

DOSSIER

200 años de federalismo
en México



200 años del federalismo en México: democracia y gobiernos locales

200 years of Federalism in Mexico: democracy and local governments

Gabriel Pérez Pérez / Mario C. Chavarría Suárez

Se explica el federalismo por medio de tres etapas: Independencia y territorio (1824); acceso y limitación del poder (1857); e institucionalización de la pugna por la Presidencia de la República (1917). A pesar de que en sus orígenes se construyó sobre la base de la experiencia empírica, en el siglo XXI se configura sólo a partir de su expresión jurídica. Su relación teórico-conceptual con la democracia, resalta la importancia de la escala local para promover el desarrollo humano y enfrentar algunos de los problemas de las sociedades globalizadas.

Palabras clave: federalismo, democracia, gobiernos locales.

Federalism is explained through three stages: Independence and territory (1824); access and limitation of power (1857); and institutionalization of the struggle for the Presidency of the Republic (1917). Despite the fact that in its origins it was built on the basis of empirical experience, in the 21st century it has been configured only from its legal expression. Its theoretical-conceptual relationship with democracy highlights the importance of the local scale to promote human development and face some of the problems of globalized societies.

Key words: federalism, democracy, local governments.

Fecha de recepción: 22 de marzo de 2023

Fecha de dictamen: 13 de agosto de 2023

Fecha de aprobación: 11 de septiembre de 2023

INTRODUCCIÓN

El federalismo se sitúa en un campo de investigación ampliamente desarrollado en distintas disciplinas académicas de las ciencias sociales como el derecho, la economía, la ciencia política y la sociología. Sin embargo, el alcance de sus aproximaciones parece que se queda corto cuando se intenta explicar la configuración del régimen político mexicano en el siglo XXI a partir de normas y mecanismos propios del siglo XIX. De un primer acercamiento, parece que se ha avanzado poco en la materia.

Algunos de los elementos más útiles para comprender al federalismo contemporáneo provienen de la historia: nos permite entender que la proliferación de estudios derivados de distintos enfoques metodológicos, obedece a la complejidad de llevar al nivel de los conceptos y las teorías, la experiencia derivada de la realidad social, moldeada por la cultura, el sentido de pertenencia, la identidad y, por supuesto, los intereses plasmados en las relaciones de poder.

Como categoría de análisis, el federalismo se desarrolla sobre la observación y descripción de los hechos históricos delimitados por periodos. Lo que se puede encontrar en sus diversos estudios durante más de 200 años, son elementos descriptivos –en su mayoría históricos y/o jurídicos– que señalan sus características particulares de acuerdo con las etapas de construcción de México como Estado-nación independiente.

Algunas de las aportaciones teóricas consideradas como clásicas y más importantes de la literatura sobre el federalismo (Hamilton, Madison y Jay, 2001; Tocqueville, 2000; Montesquieu, 2007; entre otras), dan cuenta de que se ha diseñado y ha funcionado de acuerdo con las condiciones sociales, políticas y económicas durante el surgimiento y evolución de los Estados nacionales (Guillén, 2020).

Así corresponde el diseño constitucional del federalismo en México, propio de las identidades locales que se integraron a un orden nacional por medio de tres instrumentos jurídicos principales: las constituciones de 1824, 1857 y 1917.

Lo que aquí presentamos es un estudio de tipo evaluativo sobre el federalismo por medio de tres etapas con sus respectivos objetivos: Independencia y delimitación territorial (1824); acceso y limitación del poder (1857); e institucionalización de la pugna por la Presidencia de la República (1917). A pesar de que en sus orígenes se construyó sobre la base de la experiencia empírica, en el siglo XXI se configura sólo a partir de su expresión jurídica. Su relación teórico-conceptual con la democracia, resalta la importancia de la escala local para promover el desarrollo humano y enfrentar algunos de los problemas de las sociedades globalizadas.

INDEPENDENCIA Y TERRITORIO COMO ORÍGENES DEL FEDERALISMO (1824)

A 200 años de su implementación como régimen de gobierno, poco nuevo se puede decir sobre el éxito o cumplimiento de su propósito fundamental: el equilibrio de poder y el reconocimiento de la pluralidad sociopolítica entre los integrantes del pacto federal, cuyos orígenes se remontan a la Constitución de 1824.¹

El criterio fundamental que buscó plasmarse en esa Constitución, fue el del reconocimiento de la autonomía e importancia del territorio a partir de dos jerarquías: las provincias (hoy conocidas como estados o entidades federativas) y los municipios (De Gortari, 2003). El título del texto constitucional da cuenta de la prioridad que ocupó el espacio geográfico para el diseño del incipiente sistema político mexicano: “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, en cuyo artículo 4 se define como una “república representativa popular federal” (Constitución Federal de 1824).²

En este documento se identificaban algunos rasgos de preminencia del Poder Legislativo para salvaguardar el equilibrio del pacto federal a partir de cuatro objetivos: 1) conservar la unión federal de los estados; 2) mantener la paz y el orden público al interior de la federación; 3) garantizar la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior; y 4) mantener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos de los estados ante la ley (Sordo, 2003: 141).

No obstante que en la formalidad se estableció una relación proporcional entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la fuerza de cada uno de los estados para hacer posible la independencia se trasladó hacia el legislativo, ubicándolo en los hechos, como el eje central del sistema político para el diseño de los instrumentos jurídicos y las instituciones posteriores.

¹ “Desde décadas antes de la Independencia de la Nueva España se habían dado pasos importantes para la conformación del Estado, al concebir el territorio como una unidad formada por partes, bajo una noción jerárquica y racional que facilitara su gobierno, y que iba a funcionar en distintos niveles territoriales: desde el local o municipal, al provincial o estatal y al central o general. El mecanismo había sido implantado en el siglo XVIII en términos administrativos y, por la vía constitucional, adquirió su dimensión política” (De Gortari, 2003: 76).

² Los territorios que conformaron a la federación, de acuerdo con el artículo 5 de la misma Constitución fueron: Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas, el territorio de la alta California, el de la baja California, Colima, y el de Santa Fe de Nuevo México. Para definir el caso de Tlaxcala, se postergó una ley constitucional para determinar su carácter (Constitución Federal de 1824).

El artículo 50 de la Constitución de 1824, otorgaba 31 facultades exclusivas al Congreso General, mientras que al Poder Ejecutivo asignaba 21 (así como cinco restricciones) y al Poder Judicial únicamente cuatro. Además de la diferencia cuantitativa, las atribuciones asignadas al legislativo eran cualitativamente superiores a las de los otros dos poderes: admitir nuevos estados o territorios a la unión federal; arreglar definitivamente los límites de los estados; erigir los territorios en estados, o agregarlos a los existentes; y unir dos o más estados a petición de las legislaturas para que formaren uno solo, o erigir uno nuevo dentro de los límites ya existentes. Tenía la capacidad de formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los estados (Constitución Federal de 1824).

En una etapa fundamental que cimentó al Estado mexicano como independiente, dichas atribuciones significaban en buena medida el control del proceso político y de la representación de los intereses en juego.

De ahí que en 1836, la primera República Federal cayó cuando se estableció un régimen centralista encabezado por Antonio López de Santa Anna, desconociendo el carácter federal de la nación por medio del instrumento jurídico conocido como las Siete leyes constitucionales.³ Las disputas entre los federalistas para evitar un poder central despótico y los centralistas en función de la eficacia del gobierno y el expansionismo de Estados Unidos, derivaron en el reemplazo de las entidades federativas por departamentos, cuyos gobernadores eran nombrados por el presidente en quien recaía el Poder Ejecutivo (Medina, 2009).

Esta fue una de las primeras pruebas a las que fue sometido el centralismo para procesar las demandas de los poderes regionales en el contexto de la política interior.⁴ Y en materia de política exterior, frente a la invasión de Estados Unidos entre 1846 y 1848, que implicó la pérdida de más de la mitad del territorio nacional; el elemento más importante sobre el cual se fundaron los principios del México independiente y el propósito de la Constitución de 1824.

³ Existe un gran debate sobre las posibles aportaciones que las Siete leyes tuvieron sobre el reconocimiento de derechos –no obstante sus limitaciones en razón de la condición económica y cultural–, puesto que consideraron un apartado especial sobre los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República en materia de nacionalidad, igualdad, libertad, propiedad, seguridad jurídica y derechos políticos; sin embargo, seguían sin ser reconocidos el derecho a la libertad de culto y creencias y continuó la obligatoriedad de la religión católica romana impuesta desde la conquista española y mandada por la Constitución de 1824.

⁴ Las ciudades más grandes de los antiguos estados continuaron ejerciendo una influencia considerable en sus regiones. El país permaneció dividido, los levantamientos políticos y las guerras civiles continuaron mientras Estados Unidos invadía México (Rodríguez, 2014).

El fracaso de esta primera experiencia centralista de gobierno y el surgimiento del pensamiento liberal en defensa de las garantías individuales a partir del derecho y las instituciones, propiciaron en 1847 la redacción de un documento que sería la base 10 años después, de la Constitución de 1857.

El 22 de agosto de 1846, el Congreso se instaló como Constituyente y restableció la vigencia de la Constitución de 1824 en sus artículos del I al III:

I. Que los Estados que componen la Unión Mexicana, han recobrado la independencia y soberanía que para su administración interior se reservaron en la Constitución. II. Que dichos Estados continúan asociados conforme al pacto que constituyó una vez el modo de ser político del pueblo de los Estados-Unidos Mexicanos. III. Que el Acta constitutiva y la Constitución federal, sancionadas el 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución política de la República (Acta Constitutiva y de Reformas, 1847).

En esta etapa de la historia de México se puede identificar de manera muy clara el desarrollo de dos ideologías en pugna por la definición no sólo del régimen, sino del sistema político nacional: centralización/descentralización vinculadas con dos corrientes de pensamiento dominantes sobre la configuración de los derechos y libertades de las personas derivadas, por una parte, del constitucionalismo histórico español y, por otra, del iusnaturalismo propio de la Revolución Francesa. Esta última, la más adecuada para defender la autonomía local y para establecer límites al poder frente a los derechos individuales (Medina, 2009: 12).

FEDERALISMO COMO MECANISMO DE ACCESO Y LIMITACIÓN DEL PODER (1857)

En 1854, mediante un movimiento armado promovido por la declaración del Plan de Ayutla, se desconoció nuevamente al gobierno de Santa Anna —que mediante revuelta militar logró un nuevo periodo de gobierno centralista entre 1853 y 1855— hasta su renuncia y exilio definitivo. Los liberales ocuparon nuevamente el gobierno, nombraron a un presidente interino y emitieron la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente en 1856 (Acta Constitutiva y de Reformas, 1847).

En 1857, el Congreso promulgó una nueva Constitución que restauraba el federalismo y establecía una legislatura unicameral (Rodríguez, 2014). La carta constitucional significó un cambio radical en cuanto a la configuración del Estado mexicano respecto al poder de la iglesia y el alto clero católico, quienes promovieron levantamientos armados con militares conservadores que también rechazaban el cambio de régimen institucional.

En la búsqueda del equilibrio y control del poder que no fuera del Estado, inició otra de las etapas importantes de la historia de México conocida como la Guerra de Reforma:

Esto fue el inicio de una nueva guerra civil conocida como “Guerra de Reforma” (1858-1861), en la que se enfrentó el gobierno liberal, encabezado por Benito Juárez, como presidente interino, contra el bando conservador, comandado por los generales Félix Zuloaga y Miguel Miramón. Los liberales reafirmaron su embate contra los conservadores mediante la expedición de leyes que reglamentaban algunos artículos constitucionales. Nacionalizaron los bienes eclesiásticos, cesaron la intervención del clero en los cementerios, decretaron la Ley del Matrimonio Civil, la Ley Orgánica del Registro Civil, y la Ley sobre Libertad de Cultos. Igualmente aprobaron la Ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficencia. Con el triunfo de los liberales en la guerra, la Constitución de 1857 permaneció como la máxima ley hasta 1916, en que fue reformada por el Congreso Constituyente (Constitución Política de la República Mexicana, 1857).

Lo que se puede destacar de estos periodos sociohistóricos que culminaron con la promulgación de las Constituciones de 1824 y 1857, es que en sus inicios, el federalismo en México se diseñó de acuerdo con los principios ideológicos de un régimen semiparlamentario. La concentración de facultades y atribuciones del Poder Legislativo durante tales décadas se explica no sólo por la correlación de fuerzas entre las entidades federativas cuya participación fue decisiva en el proceso de independencia, sino por la influencia de la ideología liberal para el establecimiento de mecanismos de control a cualquier tipo de poder que no fuera parte del entramado institucional. El acceso a un conjunto de libertades y derechos de la ciudadanía en México desde los municipios, los estados y la federación, también fue parte importante para la conformación del orden federal como hoy lo conocemos.

No obstante, esa tendencia cambió durante la primera década del siglo XX con la Revolución de 1910, que inicia el proceso de centralización del Estado mexicano en aras de la llamada “Unidad Nacional” e “Institucionalización de la lucha por el poder de la Presidencia de la República”.

FEDERALISMO, REVOLUCIÓN SOCIAL E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA LUCHA POR EL PODER (1917)

El proceso revolucionario en México que va de 1910 a 1917 con la promulgación de una nueva Constitución, se dio de manera fundamental en contra de la dictadura de Porfirio Díaz y a favor de la regulación jurídica de los mecanismos de acceso y distribución del

poder mediante el sufragio efectivo, la no reelección y en términos generales, por el establecimiento de un régimen democrático.

En relación con los principales cambios que sufrió el Estado mexicano, se puede decir que se dieron a nivel de la comunidad política, del marco normativo y en las estructuras de decisión. Como por ejemplo, en la extensión del derecho al voto, el surgimiento de la sociedad civil organizada y el protagonismo de los partidos políticos como instituciones de interés público para aspirar a cargos de elección popular (Chavarría, 2021).

Sin embargo, el grado de influencia y representatividad que tuvieron las entidades federativas para lograr la independencia, se trasladaron hacia las pugnas internas del país por el poder de la Presidencia de la República, sin llegar a consolidarse el sistema federal ya no en función del territorio –que durante la revolución dejó de ser el criterio principal–, sino de las facultades y atribuciones de los estados para ejercer de manera efectiva su soberanía. En el Cuadro 1 se muestra la definición constitucional del régimen político mexicano en las constituciones de 1824, 1857, 1917 y la vigente en 2022.

Los alcances y limitaciones del federalismo en México no se definen ni se agotan en términos nominales, pero los títulos de las constituciones donde se plasmó como máxima expresión normativa y jurisdiccional, dan cuenta del lugar que fue ocupando en las distintas etapas históricas.

En casi 200 años, transitamos de una Constitución Federal, con un régimen predominantemente semiparlamentario, hacia uno centralista y Presidencialista en 2022. En el Cuadro 1 se incluye este año para identificar que el orden federal en materia normativa no ha cambiado significativamente desde 1917.

Si al inicio del capítulo mencionamos que el federalismo en México se construyó sobre la base de la experiencia y las relaciones de poder coyunturales, durante las dos primeras décadas del siglo XXI podemos afirmar que la norma constitucional, ha definido al federalismo a partir de su conceptualización teórica y jurídica, dejando de reflejar las distintas realidades y condiciones sociopolíticas de quienes configuran el pacto federal,⁵ puesto que los problemas actuales en el marco de la relación entidades federativas/poder central, giran en torno al ejercicio de las soberanías locales y mejores condiciones de justicia e igualdad.

⁵ El cambio más reciente en materia de federalismo se dio en 2016, con la reforma política que transformó al Distrito Federal en la Ciudad de México como capital del país y sede de los Poderes de la Unión. Las 16 delegaciones que lo conformaban, son demarcaciones territoriales con alcaldías. En términos generales, se define como una entidad integrante de la Federación, republicana, democrática, representativa, laica y popular, bajo un sistema de división de poderes, pluralismo político y participación social (Constitución Política de la Ciudad de México, 2022).

CUADRO 1
Régimen político y soberanía en México

Constitución	Definición de régimen político y ejercicio de la soberanía
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824	“Artículo 4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal” (Constitución Federal de 1824).
Constitución Política de la República Mexicana, 1857	“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal” (Constitución Política de la República Mexicana de 1857).
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917	“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por 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, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917).
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022	“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2022).

Fuente: elaboración con datos de referencias bibliográficas.

DEL SISTEMA FEDERAL AL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA

Los levantamientos armados y revueltas civiles mediante los cuales se intentó imponer un régimen centralista en distintas etapas durante el siglo XIX, evolucionaron hacia mecanismos institucionales y de negociación sofisticados, como la influencia política, la recaudación fiscal y la planeación del ejercicio gubernamental. Frente al poder que aún conservaban las entidades federativas más importantes, desde el gobierno de Porfirio Díaz se empezaron a construir lazos de dependencia económica, primero a nivel interno y de manera posterior, a partir del endeudamiento externo cuya titularidad recaía en el Poder Ejecutivo Federal. La asignación de recursos económicos a los estados y la posibilidad de favorecer elecciones de gobernadores, abrió el camino de la subordinación de la escala local a la federal (Carmagnani, 1994).

No obstante que el papel del Poder Judicial había sido limitado por la dimensión territorial para el acceso a la justicia, en la Constitución de 1917 se le asignaron facultades para revisar la constitucionalidad de las resoluciones de los órganos judiciales locales mediante el juicio de amparo para proteger las garantías individuales en materia penal, civil y mercantil. De manera que la posibilidad de intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el ámbito de lo local, significó en los hechos un mecanismo adicional de fortalecimiento del poder central (Medina, 2009).

De manera similar, se implementaron otros mecanismos constitucionales en materia de derechos de la mayor importancia como resultado de la revolución: el reparto agrario, la protección de los derechos laborales, y la titularidad de la nación (del orden federal) de la propiedad de tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional y a la propiedad privada como derivada y concedida por el Estado nacional. “Estas disposiciones se convertirían con el tiempo, y mediante reformas y adiciones posteriores, en los puntales más importantes para el engrandecimiento del gobierno federal, y dentro de él, la supremacía creciente del presidente de la República” (Medina, 2009: 17). El acceso a la salud y a la educación como derechos sociales, también fueron motivo de centralización.

El federalismo es un régimen de alta complicación técnica y política porque tiene que hacer coexistir dos soberanías distintas: la nacional y la local, la de los poderes federales y la de los estados. La naturaleza del origen del pacto federal determina esa coexistencia. Si se trata de un gobierno unitario que implanta un régimen federal, se entiende que aquél cede facultades; pero si son territorios con entidad política propia los que acuerdan convivir en un sistema federal, son éstos los que ceden facultades de manera limitada en favor del gobierno central. Este fue el caso de México y por tal razón los textos constitucionales de 1824, 1857 y 1917 reproducen la misma disposición, a saber: toda facultad que no esté explícitamente consignada a favor del

gobierno federal, se entiende reservada a los estados. Por ello, otra forma de afrontar la evolución federal es explorar las reformas constitucionales que han redundado en la centralización en perjuicio del dominio de la soberanía reservada a los estados.

Desde 1883 a la fecha es dable identificar más de una treintena de reformas constitucionales cuyo propósito central fue pasar competencias de la soberanía reservada a los estados a la federación. De ellas, sólo siete corresponden a la Constitución de 1857 y fueron llevadas a cabo durante el periodo porfirista; el resto las realizaron los gobiernos posrevolucionarios al texto de la Constitución de 1917. Aquellas, las del porfirato, se conservaron en el texto aprobado en Querétaro, y en la posrevolución se agregaron las restantes sin que ninguna haya sido revertida hasta la actualidad (Medina, 2009: 19).

Así se construyó el régimen mexicano posterior a 1917 y como hoy lo conocemos, definido en el marco normativo como federal (Cuadro 1), pero en los hechos, funcionando como un presidencialismo centralista que a lo largo de la historia contemporánea se ha definido como autoritario, con facultades meta constitucionales (Carpizo, 2006; Loaeza, 2013).

FEDERALISMO, DEMOCRACIA Y GOBIERNOS LOCALES

Los componentes mediante los cuales se materializa el régimen político mexicano –de acuerdo con la constitución vigente– son: la división de Poderes de la Unión; entidades federativas libres, sus respectivas constituciones y leyes secundarias; que en su conjunto, permiten el ejercicio de la soberanía y el principio de la autodeterminación del pueblo mexicano. Lo cual nos lleva de manera obligada a explorar la relación entre federalismo, democracia y gobiernos locales.

De acuerdo con la definición de federalismo propuesta por autores como Laura Flamand y Juan Olmeda, se entiende:

[...] como una forma de organización política donde conviven diferentes niveles de gobierno (en principio, el federal y los estatales) que rigen sobre la misma población y el mismo territorio. El gobierno federal tiene potestad sobre todo el territorio y sus habitantes, mientras los subnacionales se circunscriben al espacio y población de unidades delimitadas (Flamand y Olmeda, 2021: 17-18).

La convivencia entre diferentes niveles de gobierno se organiza en el marco de la democracia como reguladora de la relación entre las escalas territoriales y el ejercicio de su soberanía. El Cuadro 1 da cuenta de esa correlación que se define en los artículos 40 y 41 de la Constitución mexicana y ocupa un lugar importante en el ámbito de la

investigación teórico-conceptual para explicar las razones por las cuales el federalismo encuentra en la democracia el mejor régimen para su desarrollo y porqué la democracia procesa de mejor manera la pluralidad de intereses involucrados en el federalismo. En este apartado abordamos de manera breve la justificación teórica que vincula al federalismo con la democracia.

De acuerdo con el apartado anterior y en razón de que el federalismo en México se construyó sobre la base de la experiencia empírica entre las relaciones de las entidades federativas durante el proceso de independencia, la definición de democracia que adoptamos es del tipo operativa⁶ y se considera como el régimen político más adecuado para:

Responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos [...] La democracia es el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, y es hipotéticamente posible en la realidad, si todos los ciudadanos poseen por igual, un conjunto de libertades consistentes en la capacidad de: I. Formular sus preferencias. II. Manifiestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente. III. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias (Dahl, 1993: 17).

Ambas definiciones plantean una relación de dos vías: el federalismo fortalece los mecanismos de participación y representación propios de la democracia, y esta última se configura como una condición indispensable para el funcionamiento de un sistema federal, donde sus integrantes pueden elegir a sus autoridades de manera autónoma, definir políticas públicas y prioridades de atención para sus necesidades locales, frente a otras opciones como los Estados unitarios o gobiernos no democráticos que tienden hacia la restricción de derechos y al centralismo como política de organización jerárquica.⁷

⁶ Puesto que se refiere a la instrumentación práctica de la democracia como forma de gobierno en dos de sus principios fundamentales: la igualdad y libertad de las y los ciudadanos para representar sus intereses en las distintas escalas territoriales (Chavarría, 2021).

⁷ “Los sistemas federales generan efectos sociales que también contribuyen a consolidar la autonomía subnacional. En particular, sirven para condensar una identidad local que se construye de manera paralela a la nacional. Lo importante es el efecto que estas identidades duales tienen sobre el equilibrio de poder sobre la amenaza de que el gobierno central lo monopolice. Las identidades tanto nacional como local se forjan dentro de cada ciudadana y ciudadano y logran coexistir sin mayor problema. Sin embargo, en situaciones donde el centro pretende dominar las unidades

En cuanto a los numerales I al III de la definición, el federalismo permite el surgimiento y consolidación de los sistemas electorales y de partidos a nivel subnacional, que pueden transformarse en mecanismos de unificación nacional e integración, equilibrando la representación poblacional con la territorial y promoviendo distintas ofertas programáticas de gobierno. Como en el caso de México, que tuvo su primera alternancia política en el gobierno federal en el año 2000, a partir del triunfo gradual de partidos de oposición en las entidades federativas, como un efecto de la periferia hacia el centro del país.⁸

El federalismo fortalece la vida democrática mediante distintas figuras de rendición de cuentas –electorales y/o legales– que aproximan a la ciudadanía con los primeros niveles de gobierno en el plano local (Flamand y Olmeda, 2021). Y asimismo –en el marco de esa relación de doble vía– el pacto federal contribuye con la identificación e incluso intervención, cuando surgen cacicazgos locales que buscan la concentración de poder en detrimento de los principios democráticos.

El federalismo está ligado teóricamente con la democracia porque no sólo promueve la autonomía de los gobiernos locales, sino la diversidad, la pluralidad y el desarrollo de la ciudadanía en las distintas escalas de gobierno. El supuesto federalista es la evolución autónoma de estados y municipios a partir de límites a las facultades y responsabilidades gubernamentales que evitan la concentración de poder y, en su caso, la denuncian (Guillén, 2020).

La investigación académica en las ciencias sociales acerca de la vinculación teórica entre el federalismo y democracia –al igual que los estudios sociohistóricos que dan cuenta de esa relación en la práctica– es considerable. Sin embargo, el régimen político que se construyó después de 1917 hasta el año 2000 por lo menos, ha sido del tipo centralista, con la figura de la Presidencia de la República como concentradora de poder y control sobre los procesos políticos y económicos en las entidades federativas por medio de un sistema de partido único en sus orígenes y de manera posterior, de partido hegemónico.⁹ Los rasgos autoritarios del presidencialismo en México limitaron,

subnacionales, la identidad local se puede activar para transformarse en una sólida barrera frente a estos intentos, reforzando los ‘pesos y contrapesos’ verticales” (Flamand y Olmeda 2021: 41-42).

⁸ Después de más de 70 años de gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional, desde su surgimiento en 1929. Al respecto, véanse Becerra, Salazar y Woldenberg (2000) y Lujambio (2002).

⁹ De partido único, con el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario en 1929, y como partido hegemónico después de sus cambios nominales en 1938 a Partido de la Revolución Mexicana, y a Partido Revolucionario Institucional en 1946. Al respecto, véanse Garrido (1982) y Escobedo (2000).

en los hechos, el avance del federalismo como forma de organización política a pesar de su carácter constitucional. Buena parte de las reformas legales durante ese periodo se dieron en materia económica para reafirmar la relación de dependencia y subordinación de los estados.

Hasta el inicio de la década de 1980 se incorporó nuevamente al federalismo como parte de la agenda política nacional pero bajo el control de la Presidencia de la República y del Poder Legislativo Federal con lo que se denominó la “Reforma del Estado y la descentralización de la vida nacional”, mediante un conjunto de modificaciones al artículo 115 constitucional en materia de facultades y atribuciones de los municipios.¹⁰

En 1984 se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM); en 1989 cambió el nombre a Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun), y a partir de 2002 es nombrado como Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, siempre como órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación. Entre sus principios justificativos se considera:

La alternancia democrática nos ha obligado a replantear el papel de la Federación y su grado de incidencia en las políticas estatales y municipales; asimismo a elaborar propuestas para que los gobiernos garanticen derechos y servicios de calidad a la ciudadanía. Además de que tengan la capacidad de desarrollar formas locales de democracia en cada una de sus acciones (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2022).

En contraste con su etapa fundacional, el federalismo ya no se puede pensar en el siglo XXI sin la participación activa de la ciudadanía y el principio del autogobierno en los espacios locales. Una de sus principales funciones es regular la distribución de poder a nivel federal, pero también a nivel local. En la práctica, la relación teórico-conceptual entre federalismo, democracia y gobiernos locales en México, se fortaleció a partir del año 2000, cuando a propósito de la alternancia política en la Presidencia de la República se renovó la expectativa del cumplimiento de la promesa federalista y municipalista. En 2002 surgió la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) con

¹⁰ En 1983 se modificó el artículo 115 constitucional en materia de organización municipal. Se reguló el mecanismo legal para la suspensión de los ayuntamientos; se les atribuyó la facultad para prestar y administrar servicios públicos municipales como el uso del suelo y la planeación del desarrollo urbano; para la recaudación de los ingresos prediales, y se hizo explícito el pleno reconocimiento de su personalidad jurídica para administrar su hacienda, entre otras atribuciones (Barceló, Cabrero, Cejudo *et al.*, 2008).

el propósito de promover un mayor equilibrio y mejor distribución de facultades en los tres órdenes de gobierno. En ella se cuenta con la representación de las 32 entidades federativas que conforman a la República Mexicana y entre sus objetivos se encuentran:

Impulsar el fortalecimiento de las entidades federativas para que cuenten con los recursos y capacidad de respuesta de las demandas de sus comunidades; Impulsar una auténtica descentralización y de fortalecimiento del federalismo; diseñar programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia; la consolidación de una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno; realizar proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, sobre asuntos relativos a política presupuestaria, transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, servicios públicos, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, políticas de inversión pública, fortalecimiento a los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales (Conferencia Nacional de Gobernadores, 2022).

A pesar de que los resultados de los procesos electorales desde el año 2000 han abierto nuevos debates sobre los alcances y limitaciones del gobierno federal y de las entidades federativas, la agenda sobre el fortalecimiento del federalismo se presenta siempre como uno de los grandes pendientes para reconocer la conformación heterogénea de la sociedad y la pluralidad política del México actual.

Los objetivos que se plantean como origen de la Conago por ejemplo, muestran la necesidad de reflejar —desde la Constitución de 1917— nuevos tipos de relación entre partidos políticos de oposición, los gobiernos y las ciudadanías locales que buscan renovar el equilibrio entre la soberanía de los estados, la autonomía municipal y la unidad nacional que, en su conjunto, son el centro del federalismo o de lo que debería ser el federalismo en los regímenes democráticos del siglo XXI.

FEDERALISMO EN EL SIGLO XXI

A pesar de que el federalismo surgió como uno de los pilares de la democracia mexicana hace 200 años, los retos y dificultades que enfrenta en la actualidad, se encuentran lejos de resolver mediante sus mecanismos más representativos. Las condiciones de pobreza y desigualdad desde los territorios municipales no han encontrado solución en las adecuaciones permanentes del sistema electoral y de partidos o del sufragio universal. Las promesas incumplidas de la descentralización han llevado a legislar en 2014 por ejemplo, sobre la reelección y las candidaturas independientes, principios contrarios

a los prevalencientes en el periodo revolucionario que configuró al federalismo en la Constitución de 1917.

Los cambios del sistema político mexicano desde entonces han sido profundos y extensos, pero en materia de federalismo se pueden identificar incluso retrocesos. Principalmente, en cuanto a la representación efectiva y eficiente de los intereses de las sociedades locales en las decisiones de gobierno que se toman a partir de políticas públicas de todo tipo, tanto económicas, como en función del acceso a derechos sociales. De acuerdo con Guillén López (2000), actualmente la estructura de gobierno en México se puede considerar como neocentralista.

En materia de derechos sociales, el Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2020, muestra las disparidades que surgen de la convivencia entre los diferentes niveles de gobierno en cuanto al acceso a la salud, la educación y el ingreso.¹¹ El mayor porcentaje de municipios con bajos niveles de desarrollo se encuentran en los estados de Chiapas (30.5%), Oaxaca (24.9%), Guerrero (22.2%) y Chihuahua (13.4%). Mientras que el mayor porcentaje de municipios con muy alto desarrollo se concentra en la Ciudad de México, con 81.2% (Índice de Desarrollo Humano Municipal, 2020).

En una escala de 0 a 1, donde un valor más cercano a uno indica mayor desarrollo humano, por entidad federativa los niveles más bajos se encuentran en: Chiapas (0.592), Oaxaca (0.601), Guerrero (0.612), Puebla (0.624) y San Luis Potosí (0.645). En tanto que los estados con mayor desarrollo son Ciudad de México (0.828), Baja California (0.771), Baja California Sur (0.756), Sonora (0.724) y Quintana Roo (0.722) (Índice de Desarrollo Humano Municipal, 2020).

Uno de los retos actuales del federalismo –sin dejar de ser la división de poderes y representar las soberanías locales– es la generación del desarrollo humano equilibrado, tendiente hacia la construcción de condiciones de igualdad.

En el marco de la vinculación entre federalismo, democracia y gobiernos locales, así como de su relación de doble vía, los niveles de desarrollo a escala nacional también han sido afectados. Sobre todo en un escenario propio de las sociedades contemporáneas que se define por la globalización, no sólo de las relaciones comerciales y de mercado,

¹¹ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) sintetiza el avance de los países, estados y municipios en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas. Salud: mide el gozo de una vida larga y saludable, por medio de la esperanza de vida al nacer. Educación: cuantifica el acceso a una educación de calidad, con dos indicadores: los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolaridad; y el Ingreso: estima la obtención de recursos para gozar de una vida digna mediante el ingreso bruto per cápita (Índice de Desarrollo Humano Municipal, 2020).

sino por las consecuencias compartidas de los problemas con impacto mundial. En septiembre de 2022, el PNUD reportó que durante los últimos tres años, el país descendió 12 lugares en el Índice de Desarrollo Humano, al ubicarse en 2021 en el lugar 86 entre 198 países con 0.758 puntos; en 2018 ocupaba el lugar 74, con 0.799 puntos. No obstante, México no fue el único en descender, ya que el índice da cuenta que el nivel de bienestar a escala global retrocedió cinco años por la pandemia covid-19 y otras crisis políticas, económicas y ambientales, siendo América Latina y el Caribe la región más afectada (Reporte de Desarrollo Humano, 2021-2022).

Los efectos del acceso a los servicios de salud, educación y el ingreso para una vida digna y con calidad en los municipios, se trasladan a la escala nacional y global. En ese mismo reporte, el PNUD señala que México tiene menor desarrollo humano que República Dominicana (0.767), Cuba (0.764) y Perú (0.762), por ejemplo (Reporte de Desarrollo Humano, 2021-2022). Lo cual nos llama hacia una revisión de la manera en que el federalismo ha funcionado durante casi 200 años y cómo es que se incorpora en una nueva realidad globalizada.

Dicha preocupación no es menor, la Organización de las Naciones Unidas incorpora, desde 2015, a los municipios y entidades federativas como componentes importantes para acercarnos al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Mediante la territorialización de los temas de agenda, se plantea el propósito de consolidar municipios inclusivos, resilientes y sostenibles a partir del fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales¹² (Programa de Fortalecimiento de Capacidades Locales en México, 2020).

Asimismo, se ha implementado el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2020-2025, en cuya elaboración se integró la participación de los tres niveles de gobierno, a organizaciones de la sociedad civil, academia e iniciativa privada para definir cuatro áreas de trabajo: 1) igualdad e inclusión; 2) prosperidad e innovación; 3) economía verde y cambio climático; y 4) paz, justicia, y estado de derecho, con dos áreas transversales *a*) igualdad de género y empoderamiento de todas las mujeres y niñas; y *b*) personas migrantes y refugiadas. Asimismo, incluye un enfoque integrado compuesto por cinco principios programáticos: 1) derechos humanos; 2)

¹² Este programa busca, en el corto plazo, dotar de herramientas que permitan el seguimiento al cumplimiento de los ODS en gobiernos municipales, como por ejemplo: armonización de bando de policía y gobierno con perspectiva de derechos humanos; planes de reducción de riesgos de desastres; planes de separación de basura municipal; plan de desarrollo municipal alineado a la Agenda 2030; y presupuesto municipal alineado a la Agenda 2030, entre otras.

perspectiva de género; 3) interculturalidad; 4) ciclo de vida; y 5) territorio (Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, 2020-2025).

Frente al cúmulo de transformaciones que amenazan de manera gradual al planeta con mayor segmentación y polarización sociales, es necesario reconocer el papel y la importancia de lo local para enfrentar los retos de las sociedades y sus gobiernos en el siglo XXI.

CONCLUSIÓN

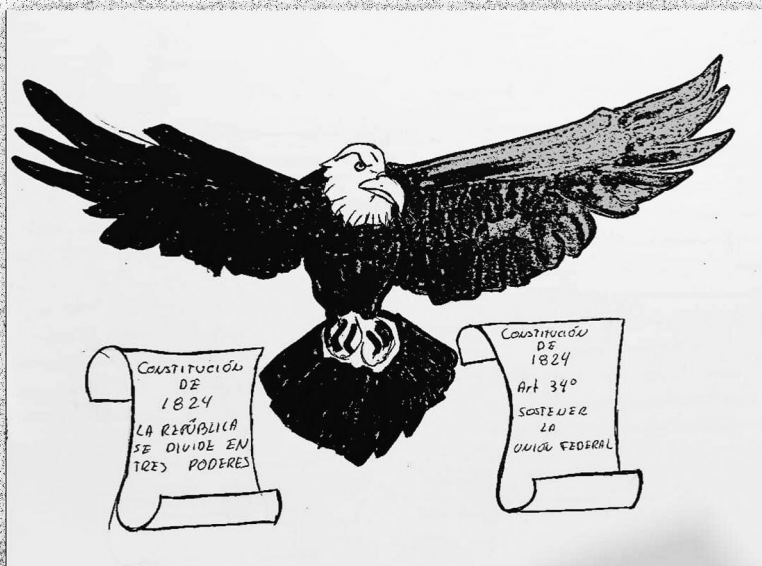
Lejos de mostrar avances significativos en cuanto a su funcionamiento y resultados –para equilibrar las relaciones de poder, promover el ejercicio de las soberanías locales y generar desarrollo humano igualitario–, el federalismo requiere más líneas de investigación de las que se han desarrollado hasta el momento en la historia, la ciencia política o el derecho. Con la intervención de la escala global en los tres ámbitos territoriales de gobierno, el sistema de pesos y contrapesos se ha desbalanceado. La conformación de los regímenes presidencialistas autoritarios y populistas en toda América Latina, ha propiciado retrocesos para la consolidación de la democracia. Sobre todo para garantizar las libertades y derechos que se conquistaron durante el siglo XX.

REFERENCIAS

- Barceló Rojas, Daniel, Enrique Cabrero Mendoza, Guillermo Cejudo *et al.* (2008). *Federalismo y descentralización*. México: Conferencia Nacional de Gobernadores.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2022). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>, fecha de consulta: 15 de diciembre de 2022.
- Carmagnani, Marcello (1994). *Estado y mercado. La economía política del liberalismo mexicano, 1850-1911*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo, Jorge (2006). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.
- Chavarría Suárez, Mario (2021). “Cambio y continuidad del sistema político mexicano en tiempos de la 4T”, en Gabriel Pérez Pérez (coord.), *El proceso electoral 2018. Retos y desafíos de la democracia en México*. México: UAM Cuajimalpa, pp. 127-160.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (2022). “Sobre la Conago” <<https://www.conago.org.mx/acercade/sobre-la-conago>>, fecha de consulta: 15 de diciembre de 2022.

- Congreso de la Ciudad de México (2022). “Constitución Política de la Ciudad de México” <https://www.infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf>, fecha de consulta: 15 de diciembre de 2022.
- Dahl, Robert (1993). *La poliarquía. Participación y oposición*. México: Red Editorial Iberoamericana.
- De Gortari Rabiela, Hira (2003). “La organización política territorial de la Nueva España a la Primera República Federal, 1786-1827”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*. México: El Colegio de México, pp. 39-78.
- Escobedo, Juan Francisco (2000). *Resonancias del México autoritario*. México: Universidad Iberoamericana.
- Flamand, Laura y Juan C. Olmeda (2021). “Democracia y federalismo”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 43. México: Instituto Nacional Electoral.
- Garrido, Luis Javier (1982). *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. México: Siglo XXI Editores.
- Guillén López, Tonatiuh (2020). “Federalismo, gobiernos locales y democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 17. México: Instituto Nacional Electoral, pp. 27-28.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (2001). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Índice de Desarrollo Humano Municipal (2020). <<https://www.idhmunicipalmexico.org/>>, fecha de consulta: 26 de diciembre de 2022.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2022) <<https://www.gob.mx/inafed/articulos/inafed-16-anos-impulsando-el-desarrollo-municipal#:~:text=Desde%20su%20creaci%C3%B3n%20en%20el,materia%20de%20federalismo%2C%20descentralizaci%C3%B3n%20y>>, fecha de consulta: 26 de diciembre de 2022.
- (2022a). “Programa de Fortalecimiento de Capacidades Locales en México” <<https://www.gob.mx/inafed#1862>>, fecha de consulta: 26 de diciembre de 2022.
- Loaiza, Soledad (2013). “Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 58, núm. 218, pp. 53-72.
- Lujambio, Alonso (2002). *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México*. México: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Medina, Luis (2009). “Federalismo mexicano para principiantes”, Colección de Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm. 58.
- Montesquieu (2007). *El espíritu de las leyes*. México: Porrúa.
- Museo de las Constituciones (2022). “Acta Constitutiva y de Reformas de 1847” <<https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2019/02/Acta-constitutiva-y-de-reformas-1847.pdf>>, fecha de consulta: 26 de diciembre de 2022.
- (2022). “Constitución Federal de 1824” <<https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2019/02/Constitucion%CC%81n-Federal-de-1824.pdf>>, fecha de consulta: 26 de diciembre de 2022.

- (2022). “Constitución Política de la República Mexicana de 1857” <<https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2019/02/Constitucion%CC%81n-Poli%CC%81tica-de-Me%CC%81xico-1857.pdf>>, fecha de consulta: 26 de diciembre de 2022.
- (2022). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917” <<https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2019/02/Constitucion%CC%81n-Poli%CC%81tica-de-los-Estados-Unidos-Mexicanos-1917.pdf>>, fecha de consulta: 26 de diciembre de 2022.
- Organización de las Naciones Unidas México (2022). “Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2020-2025” <<https://mexico.un.org/es/160094-marco-de-cooperación-de-las-naciones-unidas-para-el-desarrollo-sostenible-2020-2025>>.
- Reporte de Desarrollo Humano (2021-2022). <<https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>>, fecha de consulta: 26 de diciembre de 2022.
- Rodríguez Ordóñez, Jaime (2014). *La naturaleza del federalismo mexicano*, Cuadernos de la Cátedra Internacional de Federalismo Francisco García Salinas, vol. 1. México: Conacyt/ Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Sordo Cedeño, Reynaldo (2003). “El Congreso Nacional: de la Autonomía de las Provincias al Compromiso Federal”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *El Establecimiento del Federalismo en México, 1821-1827*. México: El Colegio de México, pp. 115-154.
- Tocqueville, Alexis De (2000). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.



CONSTITUCIÓN
DE
1824
LA REPÚBLICA
SE DIVIDE EN
TRES PODERES

CONSTITUCIÓN
DE
1824
ART 34º
SOSTENER
LA
UNIÓN FEDERAL

