanismos eficientes de recolección de impuestos.

Esta difícil situación fiscal, prosiguió durante muchos años en los cuales la federación creaba impuestos a los estados, ejemplo de esta situación que se convertiría en la debacle del primer federalismo; fue en el año 1842 en donde el intento de crear un impuesto general causó varios movimientos populares que acabarían por anular ésta primera etapa de nuestro federalismo en 1835.

Durante la república federal, los conflictos entre el gobierno federal y los estatales no cesaron, lo cual mostraba un claro deterioro del sistema federal, por lo que se da un repunte del régimen centralista de 1835 a 1846, y con la Constitución federal de 1857 se redefine el pacto confederal que surgió en el año 1824, pero en términos federales; “...la novedad es doble: la Constitución reformada atribuye a la esfera federal la defensa de las garantías ciudadanas y define con mayor precisión su esfera de acción inmediata mediante la justicia federal, al establecer un nuevo equilibrio entre el poder legislativo y el ejecutivo.”¹³⁶

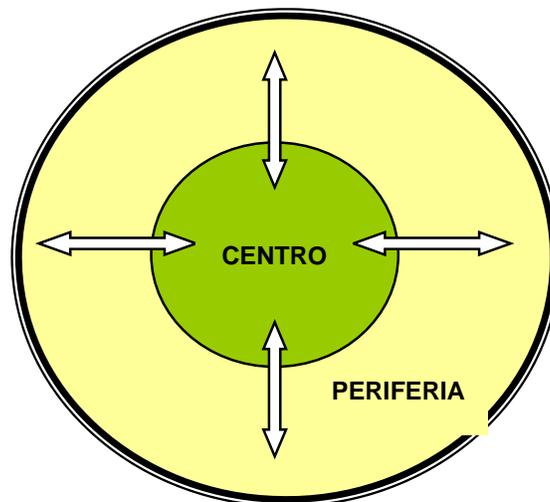
¹³⁴ Cfr. Carmagnani Marcelo, El federalismo liberal mexicano, en Federalismo latinoamericanos, México, Brasil y Argentina, Coord. Carmagnani Marcelo, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1996. p. 137.

¹³⁵ Zoraida Vázquez Josefina Op. Cit., p.33

¹³⁶ . Hernández Chávez, Alicia, Op. Cit p.21

La consolidación de los estados a través de la reorganización del espacio político mexicano favorece una reformulación de la tensión centrípeto-centrífuga,¹³⁷ en donde se da un encuentro de dos fuerzas, en donde una concentra el mayor número de intereses, actores y poder en un solo centro, mientras que la segunda, reorganiza esos intereses, actores y el poder en los estados que componen la federación. (Ver cuadro 1).

Cuadro 1.
Modelo de centro-periferia



Durante el gobierno centralista regido por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se trató de enmendar los errores y defectos de la Constitución de 1824, se distinguen de éstas reformas, la desaparición de la vicepresidencia, la separación del Consejo de Gobierno del Senado, y la modificación para la elección de la cámara de diputados en donde cada dos años se renovarían solo a la mitad de los diputados que la conforman. En suma disminuyeron considerablemente las atribuciones del poder legislativo e incrementaron las del poder ejecutivo como una forma de control político.

¹³⁷ Ver; Carmagnani Marcelo, Op.cit p.137

La forma estatal centralista quedó establecida en el artículo 1º de la Sexta Ley, al indicar que la República se dividía en departamentos; y estos a su vez se dividían en distritos, y los distritos en partidos.

En la segunda de las citadas Leyes, se establecía un cuarto poder, llamado Supremo Poder Conservador, que era un poder propio y distinto del Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Ese poder tenía facultades para suspender a la Alta Corte de Justicia, para declarar la incapacidad física o moral del Presidente e la República y hasta para suspender por dos meses las sesiones del Congreso; a pesar de estos arreglos institucionales, es la primera ley fundamental que contiene el primer catálogo organizado del derechos del hombre y establece un mecanismo incipiente para la defensa constitucional, pero es un mecanismo de carácter político y no jurisdiccional.

La parte más álgida de las tensiones entre centralismo y federalismo, fue en el periodo de 1846 a 1852, pues en 1846 precisamente se reestablece la Constitución de 1824, hecho que se acompaña del surgimiento de nuevos actores que buscan espacios para la participación pero sobre todo, el reconocimiento de sus derechos políticos, y por lo tanto utilizaron ambas posturas para tomar partido y reivindicar así sus demandas.

Por otra parte, observamos que no obstante las tensiones que son propias de todo sistema federal entre la federación y los estados miembros, éstas no requieren forzosamente de enfrentamientos, sino más bien de reajustarse para equilibrar la distribución de la fuerza y los poderes.

Es así que la existencia y persistencia del federalismo a lo largo de la historia de nuestro país, ha transitado por distintas etapas producto de las situaciones históricas, políticas y desde luego administrativas de la nación y la importancia de su análisis y estudio versa en encontrar el *quid* del funcionamiento del Estado Mexicano a partir de su estructura federal, pues lo que sí es a todas luces evidente, es que su composición está plasmada de diversidades que van desde diferencias regionales hasta étnicas y lingüísticas, por mencionar algunas; lo que hace que el federalismo cobre sentido como un sistema, que

como ya se ha referido ampliamente en el primer capítulo de este trabajo, puede mantener la unidad con diversidad.

Después de estos acontecimientos el país entra en una nueva crisis, las tensiones presentes hacen que las clases políticas locales comiencen a tener conflictos entre sí y se fraccionen. Ante lo cual, lo ocurrido en 1854 no puede verse como una victoria de los federalistas, sino como la urgencia de cohesión nacional en donde se revitalizan los componentes liberales, es decir, la república, su carácter representativo y popular, y desde luego el reconocimiento de las distintas realidades territoriales en una sola nación indivisible e independiente.

El nuevo federalismo de los constituyentes de 1857 ya contiene una serie de límites al poder federal, por lo que se plantea como "...una matriz liberal que hace de las libertades y las garantías individuales la forma de avenir dos soberanías con el equilibrio de poderes al convertir el respeto de esas garantías en el eje fundamental para limitar a los poderes federales y de los estados."¹³⁸; esto hace que se dé en la práctica un esquema republicano y federal.

De acuerdo a lo anterior, se complementa la reelaboración de los principios federales debido a una reorganización de los antecedentes confederales y descentralizadores en una verdadera unidad bajo los principios liberales. En donde se precisan las funciones y los límites del poder, favoreciendo el tema de la soberanía absoluta de los estados pero estableciendo sus propios límites a través del fortalecimiento del Poder Judicial; quien subraya que el todo, la federación es superior a las partes, que son los Estados, en cuanto a que la primera es la garante de los derechos del hombre y del ciudadano.¹³⁹

En esta parte podemos observar, cómo es que el concepto de federalismo evoluciona y se cimenta de manera mucho más clara y acorde a los principios fundamentales de la teoría federalista, que comienza con el reconocimiento de la existencia de varios estados

¹³⁸ Medina Peña, *Op.cit.*, 158

¹³⁹ *Cfr.* Carmagnani, Marcelo., *Op.cit.*, p. 148

que consiste en el reconocimiento recíproco entre las partes “...lo anterior implica que se instituya una capacidad de interlocución igualitaria, que ubica a las partes federadas en un mismo plano, con independencia de sus características intrínsecas. En este sentido, la extensión territorial, la lengua, la etnicidad, las dimensiones poblacionales, la cultura, entre otras variables sociales y geográficas, por sí mismas no forman parte de los criterios del pacto federal...”¹⁴⁰

De la misma manera, el reconocimiento de la igualdad, tanto de los individuos como de los mismos estados y el establecimiento de la federación como garante de esos derechos, hacen que la justicia federal cobre sentido y es a partir de ese hecho que la soberanía de los estados conforma a su vez la soberanía de la federación de manera legítima.

En conclusión, con la Constitución de 1857, “...terminan los afanes y conflictos en torno al régimen de gobierno, las reglas formales del juego político, y se abre la época de la definición de las reglas informales, es decir, el sistema político.”¹⁴¹

3.3 Funcionamiento del principio federal

A partir de 1890 ante una investida de los estados en contra de los municipios, se retoma la lucha por la reivindicación de las demandas de libertad electoral y voto directo a partir de la representación política directa de los ciudadanos en todos los ámbitos de gobierno. Este sería el comienzo de una nueva lucha que culminaría con la Revolución mexicana y la Constitución del 1917.

El principio federal se caracteriza entonces, por el establecimiento de dos esferas autónomas, la federación y los estados que se encuentran unidas por un pacto, que se establece bajo el principio de que las garantías constitucionales comunes a todos los

¹⁴⁰ Guillén López Tonatiuh., Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 17, Instituto Federal Electoral, México, 1999. p.15.

¹⁴¹ Medina Peña, Op.cit., p. 157

ciudadanos del país están depositadas en la federación; quien es además depositaria de los recursos de toda la nación.

Bajo esta idea la federación adquiere un poder propio que no es simplemente una delegación del poder por parte de los estados; así, ambos federación y estados contienen a los ciudadanos quienes son los verdaderos depositarios del poder público, por lo que no se contraponen dos poderes sino que se contienen y se legitiman cada uno al otro.

Este federalismo se caracterizaría por las demandas de una sociedad de un proyecto de colaboración que replantea la organización de la federación en términos más equitativos creando una administración central.

La discusión entonces sería acerca de la organización de los tres poderes que conforman la federación, Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de cómo estos poderes tratarían de afirmar su existencia a partir de su poder teórico con su poder real para articular el federalismo y legitimarse frente a los gobiernos locales.

Ante esto, el poder Judicial de la federación se concibe como máxima autoridad garante de los derechos políticos y sociales, el poder Legislativo compuesto por dos cámaras se ideó como un control del ejecutivo y como el aval de la soberanía de los estados, y el Ejecutivo permaneció como el articulador del sistema. La creación del Senado se debió a un amplio debate en el Congreso, reiterando la necesidad de que fuera esta institución la encargada de representar directamente los intereses de los estados de manera igualitaria y no de acuerdo al número de ciudadanos.¹⁴²

¹⁴² El debate parlamentario para restablecer el Senado en México duró siete años, y en tan largo tiempo las competencias proyectadas para esta cámara fueron cambiando. Así se transitó de un sistema unicameral a un bicameral, con la singularidad de que constituía un moderador para la Cámara de Diputados y lograría a su vez, controlar al poder Ejecutivo en defensa de las garantías individuales y así afirmar que la federación era la garante de los derechos naturales y políticos del hombre. Esta peculiaridad es de suma importancia porque muestra la relación directa que existe entre liberalismo y federalismo. Ver, Luna Argudín, María, El Congreso y la política mexicana (1857-1911), El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 2006. p.41.

De pronto el gobierno federal resurgió con una notable expansión de sus competencias económicas y administrativas la cual provino de un desarrollo en la actividad mercantil y de una mayor institucionalización de la economía; esto resta ciertas capacidades a los estados y nace en ellos la idea de que el poder de la federación es superior y más eficaz en la satisfacción de la demanda de progreso económico.

Es así, como de nueva cuenta el equilibrio entre estados y federación comienza de nuevo a desajustarse, pues se generalizó la idea de que el poder federal era mejor por ser menos arbitrario, lo que hizo que los estados demandaran a la federación mayores servicios y bienes públicos, cayendo en una creciente centralización política y administrativa y por lo consiguiente en un federalismo de tipo coercitivo.

En la década de 1890 se da una mayor centralización administrativa con lo que aumenta la resistencia de los estados a formas de colaboración con la federación, y este nos dice Hernández Chávez, “...es el antecedente de la devaluación del federalismo que se daría en la primera mitad del siglo XX.”¹⁴³

A partir de la República Restaurada al provocarse una fractura entre la dimensión política, social, y económica, la política comenzó a salirse de los canales institucionales para regirse a partir de negociaciones políticas en las relaciones entre federación y estados; lo que obliga a los estados en los años consecutivos hasta 1911 a pactar constantemente con los grupos de presión regionales más poderosos.

Ante esta disminución de libertad política, aunado a un creciente control electoral, así como a una deficiencia en los servicios públicos e inequidad fiscal por parte del gobierno federal, se da un repunte del federalismo que inicia por una mayor demanda de libertad municipal, de sufragio efectivo y de voto directo, que estaría encaminado a la renovación del pacto federal a través de un nuevo movimiento social denominado; Revolución mexicana.

¹⁴³ Hernández Chávez, Alicia Op. Cit. p.28

En 1877 con la llegada de Porfirio Díaz al poder, se reformó la Constitución para permitir la reelección del presidente y de los gobernadores, esta reforma favoreció el nacimiento de nuevas prácticas políticas que lograron una conciliación entre el ejecutivo federal y los estados, a través de formas no institucionales en donde las relaciones de amistad y la lealtad jugaron un papel fundamental entre los gobernadores y la presidencia.

Estas circunstancias facilitaron la recomposición de los grandes caciques en las gubernaturas de los estados, especialmente de los que habían sido excluidos por antiguas luchas y la intervención federal. El regreso a los principales cargos políticos a nivel local por los miembros de muchas familias notables, con hondas raíces regionales, permitió una mayor gobernabilidad y una mayor regulación de los enfrentamientos, con lo que incluso, el Ejecutivo federal no recurrió de manera excesiva a la desaparición de poderes locales; pues estos permitan la intervención federal en los estados a través del nombramiento de gobernadores interinos.

Esta práctica constituyó al declive progresista del federalismo hasta nuestros días; la manera en que se dan las relaciones entre los ámbitos federal y local por medio de negociaciones conciliatorias, que incluye desde luego a los poderes públicos privó al Congreso de sus facultades más importantes, las de definir la política del presupuesto público y también ocasionó que los estados, en especial los más débiles pudieran influir en la distribución del gasto federal y por consiguiente en la economía.

El modelo porfirista entró en crisis durante la depresión mundial de los años 1890-1901, en donde injusticias sociales y las desigualdades económicas aunadas al despotismo y la inexistente democracia fueron el medio más propicio para que los movimientos revolucionarios antireeleccionistas progresaran e impulsaran un movimiento social amplio, que adquirió importancia nacional y desembocó en la Revolución Mexicana y la transformación del Estado Mexicano con la elaboración de la Constitución de 1917, al establecer derechos como principios constitucionalistas que reflejaban conquistas

populares y de clase, mediante la lucha armada, esto es, derechos sociales en beneficio del pueblo mexicano, como la educación, vivienda, entre otros.

Con la constitución de 1917 se afianza el Sistema Federal como una forma estable de Estado, y como ya se ha expuesto, este sistema tuvo que pasar por una serie de periodos y luchas con mucha inestabilidad política y social llegar a ser la base de la vida política del país, debido a la pluralidad de fuerzas y movimientos que cuestionaron la existencia del Estado liberal.

Tales acontecimientos propiciaron, un replanteamiento del Estado mexicano; en cuanto a lo que respecta al federalismo, y todavía aún no queda muy claro sí a partir de ese momento evolucionaría para siempre de su fase inicial o se detendría para retomarse en la Constitución de 1917 mientras las luchas armadas llegaban a su fin.

Lo que es de observarse es que “...la demanda de expansión del voto a los sectores excluidos de él hasta 1911 y la exigencia de una representación definida a partir de las casillas electorales sin intervención externa, nos ayudan a comprender por qué el pacto federal requería –sin alterar sus elementos constitutivos: la soberanía de la federación y la de los estados- una reformulación de la esfera de las competencias compartidas entre federación y estados.”¹⁴⁴

Ante ello, lo que es perfectamente verificable, es que los planes y proyectos políticos que existieron contienen abundantes datos que ponen de manifiesto los elementos más sustantivos de los sistemas de tipo federal como lo son los regionalismos y el reconocimiento de lo común en lo diverso.

Cabe recalcar que fue precisamente a partir de este momento, que el federalismo trasciende su primera dimensión de ser producto de un pacto, que nace con las

¹⁴⁴ Alicia Hernández, Federalismo y gobernabilidad en México, en Carmagnani, Marcelo, Coord, Op. cit., p.266

demandas de los estados y los derechos políticos de los ciudadanos, para expandirse con la inclusión de nuevas demandas sociales.

Es por ello que la necesidad de modernizar al país social y económicamente, dieron énfasis al predominio del gobierno federal sobre los demás órdenes de gobierno, cuya presencia es claramente visible en el arraigado presidencialismo mexicano. La centralización política, administrativa y económica que tuvo lugar en los años posteriores a la Revolución mexicana, "...ha sido la característica dominante del arreglo federal mexicano durante el siglo pasado."¹⁴⁵

Consideramos importante, pues dentro de este contexto, mencionar que dentro del nuevo pacto federal que se estableció en 1917, se incorpora la concepción de municipio libre, el reconocimiento del voto directo y los derechos sociales.

Sin duda, en este periodo se da un proceso de transferencia a la federación de competencias económicas y sociales orientado a reforzar el poder central y disminuir así, el poder de los caciques en los estados; estudiosos del tema afirman que se trató así, de "...la transición de un federalismo cooperativo a un pacto federal estatista..."¹⁴⁶, este proceso relacionado con la construcción de un nuevo pacto federal, no fue un simple movimiento de descentralización política, pues también hubo por parte de los estados un claro interés por relacionarse con la federación al verse impedidos de solucionar sus dificultades económicas de manera autónoma.

Con la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR), como un partido que agrupó de forma confederada a los partidos regionales que mantendrían un vínculo con la federación, se trató de superar, la dualidad de poderes federales y la incipiente interacción del centro con los estados.

¹⁴⁵ Aguilar Villaneva, Luis, F, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Hernández Chávez, Alicia, Coord, Op. cit., p. 110.

¹⁴⁶ Hernández Chávez, Alicia, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Carmagnani, Marcelo, Coord, Op. cit., p. 282.

Esto contribuyó a disminuir notablemente el poder de los gobernadores, el partido entonces, se convirtió en un mecanismo político de la federación que constriñó el poder permitiendo el desarrollo del país desde una sola unidad.

Se dio entonces un reforzamiento del Poder Ejecutivo federal que articuló su fuerza con el corporativismo lo que permitió que surgiera un Estado omnipresente, en donde el Estado federal resultó ser el único capaz de organizar a la nación, con ello, se olvidó que la vida política no era un asunto exclusivo del partido de Estado ni de la presidencia cuyo origen era la federación.

Ya para 1964 el debilitamiento de los estados quedó evidenciado por una caída del porcentaje de sus recursos económicos, debido a que los recursos de los estados empezaron cada vez más a depender de los subsidios y créditos federales, con lo cual la cooptación de los estados por el gobierno federal se logró más que por la vía política por la económica; de la misma manera este hecho se reproduce en los municipios con un cada vez mayor control financiero.

Otro elemento destacable es, el rompimiento de las autonomías estatales a través del desarrollo de un sector paraestatal con una serie de empresas y comisiones a nivel nacional, a esto se debe que se le denomine a esta parte de la historia que corresponde a los años sesenta, un federalismo centralizador, que encuentra muchas coincidencias con el corporativismo, que culminarían no sólo con una gran crisis económica sino con una fuerte demanda de apertura política que requería una nueva ciudadanía.

Es entonces, cuando se presenta la necesidad de una renovación del federalismo, que comienza a partir de 1988 y cuyo objetivo fundamental era acabar con el federalismo centralizador, se puede afirmar entonces, que "...el límite al proceso de centralización

lo marcaron los ciudadanos en su calidad de personas que pagan impuestos y exigen en consecuencia ser retribuidos con mejores servicios públicos.”¹⁴⁷

La negativa de los contribuyentes a pagar mayores impuestos debido a que muestran un resentimiento en cuanto a la inequidad fiscal y la deficiencia en los servicios públicos, se presenta acompañada de otro fenómeno en la vida política; la cuestión electoral y la disminución de las libertades políticas.

Todo lo anterior permite un repunte del federalismo que comienza en el gobierno local, el municipio para generalizarse en un movimiento nacional que exige un nuevo pacto federal, en donde se puede observar que existe un descontento por parte de la clase urbana que crece cada vez más y que ya para principios de los años noventa queda casi en su totalidad al margen de los beneficios corporativos y del Estado de bienestar.

Es en esta etapa en donde se puede identificar “... una ciudadanía dispuesta a construir un nuevo orden político fundado en una mayor libertad electoral y cívica. Esta tendencia se acompaña de una notable revitalización política de los municipios y del término del monopolio del partido oficial sobre los gobiernos estatales.”¹⁴⁸, lo anterior se observa en los triunfos obtenidos por los partidos de oposición en algunos estados y municipios.

Cuando hacemos referencia a que en México ha existido un federalismo que es más bien parecido a un centralismo es porque identificamos que a lo largo de su historia sobre todo la que corresponde al siglo XX, se caracterizó por una dependencia y subordinación por parte de los estados y los municipios hacia la federación, aunado a un presidencialismo que se impuso a las regiones a partir de cuatro líneas de control¹⁴⁹:

¹⁴⁷ Hernández Chávez, Alicia, “Las tensiones internas del federalismo mexicano”, en Hernández Chávez, Alicia, Coord. ¿Hacia un nuevo federalismo?, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1997. p. 28.

¹⁴⁸ Ibid. p. 32

¹⁴⁹ Carbonell, José, “Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo”, en Serna de la Garza José María Coord. Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p.28

1. De carácter político
2. Mediante el uso y el abuso del orden jurídico
3. A través de la penetración de agencias federales en el ámbito local y,
4. A través del control de los recursos económicos.

Resulta evidente entonces, que ante la coyuntura de los acontecimientos, se crea la imperante necesidad de una nueva matriz federal que permita el surgimiento de un federalismo cooperativo en lugar de un federalismo centralizador.

El federalismo cooperativo, supone que los procesos de financiamiento, de diseño, prestación y administración de servicios públicos, implica la participación de todos los sectores. Consiste en que "...los poderes, las funciones y responsabilidades de las entidades del gobierno central, regional y local son poderes, funciones y responsabilidades compartidas..."¹⁵⁰; esto es que las competencias y funciones no están específicamente divididas en cada uno de los poderes; sino que el poder central y el local, se incluyen y se complementan para generar los mecanismos de gobierno acordes a las necesidades de todos y cada uno de los ciudadanos.

A manera de conclusión, podemos decir que parte de las deficiencias de nuestro federalismo tienen que ver, con los gravísimos excesos del presidencialismo, con la ampliación de las facultades atribuidas a los poderes federales, por un lado y por el otro tiene que ver, con el sometimiento por parte del gobierno central de los ámbitos locales.

En suma, México es, en estos momentos, un país que siendo federalista, mantiene claras tendencias centralizadoras del poder público, lo cual es más parecido a un país de tipo unitario que a uno de corte federal. Ante ello, podemos observar que el principio federal que reconoce la diversidad, es decir, los regionalismos existentes se muestra en crisis, debido a que mantiene de manera casi exclusivamente nominal el funcionamiento y la organización federal del Estado mexicano, mientras que el proceso de gobierno en México en su práctica cotidiana aparece de forma concentrada.

¹⁵⁰ Cárdenas Jaime, *México a la luz de los gobiernos federales*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVII, NUM. 110, mayo-agosto 2004, p. 483.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Los sistemas federales en el mundo han evolucionado a través del tiempo, el federalismo por definición es una forma de organización del poder político que permite arreglos flexibles y temporales por lo que se encuentra en continua reconstrucción de acuerdo con las necesidades y complejidades sociales que se presentan.

En las últimas décadas los estudios del federalismo, han mostrado no sólo la necesidad de impulsar una mayor descentralización político-administrativa que conduzca hacia nuevos equilibrios entre los distintos niveles de gobierno, sino también la necesaria creación y solidificación de espacios de acción y autonomía local, los cuales retoman la idea del ciudadano como el actor esencial de la vida comunitaria.

Esto se debe en gran medida a las exigencias de la nueva organización mundial, la cual requiere de gobiernos locales más comprometidos con el desarrollo social bajo nuevos esquemas democráticos de participación ciudadana que doten de sentido a la acción pública para dar mejor respuesta a las demandas sociales.

De esta manera, resulta claro que a la luz de los inicios del nuevo siglo; el reto es reformar al Estado bajo una nueva visión que reconozca que no puede ser concebido como una entidad uniforme sino como un conjunto de instituciones que se transforman continuamente, por lo que las prácticas sociales y políticas tradicionales tanto en los espacios locales como en los regionales, "...necesitan ser reinterpretadas desde una perspectiva descentralizada y trasnacional"¹⁵¹, que permita su desarrollo a partir de prácticas incluyentes y definidas en un entorno cada vez más democrático fortaleciendo la participación ciudadana de y en los asuntos públicos.

¹⁵¹ Maldonado Aranda Salvador (Coord), *op cit.*, El Colegio de Michoacán, México 2001.p. 15.

¿Pero que es lo que significa avanzar hacia mejores democracias, sin dejar de lado el sentido ético y funcional de los Estados?; no podemos negar que las democracias actuales afrontan dos retos primordiales, la globalización y el pluralismo cultural.

Desde esta perspectiva retomamos la cuestión del federalismo como una forma de organización política capaz de, concretar la unidad a partir de la diversidad; conceptos como federalismo, autogobierno, y participación ciudadana requieren ser replanteados, para poder concretar sus fines; generar el bien común y conservar al mismo tiempo la multiplicidad regional, étnica y cultural propia de los Estados contemporáneos.

Continuando con la idea descrita, nos encontramos ante la necesidad de que la expectativa de un régimen federal sea el resultado de un proceso que tendría que desarrollarse a partir de una reorganización de las instituciones existentes y de nuevas relaciones intergubernamentales que generen mejoras sustantivas en su dimensión organizacional y administrativa a partir de esta revisión del Estado federal, en donde una de las características primordiales es la interrelación entre los diferentes órdenes de gobierno, sin objetar que cada uno debe gozar de los elementos democráticos esenciales para mantener y garantizar su interés en forma autónoma e independiente de las disposiciones de un orden superior de autoridad.¹⁵² La propia autonomía de cada uno de los órdenes se confirma en su capacidad de procurarse sus propias normas, sin que éstas rebasen el marco de principios producto del pacto federal a todas las entidades participantes, en los que se establecen limitaciones, prohibiciones y obligaciones.

En lo concerniente a la cuestión democrática, podemos decir que como en cualquier régimen político contenido es esta categoría; en los Estados federales se requiere de la verdadera aplicación del estado de derecho, pues atendemos a que sin la validez del cumplimiento de la Ley, este sistema se ve afectado en su esencia que es el propio cuerpo político que contiene a otros Estados salvaguardando su propia existencia y convivencia, reconociendo la pluralidad a partir de la diversidad de manera incluyente.

¹⁵² Béjar Luisa, “El orden constitucional del gobierno local”, en *op.cit.*, p. 249.

Sin embargo, no basta con que los Estados tengan un régimen federal, es necesario para generar sus mayores beneficios, de la suma de voluntades, de la actitud y aptitud de los actores sociales, políticos, instituciones acordes a las demandas y los constantes cambios en la sociedad, involucradas y comprometidas con el afán de trascender y superar el estado actual de los principales retos y problemas que enfrentan las naciones.

Cuando hacemos referencia al federalismo, como se planteó en la primera parte de la investigación, reconocemos que no se trata tan sólo de un sistema que solucione disputas territoriales o problemas regionales ni étnicos, y por tanto advertimos de la misma manera que tampoco se trata de un simple nombre para países con una composición heterogénea evidente. Entendemos más bien que, el federalismo es un sistema con un alto grado de complejidad que permite que las naciones persistan conservando sus cualidades de diversidad, procurando el bien común, el consenso de intereses y la conservación de la individualidad.

Por lo tanto reconocemos que se trata de algo más que una forma de organización política y social, es una forma distinta de concebir al Estado, que en definitiva, requiere de una condición ciudadana corresponsable explícita, con una serie de valores en donde destacan un alto grado de tolerancia y un alto grado de participación.

Así, Estado y sociedad desde este enfoque, deben comprenderse, comprometerse y comportarse dentro de un marco nuevo de instituciones que les permitan articular de distinta manera sus intereses sin que alguno de los dos se vea forzado a ceder su espacio mínimo de acción, fuera de criterios impositivos o restrictivos, logrando su participación conjunta en los procesos de toma de decisiones y en el quehacer gubernamental.

Siguiendo con esta idea, como observamos en el apartado que corresponde al caso mexicano; podemos concluir que con el centralismo en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas se ha privilegiado a algunas regiones y se ha restringido la actuación de otras, dejando fuera, en particular a los municipios,

provocando rezagos, privaciones de los servicios públicos, escasez de oportunidades y pobreza extrema¹⁵³.

Por lo anterior, advertimos que el federalismo es un tema que por su importancia en la vida nacional exige una revisión profunda, seria y objetiva, tendiente a modificar y renovar el pacto federal con la finalidad de restablecer el equilibrio entre los poderes de la unión, y entre los distintos órdenes de gobierno; pero sin duda alguna, debe estar encaminado al fortalecimiento de la participación social corresponsable¹⁵⁴ que intervenga en la solución de los problemas locales y regionales a través de la participación ciudadana, respetando siempre los principios de unidad y equidad.

Es una condición necesaria para el equilibrio del poder político el que el federalismo no sólo se enfoque a la descentralización administrativa o se reduzca al fortalecimiento de las instancias estatales, sino que busque trascender el espacio de la convivencia social, de la participación ciudadana, para reconstruir los espacios esenciales de gobierno local; así, más que hablar de descentralización administrativa, se requiere que lo local se fortalezca reconstruyendo la vida pública de los ciudadanos así como su participación e inclusión.¹⁵⁵

Por otra parte, no basta con descentralizar las estructuras administrativas o los recursos financieros, pues, cuando pensamos en descentralización debemos atender a que es un proceso de transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del

¹⁵³ Ver a Luis F Aguilar, La Silenciosa Heterodoxa Reforma Administrativa. En revista del Senado No. 6. México. 1996

¹⁵⁴ Ver a Mora Velázquez Salvador, "Municipio y justicia social" en Revista de Trabajo Social Núm. 11, Nueva época, julio 2005

¹⁵⁵ Como lo menciona Alicia Hernández es de considerarse que "...el proceso histórico del federalismo mexicano deberá entonces ser examinado a la luz tanto de los conflictos como de la colaboración, que es una tensión presente en todos los actores políticos. Esta tensión es visible en la necesidad por parte de todos los actores de establecer una relación entre sus intereses generales, para que éstos sean respetados y garantizados, y, así maximizar sus objetivos individuales, familiares y comunitarias a través de la representación política y el orden constitucional. Hernández Chávez, Alicia, "Las tensiones internas del federalismo mexicano", en Hernández Chávez, Alicia, Coord. ¿Hacia un nuevo federalismo?, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1997. p. 15

gobierno central a las entidades y los municipios, sin embargo, no basta con ocurra así, la transferencia debe trasladarse urgentemente a la sociedad.

Igualmente, somos enfáticos en el hecho de que es indispensable considerar que la descentralización requiere además de la transferencia de competencias administrativas y de los recursos para poder asumir tales competencias; de dotar de capacidad política a todos los actores y particularmente a la ciudadanía, para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.

De esta forma, queda claro que “las fuerzas y los procesos que actualmente determinan la marcha del federalismo mexicano se encuentran en el juego que han cobrado actualmente las instituciones republicanas.”¹⁵⁶, por ello, el rumbo que el federalismo seguirá, deberá estar encaminado al diseño de instituciones que contribuyan a resolver los problemas sociales dentro de un marco de pluralidad en el cual la política sea el mecanismo que articule los consensos entre los distintos actores y se logre así un mejor desarrollo nacional en condiciones de gobernabilidad democrática.

Debemos reconocer que la realidad política requiere de la creación e implementación de nuevas reglas; “...el propósito central debe ser la creación de condiciones que hagan posible una democracia sustentable. Su culminación dependerá de las capacidades de las élites (es decir, de los diversos partidos políticos y los principales sectores sociales organizados) para llegar a acuerdos y de los equilibrios políticos y la correlación de fuerzas existentes.”¹⁵⁷

Por otra parte, es innegable la existencia de tensiones entre lo local y lo federal por los diferentes intereses entre los actores a nivel federal, estatal y municipal; reconocemos que el predominio de uno sobre otro provoca un desequilibrio y por consiguiente una situación de conflicto; que en muchas ocasiones centra la discusión únicamente en éstas

¹⁵⁶ Pérez Correa, Fernando. *Op. cit.* p.15

¹⁵⁷ Carbonell, José, “Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo”, en Serna de la Garza José María Coord. Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p.26

tensiones dejando del lado las soluciones de los problemas específicos; sin embargo esta tensión que es inevitable, se convierte en virtud cuando logra conducir por medio de las instituciones políticas y sus procedimientos (relaciones intergubernamentales), el desequilibrio del poder y la eficiencia y eficacia del ejercicio de gobierno a través de las políticas públicas.

Por lo tanto, señalamos enfáticamente, que la búsqueda de equilibrios resulta indispensable, pues, el predominio de lo local es directamente proporcional al detrimento de lo federal y viceversa. Y sí lo local es preponderante a lo federal o a la inversa se distorsiona el sentido original de la unidad provocando desigualdad social, pobreza, carencia de servicios públicos entre otras cuestiones que ya se han mencionado.

Finalmente creemos que la relación entre la federación y los gobiernos locales va más allá del marco jurídico y de la definición también jurídica de la soberanía. La relación entre ambos tiene que ver con los principios políticos, es decir con el pacto, con la práctica intergubernamental y la relación de todos los actores, por lo que retomamos el principio federal como el camino más viable para fortalecer las instituciones de nuestro Estado, y lograr así, su mejor desarrollo.

En este escenario, México muestra retraso en las condiciones para la evolución de su sistema federal, pues para ello son necesarias instituciones fuertes con reglas del juego claramente establecidas y con una distribución de recursos fiscales de forma mucho más equilibrada; estas características no corresponden de ninguna manera a la realidad mexicana. Nuestras instituciones se encuentran hoy en plena reconstrucción así como las reglas del juego democrático dentro de un esquema de transición no concluida, a pesar de los esfuerzos que significa la retomada reforma del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman Bruce, La nueva división de poderes, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- Aguilar Camín Hectór, Subversiones Silenciosas, Aguilar, México, 1993.
- Aguilar Villanueva Luis, Gobernanza. Ponencia en el Primer Congreso Internacional de Ciencia Política y Administración Pública, Colima, Colima. México. 2000.
- Aguilar Villanueva Luis, La Silenciosa Heterodoxa Reforma Administrativa. En revista del Senado No. 6. México. 1996.
- Aja Eliseo, El Estado Autonómico, Federalismos y hechos diferenciales, Alianza, 2003.
- Arellano David y Cabrero Enrique, Reformando al Gobierno: Una visión Organizacional del Cambio Gubernamental, CIDE, Porrúa. México, 2000.
- Armenta Flores Leonel Alejandro, La Forma Federal del Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.
- Assies Willem (Coord), Gobiernos Locales y Reforma del Estado en América Latina, El Colegio de Michoacán, México, 2003.
- Ávila Alfredo, En nombre de la Nación. La formación del Gobierno Representativo en México (1808-1824), Centro de Investigación y Docencia Económica, México 2002.
- Barragán Barragán José, Introducción al Federalismo, La Formación de los Poderes de 1824. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.
- Beck Ulrich, Poder y contrapoder en la era global, La nueva economía política mundial, Paidós, España, 2004.
- Beck Ulrich, Poder y contrapoder en la era global, La nueva economía política mundial, Paidós, España, 2004.
- Béjar Luisa, El orden constitucional del gobierno local, en Políticas Públicas y Gobierno Local, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias

Políticas y Sociales, UNAM, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1998.

- Benson Nettie Lee, La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano, COLMEX/ UNAM, México, 1994.
- Boaventura de Sousa Santos, Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- Bobbio Norberto, El Futuro de la Democracia, Fondo de Cultura Económica, Italia, 1984.
- Caminal Miquel, El Federalismo Pluralista, Paidós. España 2002.
- Camou Antonio (Coord), Los Desafíos de la Gobernabilidad, Plaza y Valdés, Instituto de Investigaciones Sociales/ UNAM, México, 2001.
- Carmagnani, Marcello, Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil y Argentina. Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Carpizo McGregor Jorge, Federalismo en Latinoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1973.
- Carpizo McGregor Jorge, Federalismo en Latinoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1973.
- Castoriadis Cornelius, Ciudadanos sin Brújula , Universidad Iberoamericana, México. 1995.
- Colomer, Joseph M., Instituciones Políticas, Ariel Barcelona, España, 2001.
- Elazar Daniel J. Pluralism, Federalism, and Liberty, Capítulo 2 en “The American Constitutional Tradition”, EUA, Lincoln: University of Nebraska Press, 1988.
- Elazar Daniel, Exploring Federalism, Estados Unidos ,1987.
- Elster John y Slagstad Rune, Constitucionalismo y Democracia, Serie Nuevas lecturas de política y gobierno, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Emilio O. Rabasa, La evolución constitucional de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2004.

- Escalante Gonzalbo Fernando, Ciudadanos Imaginarios, COLMEX. México, 1992.
- Esthela Gutiérrez Garza, Coordinadora: El Debate Nacional II, Diana, UNAM, México
- Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carrasco Juan Roberto, Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C: Estudios Históricos, Num. 63, México 1996.
- Garnier Jean-Pierre, Contra los territorios del poder. Por un espacio público de debates y de combates, Virus, España, 2006.
- Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 17, Instituto Federal Electoral, México.
- Guillén López Tonatiuh., Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 17, Instituto Federal Electoral, México, 1999.
- Habermas Jürgen, La Constelación Posnacional, Paidós, España, 2000.
- Habermas Jürgen, La Inclusión del Otro, Paidós, España, 1999.
- Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, Fondo de Cultura Económica. México, 2001.
- Held, David, La democracia y el orden global, Del Estado moderno al Estado cosmopolita, Paidós, España, 1997.
- Hernández Chávez, Alicia, ¿Hacia un Nuevo Federalismo?, Fondo de Cultura Económica, COLMEX, México, 1996.
- Hernández Chávez, Alicia, La tradición republican del buen gobierno, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Hernández Chávez, Alicia, Presidencialismo y Sistema Político México y Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, COLMEX, México, 1997.
- Jellinek Georg, Teoría General del Estado, Bosch, Barcelona, España, 1972.
- Kymlicka Will, Estados, Naciones y Culturas, Almuzara, España 2004.

- León y Ramírez Juan Carlos, Olvera García Julio César, Coord. Los ciudadanos de cara al siglo XXI, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2005.
- Maldonado Aranda Salvador (Coord). Dilemas del Estado Nacional. El Colegio de Michoacán, México 2001.
- March James G. y Olsen Johan P. El Redescubrimiento de las Instituciones, La Base Organizativa de la Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- María Serna de la Garza José, Federalismo y Regionalismo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002.
- Martínez Assad Carlos, Sentimientos de la Región, México, INEHRM/ editorial Océano, 2001.
- Medina Peña Luis, Invencción del Sistema Político Mexicano, Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el Siglo XIX, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Millán Escalante Ernesto A, “El Municipio, Elemento Fundamental del Federalismo en México: Instancia Administrativa o Poder Político”, <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/comff/camamun.htm>, 24 de febrero de 2007.
- Mills C. Wright. La Imaginación Sociológica, Fondo de Cultura Económica, Estados Unidos, 1959.
- Mora Velázquez Salvador, “Municipio y justicia social” en Revista de Trabajo Social Núm. 11, Nueva época, julio 2005.
- Mora Velázquez Salvador, La Reconceptualización de la vida Institucional del Sistema de Partidos, desde la perspectiva del Espacio Público, UNAM, 2005. (Tesis de Maestría).
- North, Douglas C., Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Olmedo Raúl, Gestión Local en Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala, México, 1990.

- Ortega Lomelín Roberto, Federalismo y Municipio, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Osorio Jaime, El Estado en el centro de la mundialización, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- Pantoja Morán, David, El supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas, El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, México, 2005.
- Pérez Correa Fernando, Las Comunidades Indígenas: ¿Integración o autonomía? En Revista Vuelta México 2003.
- Pérez Correa Fernando, Temas de Federalismo, ¿Del presidencialismo a la fragmentación?, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2003.
- Peters Guy, El Nuevo Institucionalismo, Gedisa, Barcelona, España, 2003.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Informe sobre Desarrollo Humano 2004”, <http://portal.onu.org.do/contenidos/archivos/Lanzamiento%20IDH%202004.pdf>, 24 de febrero de 2007.
- Proudhon, El principio Federativo, Gernika, México, 1992.
- Requejo Ferran, Democracia y Pluralismo Nacional, Ariel, España, 2002.
- Rosanvallon Pierre, El pueblo inalcanzable, Historia de la representación democrática en Francia. Instituto Mora, México, 2004.
- Sartori Giovanni, La sociedad multiétnica, Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros, Taurus, México, 2001.
- Sartori Giovanni, La sociedad multiétnica, Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros, Taurus, México, 2001.
- Serna de la Garza, José María. Federalismo y Regionalismo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 2002.
- Shepsle Kenneth A. y Bonchek Mark, Las fórmulas de la política, Taurus, CIDE, México, 2005.
- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1978.

- Thwaites Rey Mabel, La Autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción, Prometeo, Argentina, 2004.
- Tocqueville Alexis de, La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, Francia. 1ª edición en español, 1936, México, 2000.
- Valadés Diego, Constitución y Política, México, UNAM., 1994.
- Wright Deil S, Para entender las relaciones Intergubernamentales, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.