

EL FEDERALISMO Y SUS VALORES

Lic. Miguel GONZÁLEZ AVELAR *

I. Nada tiene de extraño, en realidad, que después de haberlo adoptado en la Constitución de 1824 aún sigamos debatiendo acerca del federalismo. Ni que a casi 175 años de esforzarnos por vivir el paradigma federal enfrentemos el hecho de que su operación aún no satisfaga a todos plenamente. Y es que del federalismo podríamos decir, como se ha dicho del concepto mismo de soberanía, que es una institución histórica y polémica por naturaleza.

El carácter federal o unitario de la estructura política de un país es una de sus características básicas. Una decisión fundamental que figura de manera prominente en la constitución de los países que lo han adoptado. Es el Derecho Constitucional, por tanto, el que se ocupa de su estructura; del reparto de las atribuciones que corresponden a los Estados y a la Federación; de las relaciones entre ambos órdenes de gobierno; y de los mecanismos que garantizan la vigencia del sistema.

Aunque la Antigüedad conoció formas asociativas entre organizaciones políticas independientes —Confederación Ateniense, la Triple Alianza en Mesoamérica, etcétera— la estructura auténticamente federal es relativamente reciente. Se reconoce, en general, que el sistema es una aportación que nace a partir de las colonias inglesas que en Norteamérica buscaron su independencia (1776). Estas trece entidades políticas, teniendo el propósito de permanecer firmemente unidas entre sí, pero sin perder los rasgos esenciales de su autonomía política, recurrieron primero (1777) a una confederación de estados independientes, según fórmulas que ya eran conocidas en el pasado.

Al cabo del tiempo, sin embargo, reconociendo las dificultades prácticas que esa estructura mostraba para conducir la guerra contra la metrópoli colonial, así como para sus relaciones internacionales, llegaron a la necesidad de adoptar un mecanismo constitucional que

* Ex profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNAM.

combinara las ventajas de la unidad que buscaban, con la autonomía que igualmente deseaban preservar en el manejo de sus propios asuntos.

El problema de orden práctico a que hubieron de enfrentarse los redactores de la constitución norteamericana (1787) era especialmente complejo. Había entre las trece colonias originales, desde luego, la voluntad de asociarse para fundar una república; pero sintiéndose todas ellas orgullosas de sus derechos, tradiciones y autonomía, no deseaban que el gobierno nacional que iban a crear las afectara. Tenían documentos expedidos en diversas épocas por la corona inglesa —de los cuales el primero fue la Carta de Virginia de 1606— alrededor de los cuales habían desarrollado su vida política e institucional. Y considerándose iguales en derechos, tenían que encontrar una fórmula para que las más extensas, ricas y con mayor población no avasallaran a las demás.

La solución a este dilema se consiguió con base en cuatro decisiones fundamentales que, dadas las características de este trabajo, deben presentarse de manera simplificada. Estas ilustran, al mismo tiempo, el tipo de problemas que son comunes a todos los sistemas federales. Del énfasis que en cada uno de ellos ponga para fortalecer al gobierno central o a los de los estados, dependerá el mayor o menor alejamiento del modelo original.

Con todo, es importante advertir que el propio federalismo norteamericano ha cambiado notoriamente en el curso de su evolución histórica y siempre de modo consistente en detrimento de los derechos de los estados; a tal punto que difícilmente podrían hoy reconocerlo los llamados “padres fundadores” que lo diseñaron en la constitución de Filadelfia.

Primera: El gobierno federal, o nacional, no tendría más facultades que las que de manera expresa y limitada la constitución le confería; reservándose todas las demás los estados federados.

Segunda: El Congreso Federal estaría formado por dos cámaras legislativas: una de diputados representantes del conjunto de la población, y otra de senadores que, en número igual por cada estado, representarían el principio federal. Las dos cámaras participarían en la aprobación de las leyes, garantizando así la ponderación del interés de los estados en toda la legislación federal que hubiera de expedirse.

Tercera: Los órganos legislativos locales de cada estado participarían en el examen y aprobación de las reformas que se quisieran introducir a la Constitución. Se requeriría la aprobación de la mayoría de dichas legislaturas para reformar la carta fundamental.

Cuarto: Al Poder Judicial de la Federación correspondería mantener en el ámbito de sus atribuciones constitucionales tanto al gobierno federal, como a los de los estados, mediante las sentencias que, en casos de controversia, fuera dictando dicho alto tribunal. En rigor, este principio no fue incluido en la Constitución, pero se estableció firmemente algunos años después, como consecuencia de un célebre caso (*McCulloch vs. The State of Maryland*, 1819) que dio oportunidad a la Corte de reivindicar su papel de legítima intérprete de la Constitución en materia de competencias locales y federales.

II. La esencia del sistema federal es la existencia de dos órdenes jurídicos simultáneos y bien avenidos: uno que corresponde a los estados y otro que es propio del gobierno federal. No puede haber auténtico federalismo si estados y federación no gozan de atribuciones jurídicas y políticas suficientes para organizarse, subsistir con relativa autonomía y alcanzar su desarrollo dentro de la estructura federal. Por tanto, para funcionar adecuadamente el sistema federal requiere de una efectiva viabilidad económica y política de la que cada entidad federada debe disfrutar.

En todos los sistemas federales del mundo, la específica distribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno es una cuestión que deriva de su evolución histórica y de sus condiciones propias. No hay un modelo único de federalismo, ni un federalismo que, *a priori*, sea mejor que otro. Todo depende de los problemas que cada federalismo quiere resolver. Tampoco hay un federalismo definitivo o pétreo, pues, como toda institución política, el federalismo está en constante evolución. Es un sistema dinámico cuyos ajustes ocurren tanto a través de disposiciones constitucionales y legales como de resoluciones judiciales. Los cambios se dan también por la vía de convenios entre federación y estados; e incluso, aunque no sea lo más conveniente, por la vía soterrada de las prácticas administrativas.

En consecuencia, el federalismo es un sistema complejo que no puede agotarse en la mera consideración de alguno de sus elementos, puesto que para su operación cada uno resulta de la mayor importancia. Así, el federalismo comprende aspectos constitucionales y políticos, pero también económicos y sociales, todos los cuales deben valorarse dentro de una consideración integral de cada federalismo en particular.

En todo el mundo es perceptible un debilitamiento de los estados miembros de una federación, en beneficio de las facultades del poder central. En Estados Unidos, donde este sistema nació y los estados tienen un celo especial por sus facultades originales, esta tendencia está

igualmente presente. En realidad, es más bien un tópico anticuado sostener que los estados norteamericanos tienen más poder que el gobierno federal. Numerosos autores de ese país, desde muy diferentes perspectivas, han analizado lo incorrecto de esa percepción, que se contradice lo mismo en cuestiones de orden económico, como en las políticas y judiciales. Los autores contemporáneos coinciden en afirmar que: “Esquemas para revitalizar a los estados, el recurrente ‘nuevo federalismo’ y medidas parecidas, nacen siempre muertas” (S. Elkins & E. McKittrick, *The Age of Federalism*, 1993).

El caso no es distinto en otras federaciones, tanto en América Latina como en África; lo era también en la antigua Unión Soviética, y lo es ahora en la Federación Rusa. Lo muy interesante de este asunto, sin embargo, es la unanimidad con que en todas partes se lamenta el debilitamiento de los poderes estatales frente a las estructuras centrales y que, ello no obstante, poco se haga en la práctica constitucional para restaurarlo. Siendo general el homenaje que se rinde al federalismo, en ninguna parte parece haber fuerzas suficientes para impulsarlo. Como si la evolución del poder en todo el mundo, por razones que apuntan hacia su eficacia y complejidad crecientes, se orientara a una centralización que, de modo evidente, choca con los ideales federalistas.

III. La Constitución mexicana da a la naturaleza federal del Estado la más alta jerarquía; así, su artículo 40 reconoce de manera categórica que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse como una república representativa, democrática, *federal*, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

En su siguiente precepto la Constitución vincula el ejercicio de la soberanía popular al entramado del sistema federal, al disponer que: “El pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y a través de los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados”. Y en el propio dispositivo se acota enseguida el alcance de las facultades estatales, al disponer que las constituciones particulares de los Estados, “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal” (artículo 41).

En esta disposición constitucional queda de manifiesto que la adopción del sistema federal, trae como consecuencia la aparición necesaria

de dos órdenes de competencias y, por tanto, de dos órdenes legislativos; uno que regula las atribuciones de la federación y otro las de los estados. Queda también claro que el ejercicio de la soberanía se surte tanto por las autoridades federales como por las locales. Así, la soberanía se manifiesta en las acciones que, conforme a Derecho, realizan todos y cada uno de los poderes constituidos por ella. No hay poderes más soberanos que otros, como una interpretación popular tiende a considerar, por ejemplo, al legislativo. En realidad, es un disparate decir que los poderes o las autoridades son soberanos; de ninguna manera. De ellas puede decirse que en la medida en que actúan dentro de las atribuciones que la constitución les ha conferido, están ejercitando una partícula de la soberanía popular; lo mismo en el ámbito federal que en el estadual.

En este sentido, dos preguntas surgen de inmediato: ¿cómo y quién decide cuáles son las atribuciones de una y otra esferas de gobierno? Y segundo, ¿qué garantías prevé el sistema para conservar a cada quien en el ámbito de sus atribuciones?

La respuesta a estas interrogantes es indispensable en cualquier sistema federal y forma parte esencial de él; y por su importancia lo normal es que estas respuestas se encuentren en la propia Constitución. Por otra parte, por lo que se refiere al contenido mismo de las atribuciones, es explicable que tengan que formularse de una manera general, puesto que es difícil, por no decir imposible, que una constitución resuelva anticipadamente todas las posibilidades a que pueda dar lugar, en materia de competencias federales y estatales la operación del sistema en el curso de los años.

Nuestra Constitución adoptó el camino trazado por la constitución de Estados Unidos, como que fue de ésta de donde partió originalmente nuestro mecanismo federal. De tal forma que, conforme a este criterio, y dicho sintéticamente, la Carta Magna establece las siguientes prescripciones:

1) El principio fundamental en esta materia es la disposición según el cual, "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados" (artículo 124).

2) Consecuentemente, la Constitución enumera cuáles son las facultades que tiene expresamente el Congreso de la Unión; es decir, cuáles son las facultades que en materia legislativa tiene la federación (artículo 73).

3) El sistema federal supone también normas imperativas de carácter prohibitivo y no sólo distributivas de competencias. Así, por ejemplo, la forma en que los gobiernos de los Estados deben organizar su gobierno interior, acomodándolo al carácter democrático y republicano de la Federación; y del mismo modo ciertas obligaciones que contraen en su condición de entidades federativas para armonizar la operación del sistema (artículos 116, 119, 120 y 121).

4) Enseguida indica las prohibiciones que rigen expresamente a los Estados, las cuales se orientan al propósito de mantener la unidad y congruencia de la acción y presencia internacional del Estado mexicano (artículos 117 y 118).

5) Entre las prerrogativas que tienen los Estados figura de manera prominente la de recibir ayuda de la Federación a efecto de conservar el orden y la paz pública en sus territorios, "en caso de sublevación o trastorno interior". Este derecho se corresponde con el compromiso que, correlativamente, en el mismo precepto se impone a los Poderes de la Unión de auxiliarlas (artículo 119).

Además de los principios fundamentales anotados, hay también en la Constitución otras disposiciones que no separan radicalmente, como las anteriores, lo que es propio de cada orden de gobierno, sino que, por el contrario, regulan competencias que indistintamente pueden ejercitar la Federación o los Estados. Atribuciones a las cuales, por esta razón, se le llama facultades concurrentes.

Tal es el caso notorio de la obligación que tiene el Estado de impartir educación primaria y secundaria; pues para este efecto la constitución determina que por Estado debe entenderse tanto a la Federación como a los Estados y Municipios (artículo 3o., primer párrafo). Complementariamente, la fracción XXV del artículo 73 dispone que el Congreso deberá "dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república".

Otra competencia incidente, igualmente importante, es la que se refiere a los servicios de salud; para la prestación de los cuales la Constitución previene que "La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general", (artículo 4, párrafo 4o.).

También en materia de asentamientos humanos, la Constitución dispone que el Congreso tiene facultades para “expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias” (artículo 73, XXIX-B).

La facultad de hacer expropiaciones por causa de utilidad pública es, asimismo, común a la Federación y los Estados, en “los casos en que sea de utilidad la ocupación de la propiedad privada”. De conformidad con las leyes que para este propósito se expidan, Federación y Estados pueden hacer en el ámbito administrativo las declaratorias correspondientes (artículo 27, VI).

Finalmente, por lo que a la propiedad rural se refiere, la Federación y los Estados, “en sus respectivas jurisdicciones”, están facultados para expedir leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las superficies de tierras que constituyan latifundios (artículo 27, XVII).

Adicionalmente a la distribución de competencias exclusivas que entre Federación y Estados establece la Constitución; y además de las facultades que, dentro del ámbito de sus respectivas jurisdicciones, una y otros tienen en las mismas materias, hay también en la Carta Magna una serie de disposiciones que inducen una activa colaboración entre los dos órdenes de gobierno; en este último caso a través de convenios. Tal es el procedimiento previsto en materia de planeación democrática del desarrollo económico y social, para lo cual se dispone que la ley, dará “las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución (artículo 26, párrafo 3o.).

Otro tenue matiz que enriquece el tipo de federalismo que nuestra evolución política y jurídica ha desarrollado, interesante y distinto al de los convenios de colaboración, es el que se recoge también en el artículo 3o. constitucional. Según éste es necesario, tratándose de la elaboración de los planes de estudios para la educación primaria, secundaria y normal, y aunque esta atribución está otorgada al Ejecutivo Federal, que para ejercerla, éste “considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación” (artículo 3, III).

Todas estas disposiciones revelan la amplia gama de modalidades que puede adoptar la relación Federación-Estados y ciertamente contradicen una visión simplista de ella. Su esencia remite al carácter

cooperativo y de coordinación que nuestro sistema federal implica. Al amplio abanico de matices que el mismo contiene, fruto de una activa evolución que de seguro todavía no termina.

IV. La otra cuestión que apuntábamos líneas arriba es la relativa a los procedimientos jurídicos disponibles para mantener a los estados y a la federación en sus respectivos ámbitos de competencia. El tema forma parte del conjunto de defensas que la Constitución tiene para defender su integridad y vigencia; y, por tanto, en este sentido, la operación del sistema federal se beneficia en diverso grado de los varios caminos de defensa constitucional previstos por las leyes.

Como consecuencia de las reformas introducidas en 1994 en el artículo 105 constitucional, el sistema actual consta de dos vías diferentes. Cada una de ellas se caracteriza tanto por los sujetos que están legitimados para hacer uso de ellas, como por el alcance de las resoluciones emitidas en cada caso por la autoridad competente.

La primera vía, que de haberse desarrollado oportunamente sería hoy la tradicional, tiene previsto sustanciarse a través de los tribunales de la Federación; su objeto es resolver "toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad estatal" (artículos 114, II, III).

El segundo, recientemente creado en el artículo 105 de la Constitución, parece deglutir al anterior puesto que faculta a la Suprema Corte para conocer y resolver, entre otros, de los siguientes asuntos: "I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal, y b) La Federación y un municipio. . .". Siendo claro que estas controversias, como es el caso del artículo 104 mencionado en el párrafo anterior, pueden referirse también a las facultades y competencias que cada estructura de gobierno tiene asignadas por la Carta Magna.

Una cuestión novedosa en el nuevo mecanismo constitucional consiste en que, cuando "las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación. . .", y al resolverlo el pleno de la Corte la aprobación de la resolución fuere por ocho o más votos, "la resolución tendrá efectos generales".

Es esta la vía que cuenta con un procedimiento regulado por la ley (1995), pues aquel a que se refieren las fracciones II y III del artícu-

lo 104, llamado por los tratadistas “amparo soberanía”, no ha alcanzado nunca a desarrollarse en la legislación reglamentaria.

Una tercera vía, de pródigo y antiguo uso, es la que puede emprenderse a través del juicio de amparo. Por virtud de ésta, el particular agraviado por alguna ley o acto de autoridad puede combatirlos si acaso le paran algún perjuicio. En estos casos el reclamo puede consistir en la incompetencia de la autoridad señalada como responsable, por no estar en el ámbito de sus atribuciones —ya federales, ya locales—, la realización del acto reclamado. La decisión judicial, en su caso, sólo beneficia al promovente.

Por tanto, las características distintivas de los tres sistemas para el control del sistema federal radican, tanto en los sujetos a quienes se faculta para iniciarlos, como en el alcance de las sentencias con que dichos juicios concluyen.

En la defensa que se intenta a través del juicio de amparo son los individuos quienes pueden acudir ante los tribunales para solicitar el amparo de la justicia federal. En el caso, para que se repare el agravio consistente en que la autoridad señalada como responsable no es realmente “competente”, en los términos del artículo 16 constitucional. Y si en el caso concreto existe violencia a dicho sistema competencial, el juzgador emitirá una sentencia que “sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare” (artículo 107, II).

El artículo 105 constitucional, por su parte, da a ciertas entidades públicas —Federación, Estados, municipios— y al conocimiento directo de la Suprema Corte de Justicia, la posibilidad de combatir asuntos competenciales entre Federación y Estados. Este precepto no había sido reglamentado en el curso de 77 años y, por tanto, su falta de aplicación impidió que se desarrollara una más amplia y rica evolución de nuestro federalismo. Tales controversias, en efecto, no dejaron de presentarse en la realidad de nuestra vida política y jurídica, pero no fueron solventadas a través de las vías jurídicas previstas en la Constitución. En mi libro *La Suprema Corte y la Política* (UNAM, 1979), lamentaba yo esta circunstancia y abogaba por una pronta reglamentación del precepto para que adquiriera vigencia. Ahora no puedo menos que celebrarla, expresando la preocupación de que el texto aprobado pudiera desquiciar en alguna medida al sistema federal mismo, especialmente en cuanto a la asimilación de los municipios como protagonistas

del esquema federal, con el mismo imposible rango que la Federación y los propios Estados.

Falta también articular las hipótesis del precepto establecidas por las fracciones II y III del artículo 103, que refiriéndose a la existencia de leyes de la Federación o de los Estados que recíprocamente vulnere o restrinjan los ámbitos de competencia que les son propios, han carecido y carecen de una reglamentación que les dé vigencia procesal.

V. Como todas las instituciones políticas, el federalismo reconoce un origen y una evolución determinados. En el caso del derecho constitucional en particular, donde el federalismo se inscribe, es indispensable reconocer dicho proceso, puesto que allí está escrita la experiencia histórica que le da sentido y lo hace posible. Ninguna institución humana compleja, y el sistema federal ciertamente lo es, puede surgir de la nada histórica. Su desarrollo es un proceso acumulativo que reúne experiencias, fracasadas y con buen éxito, relativas a su vigencia y a los propósitos sociales que persigue. No es una excepción a este principio la implantación y desarrollo de nuestro federalismo.

La estructura política de la Nueva España puede parecer, a primera vista, como lo más alejado a una estructura federal. Estamos acostumbrados a considerar los trescientos años de vida colonial como una rígida pirámide política en cuya base estaba todo y en la cúspide, únicamente el virrey, solitario y todopoderoso. Con todo, en algunas formas de organización política y administrativa del periodo virreinal hay gérmenes de lo que sería posteriormente la estructura federal del México independiente.

Así, por ejemplo, y en primer lugar, la enorme superficie de lo que fueron las posesiones españolas en América obligó desde el principio a reconocer diferencias y particularidades. Aquel territorio del orden de los cuatro millones de kilómetros cuadrados estaba poblado por grupos sociales de las más diversas condiciones y características. Piénsese, sencillamente, en lo que era la vida social, política y económica en la Península de Yucatán y en la Alta California; en Oaxaca y en Texas; y en todas ellas respecto de la capital de la Nueva España. Estas obvias diferencias obligaron a establecer un principio de división territorial que, así fuera en gruesos trazos, reconocía los grandes agregados territoriales y sociales que integraban el territorio conquistado.

Por otra parte, la conquista, colonización y poblamiento no fueron simultáneos ni dentro de un lapso breve. Más de siglo y medio duró este proceso, que se prolongó hasta bien entrado el siglo XVII; como consecuencia, la evolución que se dio en la metrópoli respecto de la

mejor manera de administrar la Nueva España, que pasó de un unitarismo rígido hasta claros criterios de desconcentración en el siglo XVIII, influyó en la forma en que las diversas provincias coloniales vivieron su dependencia respecto de la “cabeza del Reyno”, como significativamente se conocía entonces a la ciudad de México.

También, además, por razón de la distancia y la dificultad en las comunicaciones, a medida que los nuevos poblados se situaban más alejados del centro político tendían a desarrollar, o a conservar, formas de vida propia y, por tanto, a profundizar ciertos grados de autonomía en su diario acontecer. La Corona española hizo todo lo posible por mantener una inflexible unidad en las disposiciones jurídicas que regían la vida colonial, con el propósito de dar coherencia política y administrativa a esa enorme entidad territorial que se llamó la América Septentrional; concepto político territorial cuya pervivencia llega hasta la misma Constitución de Apatzingán, cuyo verdadero encabezado es “Decreto para la Libertad de la América Septentrional”. Numerosos hechos y disposiciones aluden a esta preocupación unificadora e integrista; todo lo cual remite al hecho de que había fuerzas centrífugas efectivas que, desde siempre, pugnaron por manifestarse como diferencias y necesidades regionales.

De manera concurrente y con consecuencias sociales aún más importantes, la decisión de la Corona española de crear dos órdenes jurídicos, uno, las Leyes de Indias, para los naturales; y otro, la legislación común de la Península, para los españoles y sus descendientes, permitió que grandes sectores de la sociedad colonial, entonces claramente mayoritarios, conservaran buena parte de sus formas de relación económica, jurídica y política —las repúblicas de indios—, consagrando así usos y costumbres propios; esto es, manteniendo diferencias y singularidades regionales.

En la segunda mitad del siglo XVIII, esto es, cuando comenzaban a manifestarse con nitidez los rasgos que anunciaban la existencia de la nación mexicana, España experimenta un intenso proceso de modernización en todos los órdenes de su vida económica y social. Encabezado por Carlos III y un brillante grupo de reformistas, este proceso va a tener una expresión que es fundamental para el federalismo mexicano; y éste es la introducción del sistema de Intendencias en el año de 1787.

En su búsqueda de orden y eficiencia, el llamado despotismo ilustrado creó para el territorio de la Nueva España doce divisiones territoriales que, por fin, comprendían cabalmente toda su enorme exten-

sión. Amplitud que, en los datos de Humboldt (*Ensayo*, t. I), se extendían desde el paralelo 16 N, hasta el 38 N; es decir, desde el límite norte de Panamá, entonces provincia de Colombia, hasta el cabo Mendocino, a la altura del límite septentrional del hoy estado de California en los Estados Unidos. Fue éste un gran proyecto de desconcentración administrativa, militar y hacendaria, que sin perder el principio de unidad alrededor del virrey, concedió algunas facultades administrativas a las recién creadas demarcaciones.

El establecimiento de las Intendencias en 1787 tuvo varios propósitos; entre ellos ordenar la recaudación de impuestos, mejorar la defensa de los puertos y costas y, en general, poner orden donde no había sino confusión. No puede decirse de ninguna manera que éste fuera un mecanismo federal, pues no quería ir más lejos que desconcentrar algunas de las tareas del gobierno; incluso, por el contrario, su objetivo era reforzar el poder unitario de la Corona y del virrey, en una época en que se estaba perdiendo, en gran medida, la eficacia del aparato administrativo y de control establecido sobre el inmenso imperio colonial. Una desconcentración que, a pesar de sus limitaciones, reconocía y robustecía elementos propios en las provincias mexicanas. Y que geográficamente reconocía la realidad de las grandes cuencas geográficas y humanas que conformaban la enormidad de la Nueva España.

La Constitución española de 1812 ratificó el sistema de intendencias y estableció en cada una de ellas un órgano de gobierno local llamado diputación provincial. Por primera vez se apelaba al sufragio —si bien indirecto— para integrar en regiones cada vez más integradas y características un instrumento de gobierno privado. Y es indudable que, en nuestra evolución histórica, alrededor de las diputaciones provinciales coagularán las fuerzas locales que buscaban, simultáneamente, autonomía y democracia. La nueva institución es notable, además, porque es precisamente a partir de las diputaciones provinciales que habrán de configurarse los estados de la Federación.

En efecto, como lo ha documentado magistralmente la investigadora Nettie Lee Benson (*Las diputaciones provinciales y el federalismo mexicano*, 1957), apenas se consumó la independencia y se reunió el primer Congreso mexicano, la fuerza de las provincias se manifestó con fuerza y exigió para cada una autogobierno y libertades. A tal punto que si el origen del federalismo norteamericano fue la preexistencia de trece colonias con estatutos de gobierno propio, el de México fueron las doce Intendencias y sus diputaciones provinciales, con sus facultades políticas y administrativas germinales, sí, pero con plena

realidad social y cultural; así como claras y justas aspiraciones políticas.

La verdadera historia del federalismo mexicano está por hacerse. Es un error característico considerar que nació como un proyecto artificial, sin realidad ni fuerza en los Estados. Aquella expresión según la cual la Independencia desunió lo que estaba unido, que se usa para descalificar tanto a la Independencia misma como al federalismo, tiene un contenido de verdad; pero precisamente con un sentido inverso al que se quiso darle. No pudo el régimen colonial resolver la necesidad de gobierno propio en sus posesiones de América; y cuando éstas se independizaron la cuestión se revirtió para replantearse desde su base misma, esto es, desde el municipio. La Constitución de Cádiz y sus concesiones al autogobierno llegaron tarde. Para entonces el tema pertinente, central y exclusivo era ya el de la soberanía.

Un estado de la situación del federalismo hacia 1851, a manera de corte de caja, puede dar idea del carácter bravo y beligerante que para esa época mantenían las entidades federativas. En aquel año el Presidente Mariano Arista, agobiado por la situación en que había quedado el país después de la guerra con Estados Unidos, convocó a los gobernadores de los Estados a una reunión en la capital para discutir en común las medidas que podían tomarse para remediar la situación.

Tres asuntos principales, entre otros, planteó el gobierno federal. El primero, debatir la implantación de un impuesto federal común a todos los habitantes; esto es, ejercer la capacidad tributaria federal de manera directa, que hasta entonces sólo ejercían los Estados. La segunda, consecuencia de la anterior, subsistir el sistema de ministraciones —llamadas “el continente”— que, en diversas proporciones, aportaban directamente los Estados para subvenir a los gastos del gobierno federal. Y la tercera, reemplazar el “contingente de sangre” empleando para constituir el Ejército —un cierto número de hombres reclutados y sostenidos por cada Estado—, por una conscripción hecha directamente por la Federación. Una idea del ambiente que privaba entonces entre Federación y Estados puede atisbarse a través del hecho de que a la junta sólo acudieron tres de los 27 gobernadores convocados, mientras que sólo otros nueve enviaron representantes; que el Presidente inauguró la reunión agradeciendo la presencia de los “representantes de la Confederación”; y que ninguna de las propuestas prosperó.

Las razones aducidas por los gobiernos estatales para rechazar las medidas apuntan a un federalismo sumamente imperfecto que, como lo interpretó el propio Presidente Arista, tenía más bien los elementos de una confederación. Así, el gobierno de Jalisco manifestó: “Que

despojados de sus rentas los Estados, se les impone la necesidad de establecer otras, con el temor de que corran la misma suerte, y entonces no se les podrá exigir el contingente, y perderán su ser político". El gobierno de Veracruz se refirió así a las medidas propuestas: "Destrucción por ellas del erario de los Estados. Su inconstitucionalidad. Inconvenientes de introducir en los Estados oficinas y empleados del gobierno de la Unión... Y en suma, que en las iniciativas no se concilian los intereses de los Estados y los del centro". Guerrero dijo "que si las iniciativas llegaran a adoptarse, ocasionarían la ruina de la nación, puesto que se destruirían y nulificarían parcialmente las partes integrantes de que se compone, a la vez que se conculcarían en su esencia las prerrogativas constitucionales de los Estados". La opinión de Oaxaca, que a la sazón gobernaba Benito Juárez, fue contundente y breve: "las iniciativas causarían la cesación del pacto federal". En su oportunidad Durango expresó: "Que las iniciativas son contrarias a las instituciones y atacan radicalmente la independencia de los Estados". Refiriéndose, en fin, a las mismas iniciativas, el gobierno de Zacatecas manifestó que "son anticonstitucionales, porque atacan de lleno la independencia y soberanía de los Estados". En resumen, que si bien incomprendida, lamentable y todo, esta era la percepción que respecto de su estatuto constitucional y político tenían los Estados veintisiete años después de haberse constituido como federación.

VI. Comparado con temas tales como la democracia o los derechos humanos, el federalismo aparece a muchos como asunto más bien abstracto e impersonal. Cuestión que no parece referirse a cada uno de los ciudadanos, sino meramente a la estructura del gobierno; un diseño especial de las instituciones; unas formas de distribuir las competencias públicas, y nada más. A no pocos, incluso, a fuerza de concretos, puede darles lo mismo que se viva o no el federalismo, pues es materia que no afecta en apariencia sus quehaceres diarios; pero no es así.

El federalismo surgió en México asociado a las ideas de autogobierno y libertad. Nació como expresión complementaria de la voluntad democrática implícita en la lucha por la independencia nacional. Por su naturaleza se percibió enseguida como forma de organización opuesta al centralismo colonial, tan reglamentista como inapelable; opuesta a la falta de libertad en las provincias y ciudades y, en resumen, a la viva apetencia de tener gobierno propio.

No fue nunca el federalismo entre nosotros, por lo tanto, a diferencia de otros federalismos, un pacto entre entidades libres ya existentes;

lo fue, por el contrario, entre regiones urgidas de constituirse en libertad. Por esto tampoco fue un mero sistema de distribución de competencias entre quienes ya las tenían, sino precisamente entre quienes querían tenerlas, rescatándolas de una metrópoli absorbente y centralizadora. Ni fue tampoco, por lo mismo, un asunto de eficiencia gubernamental y administrativa, por más que ello estuviera implícito en el federalismo. No, la lucha tenaz por el federalismo en México ha sido y es, más bien, cuestión relacionadas con el ejército de derechos políticos, disfrute de libertades individuales y desarrollo en paz y a salvo de regiones que se reconocían entre sí por intereses y peculiaridades que les daban identidad y orgullo propios.

Quienes todavía desdeñan los orígenes de nuestro federalismo y lo consideran grosera y servil imitación del norteamericano, omiten considerar, entre otras razones que los refutan, el hecho de que México, entonces recién independizado de España, contaba a la sazón con más de cuatro millones de kilómetros cuadrados; con una escasa población, que rondaba en los ocho millones de habitantes y, como contrapartida, con la ausencia casi total de una efectiva red de comunicaciones y medios de transporte. La cultura y costumbres de la Alta California, por otra parte, contrastaban claramente con las de Oaxaca e igualmente con las de Yucatán y Guanajuato. Y todas ellas con las de pueblos situados al sur del río Arkansas, entonces límite superior al noreste de la Nueva España, que comprendía una región en la cual, quién lo dijera, se sitúa el hoy famoso pueblo Hope, cuna del actual presidente de Estados Unidos.

No habría, por tanto, otra forma de que el federalismo para estructurar al nuevo estado independiente. Y no es poca cosa que después de tantos jaloneos y luchas fratricidas, con tantas vidas segadas entre federalistas y centralistas, se acepte hoy en forma universal que "federal" es la forma de estado y de gobierno que debemos perfeccionar. Es este un ejemplo notable de cómo, en la molienda de la historia, los pueblos se van tornando más homogéneos y compartiendo en común un mayor número de valores. Porque ciertamente el federalismo es uno de aquellos paradigmas liberales del siglo XIX que, habiendo dado lugar a cruentas luchas fratricidas, estaba aguardando la unanimidad de los mexicanos al concluir este siglo XX; siglo que en ésta y otras cuestiones ha sido el de la verdadera integración nacional.

Cabe apuntar, finalmente, que mientras en el siglo XIX el federalismo fue una institución relativamente excepcional y casi exclusiva del continente americano —Estados Unidos, México, Brasil—, y duran-

te el cual, incluso, algunas federaciones, como Colombia en 1886, dejaron de serlo, en la centuria que termina se ha propagado con amplitud evidente. Así, el prestigio del federalismo influyó de manera notoria en las constituciones de los países que después de la Segunda Guerra alcanzaron su independencia. En lo que Herrero de Miñón ha llamado “la segunda generación constitucional” (*Nacionalismo y Derecho Constitucional*, 1971), dentro de la cual quedan comprendidas las constituciones de los países recientemente independizados de Asia y África, el federalismo puede considerarse “un producto típico”.

A este respecto, e independientemente de las ventajas propias del sistema federal, se puede decir que la Constitución de la URSS como una federación y la influencia política e ideológica que esta entidad de magnitud continental tuvo en numerosos países durante la época de la descolonización, influyó en alguna medida en la propagación del sistema. Esto sin omitir el hecho, por supuesto, de que tales países consideraron que un gobierno centralizado, aunque independiente, podía resultarles tan ajeno como la misma autoridad colonial.

Cabe decir, finalmente, que el vigoroso reavivarse de los nacionalismos y subnacionalismos que nuestra época testimonia ha venido a ser un elemento adicional y favorable para la propagación federalista; sus características se avienen a la flexibilidad que toda estructura política moderna requiere, y tiene la capacidad de adaptarse a las más variadas condiciones sociales y políticas. En el horizonte del siglo por venir todo parece abonar la consolidación y extensión de los sistemas federales.

VII. Una consideración así sea muy general del federalismo, tiene que registrar alguna referencia acerca del gobierno municipal. Como lo municipal remite a autonomía y gobierno propio; como el municipio alude al ejercicio de la democracia en su expresión más básica y elemental; como el municipio libre y suficiente ha sido aspiración constante en todos los tiempos y en todos los pueblos de México, de allí sacan algunos que federalismo y municipalismo sean la misma cosa. Pero no solamente; a partir de esta perspectiva sostienen que el municipio priva en importancia, incluso, frente a la jerarquía de los Estados.

Es curioso a este respecto, que los recién subidos al carro del federalismo —centralistas de ayer, sobre todo— traigan consigo al tema un ingrediente cuya historicidad nada tiene que ver con el sistema federal; un factor cuya apariencia concurrente puede introducir perturbaciones tanto en la comprensión como en la operación del sistema, hasta

el punto de desnaturalizarlo. Me refiero a la tensión que, en términos de antagonismo, permiten y en cierto modo propician las reformas de 1994 al artículo 105 constitucional, entre municipalismo y sistema federal.

Conforme a esta concepción los Estados son creaciones de la ley y, por tanto, entidades artificiales, en cierto modo caprichosas, frente al carácter de sociedad “natural” o “perfecta” que tiene el municipio. En consecuencia, dicen, si han de acendrase los valores autonómicos del federalismo es preciso incidir directamente en el ámbito municipal. Eludir la realidad jurídica y política de los estados; saltar sus fronteras y operar de manera directa e inmediata con los municipios.

En los términos de la Constitución (artículo 115), los Estados tienen el mandato de adoptar, “para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre”. La jerarquía relativa del esquema municipal es, así, incontestable. Y su teleología es igualmente clara; se trata de que la unidad social territorial básica del país se constituya conforme a principios democráticos en el ámbito de los Estados. El gobierno propio de esta unidad primaria y su desarrollo en democracia son los valores esenciales a tutelar. Las reformas constitucionales de 1983 al artículo 115 de la Constitución dieron a los municipios atribuciones que, sin duda, están contribuyendo a modificar su papel dentro de la estructura gubernamental. Si se hacen efectivas y se profundiza su aplicación permitirán alcanzar los valores que el municipalismo tutela. Pero su vida ha de desarrollarse en el espacio de los Estados a que pertenecen, sin desquiciarse su naturaleza atrayéndola al plano federal.

En efecto, los Estados tienen que observar, “como base de su organización política y administrativa” al municipio libre; pero la determinación de cuáles y cuántos son los ayuntamientos es cuestión librada completamente a la competencia local. De ellos depende en última instancia la creación, división o desaparición de los municipios. Su existencia pende de la constitución local y, en cuanto a sus facultades y deberes, de ésta y la ley orgánica municipal correspondiente. En ello no tiene la Federación nada que ver. Las querellas con los Estados de que forman parte debieran ser objeto de análisis y solución, al menos en una primera instancia, en el ámbito de los propios Estados. Por esto no tienen sentido alentarlos a litigar contra el Estado del que forman parte o, peor aún, convertirlos en protagonistas de una relación directa con el gobierno federal, al margen de las entidades.

En todo caso, son los estados los que integran la federación y no los municipios; su relación con la federación, por ende, debe ser mínima y limitada. Su desarrollo, su libertad y sus querellas, son cuestiones que deben ventilarse entre ellos y los poderes constitucionales de los Estados. De otra manera se está introduciendo por la puerta de atrás, con el encantador y bienvenido pretexto de fortalecer al municipio, una forma de centralismo que no soñara Maximiliano de Habsburgo.

No hay duda, por otra parte, de que la pretendida vinculación directa entre Federación y municipios —en la medida exacta de su virtualidad— alude claramente a la debilidad de los Estados y a su incapacidad para representar a aquellos dentro del concierto federal. Perseverar en esta tendencia conduciría tarde o temprano a la defunción de los estados y, por lo tanto, del federalismo.

Ciertamente el tema es delicado y puede asegurarse que no es únicamente teórico. De su correcta solución depende que el federalismo se estructure debidamente, y que, en un momento de inflexión como en el que estamos, no derive hacia una gigantesca confederación de municipios regimentados por el gobierno nacional. Forma nueva y estafalaria de centralismo.

VIII. En nuestra historia política, lo repetimos, la adopción del federalismo está vinculada a las ideas democráticas y de modernización del país. Federalismo es autogobierno. Búsqueda de libertades públicas. Equilibrio del poder. Democracia. Es una contradicción en los términos imaginar un federalismo autoritario o que se dispensa gota a gota; que desconcentra o, incluso, descentraliza funciones y programas sin acompañar los recursos que los habían venido soportando. En la composición de un sistema federal más equilibrado, a las fuerzas políticas y de opinión les espera todavía un largo camino.

Lo que hoy resulta más evidente de lo que podríamos llamar economía del federalismo, es el hecho simple de que los Estados necesitan recursos para desarrollarse y carecen de facultades tributarias bastantes para obtenerlos. La mera posibilidad de conseguir mayores ingresos a partir de una grande y única bolsa federal que absorba toda la capacidad tributaria del país —pasar de tal, a tal otro por ciento— siendo necesaria, poco tiene que ver con un auténtico federalismo fiscal. Es hora, más bien, de revisar si la Federación, por ejemplo, debe conservar el derecho —inscrito hoy en la Constitución— de recaudar los impuestos a “cerillos y fósforos” y los que causan el “aguamiel y productos de su fermentación” (artículo 73, XXIX, 4o. d, e).

También parece urgente reconsiderar todo lo relativo a la regulación y manejo de ciertos bienes que territorialmente se encuentran en los Estados —¿dónde más podrían estar?—, como por ejemplo, los bosques. No parece sensato que en su conservación y manejo nada tengan que ver las entidades, pues hasta los incendios se consideran federales y nada pueden hacer para combatirlos los Estados. Lo mismo puede decirse de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos que se encuentran en las entidades, materia que actualmente se encuentra reservada del todo a la Federación, sin que aquellas puedan participar, siquiera, en la conservación de este patrimonio. Igual cosa puede decirse de la carga fiscal a los ejidos —la mitad de la superficie rural del país—, hoy en día consideradas tierras federales y por tanto sustraídas a la tributación local.

He ahí algunas cuestiones cuyo apremio parece evidente a todos, y cuya favorable evolución daría mayor densidad, eficacia y realidad a nuestro sistema federal. En todo caso, para decirlo en palabras del destacado estudioso del federalismo, Bernard Schwartz (*El federalismo norteamericano actual*, 1984), corresponderá a los propios Estados continuar ejerciendo un papel decisivo “para asegurar aquellos valores que incluso un federalismo diluido posee”.