

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El sistema federal mexicano se estructuró originalmente conforme al modelo clásico del federalismo estadounidense: órganos de poder del nivel federal y órganos de poder del nivel local; fórmula constitucional de distribución de competencias bajo la lógica del federalismo dual (con atribuciones expresas de la federación y competencias residuales en favor de las entidades federativas), y Poder Legislativo federal bicameral, que incluye un Senado como cámara de representación territorial.

<sup>1</sup> El presente documento es un resumen muy condensado de una serie de trabajos que desde 2008 he venido publicando sobre el sistema federal mexicano. Entre los trabajos más importantes de esta línea de investigación puedo mencionar: *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, Porrúa/UNAM, México, 2008; “Descentralización vía convenios: la experiencia mexicana”, en IIDC, *Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, t. 2, Lima, IDEMSA, 2009; “Sistema federal y constitucionalismo local en México: dos siglos de evolución”, en Diego Valadés, *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, UNAM/Porrúa, México, 2010; “La evolución del sistema federal mexicano en perspectiva comparada”, en Patricia Galeana (coord.), *El constitucionalismo mexicano, influencias continentales y trasatlánticas*, México, Siglo XXI, 2010; “Contribución sobre el sistema federal mexicano”, en Enric Argullol (dir.) y Clara Isabel Velasco Rico (dir.), *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms/Generalitat de Catalunya-Departament de Governació i Relacions Institucionals, 2011; “El sistema federal mexicano”, en Enrique

Ahora bien, a pesar de la estructura federal que acabo de describir en sus líneas más generales, el sistema federal mexicano acusa un alto grado de centralización. Ello se debe, en gran medida, a que el sistema político formado en México a lo largo del siglo xx tuvo como pieza fundamental una Presidencia de la República sumamente fuerte que, a partir de un sistema de partido hegemónico,<sup>2</sup> desarrolló y consolidó la capacidad de ejercer una influencia determinante no solamente sobre la política local, sino sobre el Congreso de la Unión e incluso sobre la Suprema Corte de Justicia. Bajo estas circunstancias, a pesar de la fachada formalmente federal, la política real se condujo de una manera centralizada. Asimismo, dicho sistema se encargó de introducir en el diseño institucional federal del país una lógica centralizadora, por medio de la cual se consolidó la subordinación de los estados a los poderes federales y, en particular, a la institución de la Presidencia de la República. Esa lógica centralizadora es la que se ha venido analizando y discutiendo en los últimos años, en un contexto en el que el sistema de partido hegemónico no existe más.

En lo que se refiere a las peculiaridades históricas de la formación del federalismo mexicano se puede apuntar que la lucha entre federalistas y centralistas dividió profundamente a la sociedad mexicana durante el siglo xix. Estos apelativos no eran meras etiquetas. Al contrario,

Uribe Arzate (coord.), *La construcción del Estado constitucional en México: agenda mínima y presupuestos científicos*, México, Notabilis Scientia/UAEM, 2013; “Las reformas al federalismo mexicano”, en Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014; “Percepciones sobre el federalismo en México”, en *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, UNAM, 2015, escrito en coautoría con Daniel Barceló y Diego Valadés; “Régimen constitucional de las zonas metropolitanas: problemas y alternativas de gobierno y administración”, en *Grandes desafíos del municipalismo contemporáneo. Memoria del Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM, 2015, y “Reflexiones sobre el constitucionalismo subnacional en México”, en Miguel Carbonell y Óscar Cruz Barney, *Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, Historia y Constitución*, t. I, México, UNAM, 2015.

<sup>2</sup> Por sistema de partido hegemónico entiendo aquel en el cual existen varios partidos políticos, pero uno de ellos es claramente predominante, además de que la competencia político-electoral es inequitativa y desigual, razón por la cual no existe posibilidad real de alternancia en el gobierno. Véase Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems-A Framework for Analysis*, vol. I, Nueva York, Cambridge University Press, 1976.

ambas posturas estaban conectadas con intereses y grupos concretos del país.

De acuerdo con Benson, el camino hacia la forma federal de Estado es el resultado de: *a*) la reforma administrativa implementada en la Nueva España por Carlos III de Borbón a finales del siglo XVIII, que dividió la colonia en 12 jurisdicciones territoriales llamadas intendencias; *b*) el esquema de la Constitución de Cádiz de 1812, que estableció las “diputaciones provinciales” en Nueva España (es decir, órganos representativos y de gobierno locales), y *c*) el desarrollo político y económico de diversas regiones del país, alejadas de la capital (Ciudad de México) y que en buena medida eran autosuficientes.<sup>3</sup>

Estos procesos crearon grupos locales dispersos a lo largo del país, que pronto comenzaron a demandar mayor autonomía política dentro de sus regiones. Posteriormente, estas demandas se transformaron en la petición de adoptar la forma federal. Como ha señalado Reyes Heróles, ésta no fue una lucha entre conceptos, sino entre intereses centralizados e intereses descentralizados. Existía una oligarquía centralizada (formada por grupos de hacendados y comerciantes que controlaban la importación y exportación de productos tradicionales de México), cuya base era principalmente la Ciudad de México. Este grupo estaba aliado a la jerarquía católica y a buena parte de los altos mandos del ejército. La Iglesia católica, por una parte, estaba interesada en preservar sus propiedades, sus fuentes de ingreso (particularmente el diezmo), su influencia, un régimen de intolerancia religiosa y sus privilegios (especialmente la existencia de una jurisdicción especial para conocer de las disputas en las que los miembros del clero se vieran involucrados). Y el ejército estaba interesado en mantener su jurisdicción especial (en términos análogos a lo que hemos dicho de la que tenía la Iglesia católica) y en asegurar el pago regular y generoso de salarios.

Por otra parte, los intereses descentralizados estaban constituidos por las oligarquías locales (formadas por los hacendados dispersos en el país), aliadas con una pequeña y educada clase media, también dispersa en el territorio nacional, que tenía la expectativa de movilidad social

<sup>3</sup> N. L. Benson, *The Provincial Deputation in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1992.

a través del posible acceso al poder abierto por la independencia y la adopción de los principios republicano y democrático. A su vez, estos grupos se vincularon con los sectores populares, no tanto por invocar ideales abstractos del programa liberal, sino por vía de apelar a necesidades y demandas concretas de la población, por ejemplo, la igualdad entre españoles y la población mestiza e indígena, o la abolición de distintos tipos de contribuciones a la Iglesia católica, o bien, de los monopolios y las gabelas.<sup>4</sup>

Estos dos grupos de intereses, que no carecían de contradicciones internas, y cuya línea de delimitación en diversos puntos de la historia bien podía no ser del todo clara, se articularon, respectivamente, alrededor de ideas tales como centralismo, tradición, preservación de privilegios y jurisdicciones especiales, preservación de la autoridad de la Iglesia católica, intolerancia religiosa, por un lado; y federalismo, abolición de los privilegios, supremacía de la autoridad civil sobre la autoridad religiosa, separación de Estado e Iglesia, secularización de la sociedad, ampliación de libertades y democracia, por otro lado.

En relación con la adopción de la forma federal de Estado, un punto crucial en la historia es el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. Con este documento, las fuerzas políticas dispersas a lo largo del país dejaron en claro que la forma federal era una condición *sine qua non* para constituir el nuevo Estado. La Constitución de 1824 confirmó esto, pero la lucha política llevó a la derogación del principio federal por las Siete Leyes Constitucionales de 1836. A su vez, esto provocó una violenta reacción de parte de los estados, algunos de los cuales se separaron de la Unión en esos años, ya sea de manera definitiva (como Texas) o temporal (como Yucatán, que regresó en 1848 cuando el federalismo fue restablecido).

Al final de cuentas, los grupos que pugnaban por el principio federal prevalecieron. La Constitución de 1857 estableció el federalismo como la forma del Estado mexicano, lo cual fue confirmado por la Constitución de 1917, actualmente en vigor. Sin embargo, como sucedió con otras instituciones previstas en la Constitución, el “federalis-

<sup>4</sup> Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, vols. I y II, México, FCE, 1973, pp. VII-XIX y XIV-XVI, respectivamente.

mo vivo” cedió en ausencia de un verdadero gobierno constitucional y Estado de derecho bajo el régimen de Porfirio Díaz. Posteriormente, fue subordinado a la lógica de control político y de centralización del sistema de partido hegemónico

Ahora bien, el antiguo sistema político centralizador y acusadamente presidencialista y de partido hegemónico surgido después de la Revolución Mexicana se ha ido evaporando. En su lugar ha ido surgiendo de manera lenta y a veces tímida un sistema nuevo, en el que los distintos actores políticos y sociales reclaman nuevos espacios de participación y decisión. Ante esta circunstancia, el diseño institucional del sistema federal no pudo permanecer anclado a la antigua lógica centralizadora. El reto actual consiste en idear fórmulas novedosas para salir de dicha lógica, a efecto de entrar en una dinámica que permita vitalizar a los estados y municipios de México. Se trata de encontrar un diseño institucional que devuelva facultades a los estados y municipios, pero que también genere las condiciones para lograr la coherencia en el actuar público. Debemos encontrar un punto de equilibrio institucional que tome en cuenta las grandes diferencias que existen entre estados y municipios, y que a la vez tienda a garantizar un mínimo satisfactorio de servicios y bienes públicos para todos los que vivimos en este país.

