

LAS TENSIONES ENTRE FEDERALISMO Y CENTRALISMO FISCAL EN LAS CONSTITUCIONES

Alberto DÍAZ CAYEROS*

SUMARIO: I. *Federalismo y territorio*. II. *La autenticidad del pacto federal*. III. *El lugar de los pueblos*. IV. *El pueblo como lugar*. V. *Las carencias del Senado*. VI. *Los límites de los estados*. VII. *Los estados limitados*. VIII. *Bibliografía básica sobre el federalismo mexicano*.

I. FEDERALISMO Y TERRITORIO

En México existe una larga tradición de estudios en torno al federalismo, que exploran la relevancia de esta forma de organización institucional para nuestra historia constitucional.¹ Los estudios han estado dominados por un enfoque primordialmente histórico o jurídico, buscando entender el origen y evolución de ciertas reglas y normas que han ido creando un sistema federal bastante distinto al del resto de los países en el hemisferio, no sólo comparado con Estados Unidos, sino también con Canadá, Brasil, Venezuela, Argentina y cabría incluir también a Bolivia o Colombia. El federalismo de México es *sui generis*.

Algunos de los rasgos del federalismo mexicano, como la incorporación de los municipios al régimen federal, abrevan de la tradición gaditana; otros, como la ausencia de autoridad presupuestal en el Senado, son herencias de batallas políticas decimonónicas; mientras que la peculiar concurrencia de potestad tributaria y la prominencia de las transferencias federales, se formó desde las reformas borbónicas que crearon las Intendencias y los situados (precursor de nuestro sistema de participaciones fiscales), hasta los pactos fiscales de la segunda mitad del siglo XX, durante el régimen autoritario de hegemonía partidista. Estas influencias desembocaron en

* Universidad de Stanford.

¹ La literatura es vasta, pero algunos estudios notables incluyen los trabajos de José Barragán, Jorge Carpizo, Alonso Lujambio, Manuel González Oropeza, Alicia Hernández Chávez, Marcello Carmagnani, Miguel Carbonell y Josefina Zoraida Vázquez, entre otros.

ALBERTO DÍAZ CAYEROS

un sistema de federalismo fiscal altamente centralizado, en el que los ingresos son recaudados por el gobierno federal (con la excepción de los impuestos prediales de los municipios, todas las fuentes de impuestos importantes son federales) pero con una alta descentralización en el ejercicio del gasto (los recursos federales no sólo son ejercidos por los estados sino también directamente por los municipios).²

Este ensayo no pretende presentar una visión histórica comprehensiva del sistema federal, ni una reconstrucción de las normas constitucionales o jurídicas del federalismo mexicano, o sus reformas. Se busca, más bien, detonar una reflexión sobre el territorio y la economía política del funcionamiento del federalismo. El federalismo mexicano debe ser reexaminado desde una perspectiva de la economía política del territorio. El ensayo pretende avanzar en la comprensión del federalismo mexicano desde una perspectiva de la fragmentación territorial y material, en lugar del enfoque prevaleciente, que tiende a resaltar la unidad en la forma de gobierno.

Enfatizo varios temas que, a mi modo de ver, no han recibido la atención que merecen. Sugiero que la geografía de las jurisdicciones políticas debe tomarse como dato fundamental en cualquier discusión del federalismo. Además, propongo un enfoque político en un doble sentido: por una parte, se pretende resaltar la configuración de fuerzas políticas, más que una supremacía de la doctrina jurídica o las aspiraciones ideológicas o normativas, como la explicación de por qué hemos heredado el federalismo que tenemos; y por otra parte, se enfatiza el papel de las instituciones políticas, más que la norma constitucional, que son las que restringen o permiten que los actores políticos con ámbitos de acción en jurisdicciones territorialmente delimitadas tomen decisiones en sus pugnas por el poder. El enfoque es de economía política, porque el prisma a través del cual se examina el funcionamiento del federalismo pone mayor énfasis en el flujo de recursos financieros, incluyendo los impuestos, el gasto y la deuda pública y su uso en la provisión de servicios públicos.

II. LA AUTENTICIDAD DEL PACTO FEDERAL

Probablemente el debate más conocido sobre el federalismo en México, que tuvo cierta prominencia en los debates del Constituyente de 1917, pero sobre todo en la Constitución federalista y liberal de 1857, es la cuestión de la originalidad o autenticidad del régimen federal. Sin restarle importancia a la larga discusión académica sobre el tema, en realidad desde hace más de medio siglo que el trabajo de Netie

² Mi discusión del federalismo mexicano abrevia de fuentes de estudiosos del federalismo fiscal, la descentralización y el municipio que enfatizan más la dimensión económica que el ámbito político o el electoral. Sin embargo, es importante señalar que los estudios del federalismo electoral irán creciendo en importancia, con buenos trabajos disponibles de Caroline Beer, Alain de Remes, Jacqueline Peschard, Jacqueline Martínez Uriarte y Laura Flamand, entre otros. Hay muy pocos estudios de la dimensión federalista de la opinión pública, incluyendo el trabajo de John Kincaid. Vale la pena también resaltar algunos trabajos bastante viejos, de hace más de 50 años, que pretendían rescatar una dimensión de teoría política combinada con datos empíricos, incluyendo Lloyd Mechem, August Spain y la tesis doctoral de Robert Scott.

Lee Benson (y otros estudios sobre la formación de los estados y el régimen político liberal, como los trabajos de Edmundo O’Gorman y Jaime O. Rodríguez) deberían de convencernos de que el federalismo en México fue desde el principio un sistema arraigado entre la población y adoptado como propio por las élites políticas mexicanas, no una simple imitación.

Se puede realizar un sencillo ejercicio que revela la importancia creciente del sistema federal en nuestras Constituciones, que consiste en contar la frecuencia de palabras que se repiten en los textos constitucionales. Esto no constituye propiamente un análisis textual, pero ilustra de manera muy contundente, si se hace de forma comparativa, cómo va cambiando el énfasis de las Constituciones conforme avanza la vida independiente del país.³

Las dos palabras que aparecen con más frecuencia en la Constitución de Apatzingán son Gobierno (70 menciones) e Individuo (65). Provincia aparece en el décimo lugar (24 veces) y Pueblo en el lugar decimoséptimo (mencionado 19 veces). La de Apatzingán no es todavía una Constitución moderna, comparada con la de 1824 que ya muestra las secciones a las que estamos acostumbrados con garantías individuales y una sección orgánica bien desarrollada. Quizá es sorprendente encontrar la palabra individuo, pero hay que considerar que este es un texto fundamentalmente abocado a promover la libertad y la prohibición de la esclavitud.

En la Constitución de 1824 la primera palabra en términos de frecuencia es ahora “Estado” (mencionada 119 veces en el texto). Este es un dato revelador, pues ilustra la preeminencia de dichas unidades políticas, así como la idea weberiana de una organización con monopolio legítimo del uso de la fuerza sobre un territorio —una pretensión ambiciosa acorde con las ideas más avanzadas de creación de naciones-Estado—. Federación aparece en quinto lugar (luego de Presidente, Cámara y Congreso) con 54 menciones. La palabra “Individuo” en esta Constitución sigue apareciendo con frecuencia, pero relegada al lugar onceavo, con 34 menciones.

Las Bases Orgánicas de 1836 y 1843 supuestamente revirtieron el país a un régimen centralista unitario. Sin embargo, la palabra con más menciones en 1843 son los “Departamentos” (98 menciones). Nominalmente las unidades políticas ya no se llaman estados, pero es claro que las entidades continúan siendo una realidad *de facto* de la organización política del país, no obstante el régimen centralista. En segundo lugar aparece la palabra “República” (76 menciones), mientras que la

³ En este trabajo presento una primera aproximación eminentemente mecánica, dejando que futuras investigaciones examinen nuestros textos de una forma menos burda y más inteligente, desde cualquier computadora conectada a Internet. La inspiración para este ejercicio viene del proyecto de humanidades digitales de Google que generó el *Ngram Viewer*. Específicamente el análisis se realizó en el sitio *tagul.com*, que permite copiar y pegar cualquier texto, generando nubes de palabras y un archivo con las frecuencias de las mismas. Otros sitios permiten realizar análisis más sofisticados, tomando en cuenta el idioma del texto original, o incluso existen alternativas de lo que se conoce como Procesamiento de Lenguajes Naturales, que permite comparar textos, incluyendo frases completas. En el análisis que sigue se eliminaron las palabras comunes como artículos, verbos y algunos nombres propios de personas, dejando todos los sustantivos y agrupando plurales con singulares. Los textos constitucionales fueron tomados del repositorio de la Cámara de Diputados.

ALBERTO DÍAZ CAYEROS

palabra “Individuos” es cada vez menos frecuente, en el lugar décimo tercero, con 43 menciones.

La Constitución de 1857 recupera a los Estados como la palabra con más menciones (77), continuando una retórica que coloca la Ley y las Leyes (con 75 menciones), Unión en sexto lugar y República en un séptimo lugar, más prominente que Federación en el lugar doceavo. Este orden sugiere que aunque el país debería para entonces de ser concebido más como los “Estados Unidos Mexicanos” subsiste todavía la idea de la “República” mexicana como la identidad del país en formación.

El mismo método puede ser aplicado a la Constitución de 1917. En este caso podemos incluir tanto la transcripción del *Diario de Debates* del Constituyente de 1917, el texto original de la carta constitucional, y el texto actualmente vigente. En el debate de los constituyentes la primera palabra en orden de popularidades es otra vez Estado (con 4 673 menciones), seguida por Congreso y Poder. La palabra “Federal” aparece en el orden 80 y “Municipio” en el lugar 110. En lugar de “Individuo” (en el lugar 19, con 953 menciones), se debatió con frecuencia usando el término “Hombre” (1 563 menciones en el lugar 13) y “Persona” (1 377 menciones, en el lugar 19).

Este *ranking* de palabras más o menos se conserva en el texto constitucional original, en el cual “Estado” sigue siendo la palabra más frecuente (con 240 menciones). Esto muestra el alto grado de continuidad en la retórica de las Constituciones. En el texto aprobado por el Constituyente, sin embargo, surge un nuevo término que continuará ascendiendo a lo largo del siglo XX, a saber, la palabra “Federal” (cuarto lugar de mayor frecuencia, con 139 menciones). Cuando se revisa el contexto del uso de la palabra “federal”, ésta refleja casi siempre centralismo, especificando facultades otorgadas al gobierno federal.

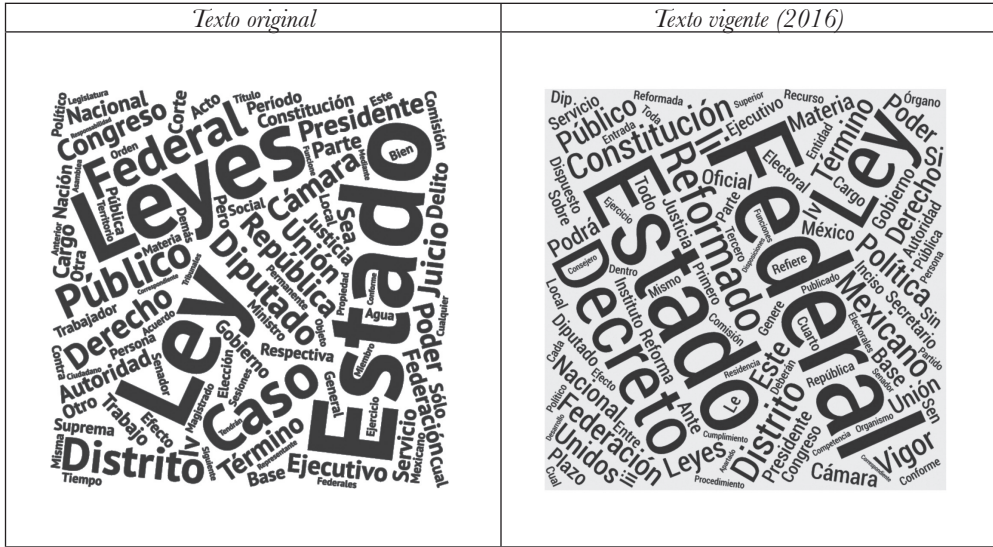
El ascenso del gobierno federal es todavía más patente cuando se examina el texto vigente de la Constitución, en donde la palabra “Federal” es la que tiene el mayor número de menciones (703), seguida muy de cerca por “Estado” (con 671).⁴ Hay que aclarar que el contexto de una gran parte de las menciones de la palabra Estado en la Constitución vigente ya no tienen ninguna relación con las entidades federativas, sino que reflejan un uso más centralista, característico de la segunda mitad del siglo XX, e incorporando temas como la rectoría y planeación del desarrollo nacional.

Así pues, el análisis de los textos constitucionales, incluyendo las etapas centralistas como las Bases Orgánicas, debe convencernos de que no hay nada ajeno ni artificial en el federalismo mexicano como una forma de gobierno propia. Pero la evolución de nuestro sistema se ha desplazado de un énfasis en los estados como el actor medular del arreglo político institucional, hacia un sistema altamente centralizado que conocemos, en el cual el gobierno federal juega un papel preponderante. Es decir, la presencia de la palabra “federal” no significa fortalecimiento del federalismo, sino el enorme papel que juega el gobierno federal en toda la arquitectura de gobierno. La historia constitucional nos permite vislumbrar, sin embargo, que la

⁴ Utilizando el texto en el repositorio de la Cámara de Diputados, que hay que aclarar incluye al final todos los artículos transitorios de las muchas reformas que se han realizado.

LAS TENSIONES ENTRE FEDERALISMO Y CENTRALISMO FISCAL EN LAS CONSTITUCIONES

Nubes de palabras en la Constitución de 1917



NOTA: La gráfica muestra nubes de palabras, en donde el tamaño de cada palabra es proporcional a su frecuencia en el texto, comparando la Constitución de 1917 en su texto original y su texto vigente. Llama la atención que, además del ascenso de la palabra “Federal”, el texto original hace un marcado hincapié en la Ley y los órganos de gobierno. En contraste, el texto vigente da cabida, además, a una gran cantidad de temas más específicos, incluyendo lo electoral, los procedimientos y un énfasis en lo nacional.

FUENTE: Elaboración propia con base en los textos constitucionales original de 1917 y vigente en 2016, según el repositorio de la Cámara de Diputados. El conteo de palabras y la visualización se realizaron por medio del sitio *tagul.com*.

preeminencia del gobierno federal no es un hecho dado, sino el resultado de una larga evolución de reformas constitucionales que se acumularon durante buena parte del siglo XX.

III. EL LUGAR DE LOS PUEBLOS

Los municipios son parte integral del sistema federal mexicano. Esto es una anomalía en comparación con la mayor parte de las federaciones, en que todos los asuntos que conciernen al régimen municipal se determinan al nivel de la legislación de las entidades federativas. El artículo 115 fue uno de los más importantes en los debates del Constituyente de 1917, pues en él se vertieron algunas de las pugnas y aspiraciones políticas que desembocaron en la espiral de guerra civil. Si bien las reivindicaciones sociales plasmadas en los artículos 3o., 27 y 123 son las más discutidas, tanto por su originalidad como por el legado que tuvieron en el funcionamiento del

ALBERTO DÍAZ CAYEROS

régimen político y el corporativismo mexicano, en términos políticos el 115 resulta una piedra fundacional de la forma de gobierno, sobre todo en lo que concierne al impacto directo del quehacer público en la vida cotidiana de los ciudadanos. A fin de cuentas, es en el espacio municipal donde los individuos tienen la mayor parte de sus interacciones con la autoridad y el poder público.

La Constitución de 1917 estableció unos cuantos principios claros, que los estados no podían transgredir, para salvaguardar el régimen municipal: 1) no habría autoridades intermediarias, como los odiados Jefes políticos o la división en agrupamientos como los “partidos” característica del Porfiriato; 2) la administración de la hacienda municipal debía ser libre; y además se afirmaba en el texto constitucional que dicha hacienda tendría fondos suficientes para atender las necesidades locales; 3) que a los municipios les fuera reconocida una personalidad jurídica; y 4) que los gobernadores tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieran.

En un espíritu federalista, el artículo original deja todas las demás atribuciones para ser normadas por las legislaturas estatales, en sus propias Constituciones. Es sólo después de la reforma constitucional de 1983 en que se estipula específicamente en la Constitución federal cuáles serán las atribuciones y responsabilidades de los gobiernos municipales, y se legisla a nivel federal una uniformidad del régimen municipal para todo el país.⁵ Paradójicamente, si se considera que la reforma fue un avance en la descentralización (que fortaleció a los municipios), la camisa de fuerza en que se colocó el régimen municipal de todos los estados es contraria a una visión federalista. La nueva estructura constitucional especificó que los municipios debían proveer la mayor parte de los servicios públicos locales, como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito.⁶

Además, la reforma hizo explícitas las fuentes de ingresos fiscales de los municipios, estipulando que controlarían las contribuciones de propiedad inmobiliaria y las participaciones federales que les correspondieran. La reforma especificó también cómo se debían elegir las autoridades municipales y la conformación de sus cabildos. Es decir, la actual carta constitucional no reserva a los estados todo lo que no se dice explícitamente en la Constitución, sino que regula las funciones de gasto, ingreso público, servicios provistos y esquema electoral de los municipios, en lugar de permitir diversas soluciones institucionales apropiadas para cada estado.

Antes de la vida independiente del país, las reglas previstas para los pueblos de indios en las Leyes de Indias y los nuevos municipios en la Constitución de Cádiz incluyen atribuciones para el gobierno local asombrosamente parecidas a las Constitución reformada hoy vigente. La Constitución de Cádiz (eminentemente centra-

⁵ En este contexto, la reforma subsecuente al artículo 115 en 1999 no es tan importante fuera de los círculos de discusión municipalistas. El cambio radical para fines del funcionamiento del federalismo se dio ya desde 1983.

⁶ La literatura sobre el municipio en México es vasta, pero vale la pena revisar los trabajos de Mauricio Merino, Enrique Cabrero y sus colaboradores, Jacqueline Martínez Uriarte, Victoria Rodríguez y Peter Ward, entre otros.

LAS TENSIONES ENTRE FEDERALISMO Y CENTRALISMO FISCAL EN LAS CONSTITUCIONES

lista) establece en su artículo 321 que los ayuntamientos están a cargo de la “policía de salubridad y comodidad”, la seguridad y el orden público, administrar y recaudar impuestos, escuelas de primeras letras, hospitales y otros establecimientos de beneficencia, “construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos en común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato”. Salvo las responsabilidades de las tierras comunales, que en México se trasladaron a la estructura institucional ejidal dentro del artículo 27, la división de responsabilidades de Cádiz es bastante similar a la que se estableció 150 años después con la reforma de 1983.⁷

Esta similitud no debería de sorprendernos. La responsabilidad de la institución municipal en realidad precede a los municipios mismos como institución, pues abreva de la tradición colonial que establecía sólo unas cuantas villas y ciudades de españoles, algunos minerales y reales de minas, y miles de Pueblos de Indios como las principales unidades políticas de la legislación colonial. La mayoría de la población habitaba en esos pueblos, que después de la catástrofe demográfica del siglo XVI, fueron los espacios territoriales donde se recuperaron las comunidades políticas de lo que hoy es México.

La Recopilación de las Leyes de Indias en su Libro 6, Título 3o. establece de manera muy clara que el propósito de los pueblos de indios es asegurar que los habitantes puedan “vivir en policía”. Esta frase no significaba solamente la condición de orden público que connota el día de hoy, sino que implicaba la vida en *polis*, en unidades políticas bien ordenadas que permitieran el desarrollo de las personas en una vida política propia de una República. Los pueblos no eran sistemas plenamente democráticos, pero contaban con muchos espacios de representación y rendición de cuentas que todavía se vislumbran en las prácticas de usos y costumbres no sólo en los municipios de Oaxaca, sino en cientos de municipios indígenas en todo el país.

IV. EL PUEBLO COMO LUGAR

La configuración del territorio nacional fundado en los pueblos de indios, precursores directos de los municipios, se puede observar en el mapa que realizó el geógrafo, historiador y matemático José Antonio de Villaseñor en 1746, que acompañó al tratado *Theatro Americano, Descripción General de los Reynos y Provincias de la Nueva España y sus Jurisdicciones*. Ese tratado constituyó en su momento el compendio más preciso sobre las características geográficas y la población de lo que hoy es México. El mapa no fue incluido en la publicación misma, pero se resguarda en el Archivo General de

⁷ Cabe resaltar que en México los municipios mantenían y financiaban buena parte de las escuelas primarias hasta la mitad del siglo XX, y probablemente jugaban un papel bastante importante en temas de salubridad. En el ámbito de la educación los municipios dejaron de otorgar servicios educativos como consecuencia de la expansión de las escuelas rurales y en general de todo el sistema educativo federal. Subsisten todavía algunos rasgos de dicha herencia en los sistemas educativos y de salud estatales.

ALBERTO DÍAZ CAYEROS

Indias en Sevilla. Constituye probablemente la fuente sobre la cual se diseñaron las fronteras entre las intendencias creadas con las reformas borbónicas. En el *Theatro Americano* se discute la organización territorial del territorio con base en jurisdicciones de Alcaldías Mayores, y en algunos casos ciudades, provincias o reinos.

Sin embargo, en el mapa de Villaseñor no hay fronteras. El espacio territorial está cruzado por ríos y montañas. Las ciudades principales muestran sus notables catedrales. Y se muestran los fuertes y presidios, sobre todo en el norte, todavía en incipiente proceso de colonización, y en los puertos de Veracruz y Acapulco. El mapa muestra los más de cuatro mil pueblos, que Dorothy Tanck de Estrada ha estudiado y geo-localizado en su hermoso *Atlas Ilustrado de los Pueblos de Indios*. Esos pueblos tenían, por supuesto, linderos y mojonearas que marcaban los límites de sus tierras respecto a sus vecinos. Pero en este mapa aparecen como puntos o iglesias, reflejando que antes que territorios o fronteras, los pueblos eran lugares. Lugares políticos con un espacio específico urbano donde habitaban la mayoría de los pobladores, gozando de ciertos derechos y protecciones.⁸

Las reformas borbónicas crearon el sistema de Intendencias, precedente de los actuales estados. Las intendencias se convirtieron rápidamente en unidades políticas con identidades propias. Las primeras imágenes de las intendencias se encuentran delimitadas en una serie de hermosos mapas, también resguardados en el Archivo General de Indias.⁹ Pero aún en esos mapas la unidad política fundamental sigue siendo más el pueblo, la villa o la ciudad, como un punto geo-localizado.

Cabe destacar que divisiones administrativas para la Nueva España en realidad existen por lo menos desde el famoso Códice Mendocino (o la Matrícula de Tributos) como provincias tributarias del imperio Colhua-Mexica o en la *Suma de Visitas* de 1548, que organiza las comarcas como provincias. Durante el periodo colonial los Corregimientos y Alcaldías Mayores fueron organizando el sistema de gobierno indirecto del régimen colonial. Esas unidades se convirtieron en Subdelegaciones después de las reformas que crearon las Intendencias, pero la vida política de la mayoría de la población se realizaba en las Repúblicas de Indios en sus pueblos. Las ciudades y villas de españoles, a su vez, fueron desarrollando una vida republicana propia, conforme a las instituciones municipales de la metrópoli a ultramar.

Alexander von Humboldt, en su famoso mapa de 1808, todavía concibe el territorio en los mismos términos que Villaseñor. Se trata de una topografía definida por puntos claramente localizados en el espacio territorial, antes que fronteras entre unidades políticas más grandes. Como en el caso de Villaseñor, la discusión estadística de Humboldt usa una unidad administrativa más grande, en este caso la Intendencia, como la forma política para organizar la demografía del territorio.

Regresando al tema de la reforma del artículo 115 original, algunos de los estados ya otorgaban a sus municipios poco más o menos las mismas atribuciones que se plasmaron en el texto constitucional después de 1983. Pero la reforma pretendió subsanar las carencias de representación del régimen de partido hegemónico, uni-

⁸ El esfuerzo más ambicioso para investigar de manera sistemática la genealogía de los municipios es el monumental proyecto en curso de Bernardo García Martínez.

⁹ Cuaderno de mapas de intendencias, ES.41091.AGI/27.17//MP-MEXICO, pp. 256-268.



FUENTE: “Yconismo hidroterreo, o Mapa Geográfico de la America Septentrional. Delineado y observado p[or] el Contador de los R[egales] Azogues D[on] José Antonio de Villaseñor y Sánchez”. Archivo General de Indias. MP-MEXICO, 161.

ALBERTO DÍAZ CAYEROS

formando el sistema municipal en todo el país, en lugar de permitir que cada estado determinara, de acuerdo con sus características locales, la mejor manera de estructurar sus unidades políticas.

Las condiciones de los cinco municipios de Baja California son muy distintas a las de los 570 de Oaxaca. Un espíritu federalista permitiría que cada estado estableciera la mejor forma de estructurar municipios para cumplir con las obligaciones de proveer servicios públicos, esbozadas sólo de manera general en la Constitución federal, para que sus habitantes se vean beneficiados de acuerdo con las características locales. Las soluciones institucionales que cada estado encuentre se podrían convertir, además, en laboratorios donde se experimentan ideas nuevas, que pueden ser adoptadas cuando sean exitosas o desechadas si no lo son. Pero para ello sería necesario recuperar al pueblo como unidad política de arraigo local y sistemas de representación y rendición de cuentas no a los otros ámbitos de gobierno, sino a sus propios ciudadanos.

V. LAS CARENCIAS DEL SENADO

En la Constitución de 1917 el Congreso Constituyente no corrigió una de las lagunas en las facultades del Senado, que debilita el funcionamiento del federalismo mexicano. La asimetría bicameral, que faculta a la Cámara de Diputados y al Senado a aprobar la Ley de Ingresos, pero da poder exclusivo a la Cámara baja en la aprobación del Presupuesto, significa que el Senado no tiene autoridad sobre la composición territorial del gasto federal. En un sistema fiscal en que la mayor parte de los recursos de los estados y los municipios provienen de transferencias federales, esto significa que al Senado le falta autoridad para determinar los recursos disponibles para el desarrollo regional.

Esto no es un accidente, sino que proviene de la intención de ingeniería constitucional de los liberales triunfantes del siglo XIX, que cuando restauran el Senado en 1874, no querían que se convirtiera en un espacio de poder que pudiera ser capturado por los gobernadores. Esta falla de diseño institucional es la que ha generado soluciones funcionalmente equivalentes, como el papel que ha jugado la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) como un grupo sin estatus constitucional que formalmente discute los temas centrales del federalismo del país, e informalmente se ha vuelto un grupo de presión que busca aumentar (muchas veces con éxito) las transferencias federales a los estados.

Al no tener facultad sobre el presupuesto federal, el Senado no se constituye en un actor de veto que pueda impedir o bloquear mayorías en la Cámara de Diputados que atenten contra los intereses de los estados. Esto es, en el diseño mismo de todos los sistemas federales se contempla que cada estado tenga el mismo número de representantes (Senadores) para asegurar que una mayoría numérica (que no poblacional) de entidades esté empoderada para preservar derechos minoritarios de las entidades pequeñas. Pero la posibilidad de crear esas coaliciones de estados pe-

LAS TENSIONES ENTRE FEDERALISMO Y CENTRALISMO FISCAL EN LAS CONSTITUCIONES

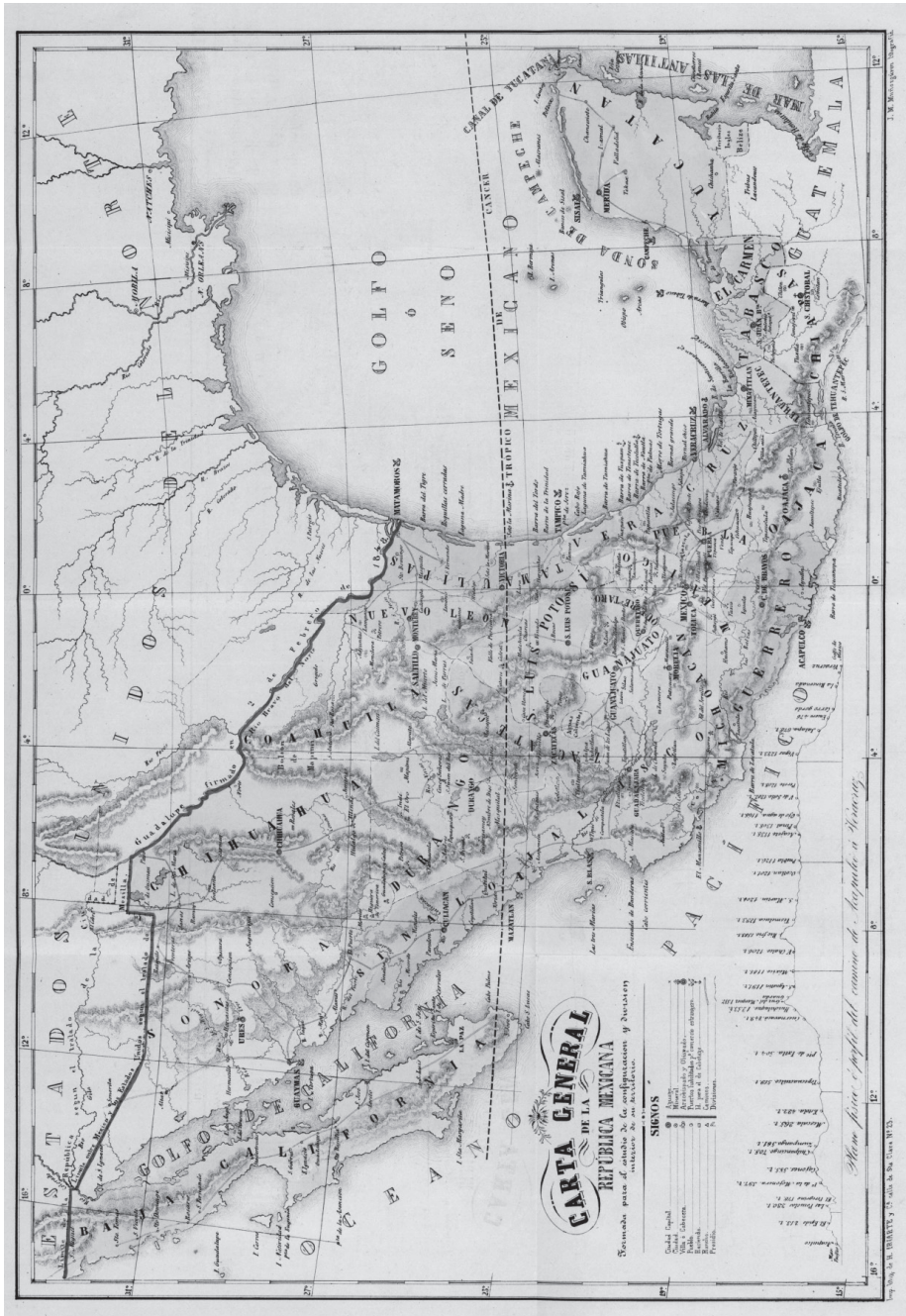
queños no existe en el sistema federal mexicano, por lo menos en lo que concierne al tema presupuestal.

Desde una perspectiva comparativa no es del todo inusitado que un sistema bicameral contemple cierta asimetría en el poder de ambas Cámaras. Pero lo que sí resulta sumamente inusual es que el Senado mexicano tenga, además de asimetría, una representación territorial muy atenuada. Prácticamente todos los sistemas federales del mundo tienen Senados con representación exclusiva de las unidades territoriales. El Senado mexicano da un peso extraordinario a los partidos políticos, debido a la figura del Senador de minoría y el componente de representación proporcional dentro de la fórmula de su integración. Los dos partidos políticos con más popularidad en cada estado, al controlar la nominación del primer nombre en la lista de la fórmula de Senadores, aseguran control sobre un puesto del Senado en cada estado. Y al controlar el orden de la lista de los Senadores de representación proporcional, controlan también una cuarta parte de la Cámara Alta. Existe evidencia de que el control de las nominaciones es bastante determinante del funcionamiento de un sistema federal. Cuando las nominaciones son controladas por partidos políticos nacionales, el federalismo sufre, en comparación con las situaciones en que la nominación a los cargos requiere de arraigo y apoyo local. El arreglo de México tiene una lógica política clara, en el sentido de que la Cámara Alta termina con una composición partidista similar a la Cámara Baja, pero esa congruencia le resta poder de contrapeso y veto sobre las decisiones que tengan implicaciones para los intereses territoriales.

VI. LOS LÍMITES DE LOS ESTADOS

Cien años después del mapa de Villaseñor, Antonio García Cubas prepara la *Carta General de la República Mexicana de 1857*, primer mapa nacional que, como ha demostrado lúcidamente Raymond Craib, afianza la identidad de los ciudadanos imaginarios del México moderno. Este mapa se publica inmediatamente después de la nueva Constitución federalista de 1857, y una vez consumada la pérdida de la mitad del territorio en la guerra con Estados Unidos. Este es, poco más o menos, el mapa que todos los mexicanos reconocen, aunque sea en las versiones de colores brillantes que se solían comprar en las papelerías para la tarea de geografía en la escuela primaria. De hecho, el mapa de García Cubas se utilizó por décadas para enseñar la geografía nacional en las escuelas. No necesariamente se trata del mapa más creativo u original de García Cubas, pues él mismo realizaría unos años después su *Atlas Pintoresco e Histórico de 1885* que provocó gran admiración no sólo en México sino en Europa. Pero el mapa de 1857 refleja la realidad fundamental de un federalismo mexicano consolidado.

En la Carta General de 1857 visualmente el impacto más inmediato es ver que los estados están sombreados en colores. Si se mira con cuidado, en varios estados hay algunas importantes diferencias respecto a las fronteras actuales. Las dos penín-



FUENTE: Antonio García Cubas, *Carta general de la Republica Mexicana. Noticias geograficas y estadísticas de la Republica Mexicana, México, Imprenta de J. M. Lara, v. de la Palma, núm. 4, 1857*. Colección de Mapas David Rumsey, núm. 8389.

LAS TENSIONES ENTRE FEDERALISMO Y CENTRALISMO FISCAL EN LAS CONSTITUCIONES

sulas, Yucatán y Baja California aparecen como una sola entidad cada una. Hay un curioso estado de Tehuantepec, y no aparece todavía Nayarit. Pero este mapa constituye sin lugar a dudas un espacio territorial que corresponde con el México moderno. Una línea roja en la parte superior claramente delimita el territorio nacional frente a los Estados Unidos, hecho que resalta todavía más cuando se observa que no hay una línea límite dibujada en la frontera sur con Guatemala. Vale recordar que en los mapas de Villaseñor o Humboldt no aparecían fronteras nacionales.

El contraste de la Carta General con respecto al mapa de Villaseñor va más allá de resaltar la preeminencia de los estados y sus capitales como entidades políticas que definen a la nación. Las montañas y los ríos siguen existiendo, dada su relevancia para la difícil integración del territorio nacional. Pero ahora aparecen también los caminos. El clásico relieve de la ruta entre Acapulco y Veracruz, ya realizada por Humboldt décadas antes, se muestra en la Carta al pie, debajo del cuadro con las leyendas. A diferencia de Villaseñor, que colocó a la usanza de las cartas portolanas, tres rosas de los vientos, en San Juan de Ulúa, las islas Marías y el Trópico de Cáncer en el Caribe, ahora el énfasis es sobre los caminos de tierra adentro.¹⁰ En el antiguo mapa de la Nueva España la navegación conectaba a la colonia con la metrópoli y las rutas de comercio de la Nao de China. El territorio de la nueva nación mexicana, en cambio, se integra hacia adentro. Es revelador, sin embargo, que aun en ese mapa la economía no está cerrada, pues se marca un camino central que une los puertos al exterior, Acapulco con Veracruz, pasando por la Ciudad de México.

Este mapa permite reflexionar también sobre el gran debate fiscal del siglo XIX, respecto a los impuestos internos y las alcabalas. Las alcabalas fueron restricciones fiscales que perjudicaron el libre flujo de mercancías y el crecimiento económico del país. En teoría la alcabala ya había sido eliminada por Benito Juárez, al menos nominalmente, en 1861; pero es hasta 1869 que el territorio interno queda integrado de forma definitiva y los estados dejan de imponer aranceles internos. La Constitución de 1917 incluye una prohibición contundente a los impuestos internos, en los artículos 117, 118 y 131. Los principios ahí contenidos no sólo garantizan un trato equitativo a las mercancías sobre todo el territorio nacional, y la unidad de la autoridad monetaria, sino que claramente mantienen en el ámbito federal la relación comercial y financiera con el exterior.

VII. LOS ESTADOS LIMITADOS

La limitación de la autoridad estatal para crear aranceles internos fue sumamente importante para la integración de la economía nacional. Pero los estados se han visto severamente restringidos por la carta constitucional en casi todas las áreas, sean temas sociales, de desarrollo económico, políticas educativas, urbanas o de salud. A los estados se les impide en la propia Constitución tomar decisiones sobre muchos

¹⁰ Nótese que el mapa tenía latitudes y longitudes, pero visualmente lo que domina son las líneas de navegación en todas las direcciones de la brújula saliendo de las rosas de los vientos.

ALBERTO DÍAZ CAYEROS

ámbitos del quehacer de gobierno que más interesa a los ciudadanos. Esta camisa de fuerza constitucional ha impedido que los estados se conviertan en verdaderos detonadores del crecimiento regional. Si bien el artículo 124 establece con claridad que todos los poderes residuales residen en los estados, en realidad la evolución de las reformas constitucionales durante buena parte del siglo XX gradualmente concentraron las atribuciones en el ámbito federal. Esto se puede apreciar de manera muy clara en los cambios al artículo 73. En su versión original, el Congreso tenía facultades muy importantes, relacionadas con la creación de estados y sus límites; la regulación del Distrito Federal; emitir deuda, acuñar moneda y establecer un Banco Central; controlar los impuestos al comercio exterior; legislar en temas de minería, comercio y banca; organizar todo lo relacionado con la defensa nacional; manejar los terrenos baldíos; cuidar las vías de comunicación; vigilar la salubridad nacional; establecer instituciones de educación superior; y diversos temas relacionados con la división de poderes, la ciudadanía y las elecciones. Estas potestades tenían un sentido claramente federalista, pues se relacionaban fundamentalmente con temas en los cuales el ámbito de acción relevante es el federal. En este sentido, la Constitución original, junto con el artículo 124, incorporaba implícitamente un fuerte principio de subsidiariedad, en donde el Estado federal sólo actuaba cuando los estados no eran capaces de resolver necesidades públicas, sea porque rebasaban su ámbito territorial o por los efectos de derrama espacial que no lograban capturar adecuadamente.

En 1921 se van agregando en este artículo cada vez más atribuciones, empezando por crear escuelas en todos los niveles, incluyendo las rurales. En 1929 se le otorga a la Federación la regulación de los ferrocarriles, agregando en 1933 la industria textil, y en 1935 la cinematográfica y la eléctrica. En 1942 se prohíbe a los estados cobrar impuestos en recursos naturales, banca y seguros, y los impuestos especiales en energía eléctrica, tabaco, gasolina, cerillos, pulque y explotación forestal. En 1947 se agrega la legislación de loterías; en 1949, los impuestos a la cerveza; en 1966, pasa a controlar las zonas arqueológicas o los monumentos históricos. La centralización observada en las atribuciones federales es todavía más marcada en el ámbito fiscal, en que gradualmente la federación va aprovechando los impuestos modernos más importantes, incluyendo la renta personal y a las empresas, y las ventas. La potestad tributaria de los estados, como lo muestro en otros trabajos, se fue perdiendo como consecuencia de pactos políticos, en que los gobernadores y las autoridades estatales cedieron su autoridad a cambio de carreras políticas sin riesgos electorales, aseguradas por el gobierno federal.

Además, a partir de la década de los años sesenta del siglo XX, se va estableciendo en el artículo 73 la concurrencia de la federación en diversos ámbitos, empezando por el educativo, pasando por los asentamientos humanos, la contaminación, la seguridad pública, la pesca y acuicultura, el desarrollo sustentable, la cultura, y más recientemente, el secuestro y la delincuencia organizada. La centralización en el ámbito tributario viene acompañada, entonces, por una descentralización en el ejercicio del gasto, pues los estados y los municipios concurren con la federación en la provisión de gran parte de los bienes y servicios públicos que importan a los ciu-

dadanos. Para llenar la discrepancia entre los gastos descentralizados y la recaudación centralizada, surge el sistema de transferencias federales, a través de las figuras de Participaciones y Aportaciones, que hace que nuestro federalismo se caracterice, sobre todo, porque prevalecen las transferencias.

En este trabajo no es posible explicar la evolución del Sistema de Coordinación Fiscal. Sabemos, por el trabajo de Alejandra Irigoin, que desde la era borbónica ya se empezaron a utilizar los “situados” como sistemas de transferencias entre las unidades del imperio español. El trabajo de Marcello Carmagnani nos demuestra que el siglo XIX tuvo fuertes tendencias centralizadoras en el ámbito fiscal, en pugnas relacionadas, por ejemplo, con la contribución federal. Y mi propio trabajo describe el proceso por el cual, el gobierno federal logró que los estados acordaran lo que Barry Weingast y Maite Careaga han llamado un “pacto fiscal con el diablo”, en que se abstienen de utilizar su capacidad fiscal a cambio de transferencias federales.

Una de las desventajas de los sistemas federales es que éstos pueden exacerbar las diferencias regionales. Al permitir que los estados busquen avenidas de desarrollo propias, esto puede generar tensiones redistributivas en las regiones pobres. En teoría el centralismo permite que el gobierno nacional compense a las regiones menos desarrolladas. Aunque también los sistemas federales pueden desarrollar mecanismos por medio de los cuales se hacen transferencias igualadoras o compensatorias a favor de las regiones atrasadas. El federalismo mexicano, no obstante su centralización, no ha logrado realmente atenuar las marcadas desigualdades territoriales, y tampoco ha creado sistemas de transferencias que permitan ofrecer pisos mínimos de satisfactores básicos mediante recursos para salud, educación o infraestructura social. Los aspectos financieros y fiscales del federalismo mexicano no están establecidos estrictamente en la Constitución, y rebasan con mucho los límites de este ensayo.¹¹ Sin embargo, debo enfatizar que, en mi opinión, el arreglo de nuestro federalismo fiscal es consecuencia de acuerdos políticos heredados del pasado, que constituye cada vez más un lastre para el desarrollo social, la innovación y la respuesta a las demandas heterogéneas de los ciudadanos en el mosaico de diversidad que es México.

Necesitamos repensar el federalismo como una arquitectura institucional que determina el flujo de recursos entre territorios gobernados por representantes que deben responder a sus ciudadanos, que esperan que esta forma de gobierno mejore sus condiciones de vida cotidiana. Para ello es necesario tomar una perspectiva más crítica sobre cómo es que se llegó al entramado institucional plasmado en la Constitución de 1917 y sus múltiples reformas durante los pasados 100 años, y si ese andamiaje político e institucional responde a sus aspiraciones originales.

Como una reflexión final, me gustaría tocar en uno de los artículos de la Constitución que desde la pacificación del país con el fin de la Guerra Cristera no recibe mucha atención, pero es parte de la arquitectura de nuestro federalismo. El artículo 122 de la Constitución original de 1917, pasado con una reforma al 119 de la

¹¹ Como en otros temas, hay una literatura muy sólida y con nuevas aportaciones cada día, pero conviene ver el trabajo de Fausto Hernández Trillo y sus colaboradores, Gustavo Merino y Luis F. Aguilar, además de autores ya mencionados en notas anteriores.

ALBERTO DÍAZ CAYEROS

Constitución vigente, menciona que en casos de sublevación o trastorno interior el gobierno federal debe intervenir en auxilio de los estados, ofreciendo su protección. Históricamente algunas de estas intervenciones llegaron a incluir la declaración de desaparición de poderes por parte del Senado.

La posibilidad de guerra interna y rebelión fue una de las grandes constantes de la historia de México durante buena parte del siglo XIX y la primera mitad del XX. La segunda mitad del siglo XX, sin embargo, resultó un periodo eminentemente pacífico. Pero aun durante la *pax* post-revolucionaria algunos estados sufrieron brotes de actividad guerrillera en el sur del país. La rebelión Zapatista en Chiapas, al cierre del siglo XX, surgió como un poderoso recordatorio de que el país tenía asignaturas pendientes con su población indígena, ancestralmente oprimida.¹²

Conflictos internos de este tipo podrían generar que se invocara uno de los elementos más delicados del sistema federal, a saber la intervención de un orden de gobierno sobre otro. La rebelión social brota cuando las condiciones de pobreza, desigualdad y desgobierno se vuelven intolerables. Pero si se potenciara la arquitectura del sistema federal se puede vislumbrar un futuro en que todos los socios del pacto pueden beneficiarse. Una verdadera autonomía y soberanía fiscal de los estados podría generar el dinamismo económico que ha eludido al país por tantos años. Las regiones más competitivas podrían capturar mejor las ventajas competitivas de la globalización y la inserción en mercados internacionales. Un sistema de transferencia verdaderamente compensatorio podría asegurar, a su vez, que las condiciones de educación, salud, y servicios públicos en los lugares más pobres gradualmente fueran equiparables a las condiciones de las regiones más ricas. Y los estallidos sociales serían sólo materia de estudio en nuestros libros de historia.

VIII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA SOBRE EL FEDERALISMO MEXICANO

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, *Revista mexicana de sociología*, 1996, pp. 3-37.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El federalismo mexicano: visión histórico constitucional*, México, UNAM, 2007.
- BEER, Caroline C., *Electoral competition and institutional change in Mexico*, University of Notre Dame Pr, 2003.
- BENSON, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, UNAM, 1994.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, “Fiscal Federalism in Mexico: Distortions and Structural Traps”, *Urban Public Economics Review*, 18, 2013, p. 12.

¹² Ya en el siglo XXI, la guerra contra el narcotráfico llevó a tal desgobierno en algunas zonas del país que en casos como el de Michoacán el comisionado federal se convirtió en el gobernante *de facto* de la entidad. Estos arreglos no están previstos en la Constitución, pero revelan que el andamiaje constitucional no tuvo los elementos para responder a esa crisis de gobernanza.

- CARBONELL, Miguel, “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias”, *Boletín de Derecho Comparado*, México, enero-abril, 1998.
- CAREAGA, Maite y WEINGAST, Barry, “Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico”, *In search of prosperity: analytical narratives on economic growth*, 2003, pp. 399-435.
- CARMAGNANI, Marcello, “El federalismo liberal mexicano”, en CARMAGNANI, Marcello, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 135-179.
- , *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano 1850-1911*, núm. 336.72 C37, 1994.
- CARPIZO, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973.
- CRAIB, Raymond B., *Cartographic Mexico: a History of State Fixations and Fugitive Landscapes*, Duke University Press, 2004.
- DE REMES, Alain, “Democratization and dispersion of power: New scenarios in Mexican federalism”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 22.1, 2006, pp. 175-204.
- DESPOSATO, Scott W. y C, Francisco, “The New Federalism of Mexico Party System”, *Journal of Politics in Latin America*, 4.2, 2010.
- DÍAZ-CAYEROS, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, Fundación Friedrich Naumann, 1995.
- , “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano”, *Política y Gobierno*, 11.2, 2004, pp. 229-261.
- , “Endogenous Institutional Change in the Mexican Senate”, *Comparative Political Studies*, 38.10, 2005, pp. 1196-1218.
- , *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge University Press, 2006.
- FLAMAND, Laura, “The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico”, *PhD diss.*, University of Rochester, Rochester, Nueva York, 2004.
- GARCÍA CUBAS, Antonio, *Atlas geográfico, estadístico e histórico de la República Mexicana*, Imprenta de José Mariano Fernández de Lara, 1858.
- GARCÍA MARTÍNEZ, Bernardo y MARTÍNEZ MENDOZA, Gustavo, *Señoríos, pueblos y municipios: Banco preliminar de información relativa a la genealogía de las unidades políticas y territoriales básicas de Mesoamérica, Nueva España y México*, México, El Colegio de México, 2012.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987.
- GRAFE, Regina e IRIGOIN, Maria Alejandra, “The Spanish Empire and its legacy: fiscal redistribution and political conflict in colonial and post-colonial Spanish America”, *Journal of Global History*, 1.02, 2006, pp. 241-267.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, “Federalismo y gobernabilidad en México”, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, 1993.

ALBERTO DÍAZ CAYEROS

- , *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1996.
- HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto *et al.*, “Determinants and consequences of bailing out states in Mexico”, *Eastern Economic Journal* 28.3, 2002, pp. 365-380.
- , “¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Una arista para el nuevo federalismo”, *El Trimestre Económico*, 1997, pp. 199-219.
- y JARILLO-RABLING, Brenda, “Is Local Beautiful? Fiscal decentralization in Mexico”, *World Development*, 36.9, 2008, pp. 1547-1558.
- HUMBOLDT, Alexander von, “Atlas géographique et physique du royaume de la Nouvelle Espagne fondé sur des observations astronomiques, des mesures trigonométriques, et des nivellemens barometriques”, 1808. Disponible en: http://dioscorides.ucm.es/proyecto_digitalizacion/index.php?b23177585.
- KINCAID, John y COLE, Richard L., “Citizen Attitudes Toward Issues of Federalism in Canada, Mexico, and the United States”, *Publius: the Journal of Federalism*, 2010.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso: en el cambio político de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- MARTÍNEZ URIARTE, Jacqueline y DÍAZ CAYEROS, Alberto, “De la descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México”, México, CIDAC-Porrúa, 2003.
- MECHAM, J. Lloyd, “The Origins of Federalism in Mexico”, *The Hispanic American Historical Review*, 18.2, 1938, pp. 164-182.
- MERINO, Gustavo, “Federalism and the Policy Process: Using Basic Education as a Test-Case of Decentralization in Mexico”, doctor of philosophy in public policy, Harvard University, 1999.
- MERINO, Mauricio, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992.
- O’GORMAN, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Secretaría de Educación Pública, 1979.
- PESCHARD, Jacqueline, *El federalismo electoral en México*, México, Porrúa, 2008.
- RODRÍGUEZ Jaime E., “The Struggle for the Nation: the First Centralist-Federalist Conflict in Mexico”, *The Americas*, 1992, pp. 1-22.
- RODRÍGUEZ, Victoria Elizabeth y SUÁREZ, Eduardo L., *La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- SCOTT, Robert Edwin, *Some aspects of Mexican federalism, 1917-1948*, vol. 2, Madison, Universidad de Wisconsin, 1949.
- SPAIN, August O., “Mexican Federalism Revisited”, *The Western Political Quarterly*, 9.3, 1956, pp. 620-632.
- TANCK DE ESTRADA, Dorothy, *Atlas ilustrado de los pueblos de indios*, México, El Colegio de México-Fomento Cultural Banamex, 2005.
- VÁZQUEZ, Josefina Zoraida (ed.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, El Colegio de Mexico, 2003.

LAS TENSIONES ENTRE FEDERALISMO Y CENTRALISMO FISCAL EN LAS CONSTITUCIONES

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, “Un viejo tema: el federalismo y el centralismo”, *Historia Mexicana*, 1993, pp. 621-631.

VILLASEÑOR, José Antonio de, *Theatro americano: descripción general de los reynos y provincias de la Nueva España y sus jurisdicciones*, México, UNAM, 2005.

WARD, Peter M. *et al.*, *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the States Back in*, núm. 9, Universidad de Texas, Austin, 1999.

