



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

DIVISIÓN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

TESINA

**“FEDERALISMO FORMAL Y CENTRALISMO REAL
EN MÉXICO”**

Ruiz Aparicio Victor Hugo

Directora de Tesina: Dra. Mercedes de Vega

Seminario III

México, D. F., Agosto 2002.

AGRADECIMIENTOS

-Quiero agradecer a mis padres, Luis Ruiz y Reyna Aparicio, su ayuda y apoyo no sólo para que yo lograra este fin, sino por enseñarme una filosofía de vida. Gracias padres; el mejor regalo que pude haber recibido fue el ser hijo de ustedes.

-Quiero agradecer también a mis hermanas y hermanos por ser capaces de enseñarme con cada acción llevada a cabo una nueva manera de vivir mejor y convertirme en un mejor ser humano. Gracias Cris, Maris, Arturo, Mauricio, Joel, George y Güiki; ustedes me enseñaron que si se quiere... se puede. A mis sobrinitos, que los quiero como a mis hermanos, quiero pedirles que siempre estén dispuestos a aprender y a utilizar esos conocimientos para una buena causa, los quiero mucho Luisito, Kev y Sina.

-Quiero agradecer a una mujer que me demostró que yo, al igual que todos los demás, también valgo como persona; razón por la cual fui capaz de concluir este trabajo. Gracias Mony; has sido una de las pocas mejores cosas que me han pasado en esta vida.

-Quiero agradecer a todos mis profesores de la Carrera por haber compartido todos esos conocimientos conmigo, y muy especialmente a mi asesora de tesina, Dra. Mercedes de Vega; gracias profesores, prometo guardar y aumentar todos esos conocimientos que me brindaron.

-Quiero agradecer a todos mis compañeros de carrera por haberme soportado en las clases y fuera de ellas, muy especialmente quiero agradecer a Marco, Toño y Lola; porque sin su ayuda en todos los aspectos, no hubiera podido terminar esto.

-Finalmente agradezco a todos mis familiares, porque sin ese apoyo familiar, cualquier meta es difícil de alcanzar.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1	
EL FEDERALISMO COMO FORMA DE GOBIERNO	9
Federación y confederación	10
Las nociones de autoridad y libertad como formas de gobierno	13
Del nacimiento del federalismo	19
CAPÍTULO 2	
INICIOS E INDICIOS DEL FEDERALISMO EN AMÉRICA: ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA Y MÉXICO	25
Los Estados Unidos de Norteamérica, un ejemplo del federalismo aplicado	25
Temprana ideología federalista en México	32
CAPÍTULO 3	
HISTORIA Y CONTENIDO DEL FEDERALISMO EN MÉXICO EN EL SIGLO XIX	43
Inicio del México independiente	43
Pugna entre federalistas y centralistas	56
El primer federalismo mexicano	65
Centralismo de hecho y de derecho	80
Del federalismo al federalismo liberal	99
Federalismo porfirista	117
CAPÍTULO 4	
FEDERALISMO Y NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO EN EL SIGLO XX	130
El federalismo en la Revolución	130
El federalismo social de 1917	136
Del federalismo cooperativo al federalismo corporativo	140
El nuevo federalismo: descentralización y regreso al federalismo cooperativo	152

CONCLUSIÓN	160
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	168
BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL	170

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental el explicar el desarrollo histórico del federalismo en México, así como la manera en que se ha visto suplantado por el centralismo, la forma de gobierno antitética de aquél.

El estudio del federalismo como forma de gobierno ha sido preocupación de muchos especialistas a través de la historia de éste. Es bien sabido que el federalismo no nació como federalismo de un día a otro, sino que anterior a éste, hubieron otras formas de organización política en las cuales, si bien dos o más estados no compartían las mismas leyes, como sucede en una federación, sí decidían aliarse o confederarse y actuar de manera conjunta ante ciertos problemas que pusieran en riesgo sus soberanías o sus territorios; es decir, formaban confederaciones. Sin embargo, generalmente, el paso siguiente a una confederación es la federación, tal como sucedió con la Confederación Helvética y con los Estados Unidos de Norteamérica. Es en el primer capítulo de este trabajo que se estudian las diferencias existentes entre una federación y una confederación. Dentro del mismo capítulo, se explica de manera teórica lo que es el federalismo y cómo se llega hasta él.

Es, sin duda, muy importante saber, para un estudio como éste, la manera en como se aplicó formalmente el federalismo en la realidad social y política de una nación por primera vez en la historia de la

humanidad, así como saber cómo y porqué se promovió el federalismo en nuestro país, México, ya que es sobre este último que este trabajo versa. Debido a esto, en el segundo capítulo se explica la instauración de la primera federación como tal, sea el caso de Estados Unidos de Norteamérica, así como los albores del federalismo en México, haciendo especial mención de un gran político mexicano de siglo XIX, Ramos Arizpe.

Es un hecho que la historia política de México como nación independiente, desde sus inicios en 1821, se ha desarrollado en medio de una pugna entre dos formas de gobierno, centralismo *versus* federalismo. Es el federalismo y la manera en como aplicarlo eficazmente para el bien de la sociedad mexicana lo que ha marcado la historia del México independiente a lo largo de casi dos siglos, y que al parecer aún no se ha podido aplicar de la forma en como se desea y como se demanda.

El federalismo surge en la guerra de Independencia contra el centralismo colonial, para combatir los intentos centralistas, imperiales y monárquicos, con un claro propósito de unir a la nación a través del reconocimiento de las aspiraciones regionalistas de libertad y autonomía de las provincias. El federalismo surgió en México como una fórmula para organizar el Estado recién independizado. No cabe duda de que el centralismo colonial que subyugó a la sociedad colonial mexicana condujo a la autocracia, al despotismo y a la arbitrariedad, y el federalismo se levantó para combatir estas consecuencias. Con los

liberales mexicanos del siglo XIX, el federalismo se convierte en bandera de partido cuando se le define como forma indeclinable de libertad. Se les llamaba liberales porque pugnaron por la libertad en contra del dominio de las clases conservadoras privilegiadas: el clero, los altos jefes del ejército, la aristocracia territorial, cuyos intereses radicaban en la centralización del poder. De esta manera, en 1824 se redacta la primera Constitución mexicana de corte marcadamente federalista. En la Constitución de 1857, se afianza el federalismo después de más de treinta años de lucha política entre liberales y conservadores, vaivenes de gobiernos federalistas y centralistas, crisis secuenciales tanto económicas como políticas, inestabilidad en el gobierno, intervenciones extranjeras y hasta pérdida de territorio. Sin embargo, y a pesar del aliento federalista de las constituciones del siglo XIX, en la segunda mitad de este siglo los reclamos y aspiraciones de autonomías estatales y municipalistas ceden a un proceso centralizador ante la ardua búsqueda de integrar el Estado-nación, defender la integración territorial ante la amenaza y la intervención extranjera, tratar de impulsar un proyecto de industrialización y vías de comunicación, pero sobre todo de dejar atrás un largo período de luchas y batallas intestinas que traían como único resultado la muerte de miles de personas y la desintegración territorial. El deterioro en la soberanía estatal y municipal llegó a su fondo durante el periodo porfirista.

La Constitución de 1917 mantuvo el sistema federal como forma de salvaguardar la integridad territorial, económica y política de cada estado y sus municipios. Pero como la de 1917 fue una revolución primordialmente social, reivindicatoria de justicia y promotora de la libertad del sufragio, la bandera del federalismo no fue usada con tanta fuerza como lo fue en la primera mitad del siglo anterior. En la Constitución de 1917 el problema de la libertad municipal y la reinstauración del municipio libre fueron los logros federalistas de más alcance, ya que dicho documento se enfocó con más determinación en los aspectos sociales tales como el trabajo, la educación y el campo.

La época posrevolucionaria se vio marcada por una serie de atribuciones presidenciales que fortalecieron al poder ejecutivo en merma de los poderes locales y regionales. Para la tercera década del siglo XX con la creación del partido de estado, prácticamente toda la sociedad se encontró agrupada dentro de dicho partido, supuestamente para lograr una integración nacional, entrando con ello a una nueva etapa centralizadora, de la cual México aún no logra salir del todo. A pesar de lo anterior, una parte de la sociedad está convencida de que el modelo de centralismo disfrazado de federalismo solo nos ha llevado a crisis económicas, políticas y sociales trayendo como resultado el estancamiento y posterior retroceso del país. Ante esto, se trata de dar un nuevo auge al federalismo por parte del gobierno central y los locales,

aceptando que la centralización real existente sólo acarrea problemas. Al nuevo auge que se le trata de dar al federalismo, el gobierno y los grupos que aún están integrados a éste le han llamado “nuevo federalismo”, mismo que inició en la década de los ochentas.

En los capítulos tres y cuatro de este trabajo ahondaremos en el estudio de la historia del federalismo y por lo tanto en las diversas versiones de centralismo que han suplantado al sistema federal en nuestro país, terminando con un breve análisis de cómo es que se decidió retomar el federalismo como forma de gobierno, o dicho de otra manera, la instauración del llamado “nuevo federalismo”.

CAPÍTULO I

EL FEDERALISMO COMO FORMA DE GOBIERNO

El federalismo ha sido ampliamente discutido y abordado por numerosos científicos sociales para explicar su forma, su contenido y su conformación. Podemos hablar del federalismo como el nacimiento de una forma de gobierno que brinda libertad e igualdad a las personas que habitan un Estado que ha implantado dicha forma de gobierno o soberanía a las partes que lo conforman; como la forma de gobierno que permite la aplicación de una democracia real en tanto los ciudadanos son libres; como la forma de gobierno contraria a la monarquía o centralización del poder. Sin embargo, también se conoce que el federalismo, al igual que cualquier otra forma de gobierno, presenta contradicciones, mismas que pueden irse corrigiendo a través del tiempo, de allí el carácter cambiante del federalismo. Esto es fácilmente identificable en el capítulo III de este trabajo, al estudiar los conflictos que existieron para la aplicación del federalismo en México y los largos años que pasaron para que el federalismo pudiera aplicarse, no sin una férrea oposición de quienes pretendían un centralismo o hasta la reimplantación de una monarquía.

En este primer capítulo veremos como las nociones de autoridad, libertad, democracia y monarquía se entrelazan para dar origen a la

noción de federalismo. Veremos también las diferencias existentes entre una federación y una confederación, que al parecer son una misma cosa, pero un estudio detallado nos dejará clara la diferencia entre una y otra.

Federación y confederación

El federalismo debe ser catalogado como una forma de gobierno inventada o implantada por primera vez, aunque más al estilo de una confederación de Estados, por algunas naciones europeas; una confederación de Estados "no es más que una unión, de derecho internacional, de Estados independientes. Una característica fundamental de la confederación de Estados que confirma su naturaleza de derecho internacional, consiste en que es incapaz de expedir leyes con efectos internos directos."ⁱ Podemos aunar a esto que, en una confederación, cada Estado-miembro puede abandonarla en caso de que sus leyes propias se contrapongan a las elaboradas por la confederación a la que se está unido, al contrario de un Estado federal; en el que, si un Estado pretende convertirse en un miembro más de la federación, debe adecuar sus leyes a las de la Constitución federal, de manera que no se contrapongan las unas a las otras.

Fue Suiza la que desde 1291 instauró una confederación compuesta por 3 comunidades, las cuales se apoyarían tanto ofensivamente como defensivamente en contra de imposiciones de gobiernos considerados inconvenientes. Con el paso del tiempo, dicha confederación albergaría

hasta 8 cantones o comunidades hacia el año de 1415. Dicha confederación, conocida como Helvética, duró como tal hasta mediados del siglo XIX, cuando se transformó en una federación con la instauración de la constitución de 1848, misma que se reformó en 1874, y que aún tiene vigencia en ese país.

Sin embargo, son los Estados Unidos de Norteamérica a los que, al menos históricamente, se les otorga el hecho de la creación e implantación del federalismo como un modelo de gobierno reconocido. Pero aquí la cuestión que surge es ¿ Qué diferencia a una confederación de Estados, como la arriba referida, de una federación?. Como ya mencionamos, aunque de manera breve, qué es una confederación de Estados, ahora mencionaremos lo que es una federación. En la concepción de Montesquieu: es una convención mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande . Es una sociedad de sociedades que puede engrandecerse con nuevos asociados hasta constituir una potencia que baste a la seguridad de todos los que se hayan unido, dicha tesis fue luego prácticamente retomada por los norteamericanos al constituir su Estado federal, al definirla (a la federación) como “la asociación de dos o más estados en uno solo”; las dos acepciones anteriores se ven reflejadas en el concepto actual, el cual define a un Estado federal como una “unión de estados de tal naturaleza que la misma asociación organizada de estados (la federación) posee

también la calidad de Estado."ⁱⁱ Las definiciones de Montesquieu y de los Estados Unidos tienen una gran semejanza con el concepto de federación de Proudhon, el cual se verá más adelante.

Para Zippelius, la característica fundamental que distingue a una federación de una confederación es que mientras que la primera puede promulgar leyes con efecto interno, la segunda es incapaz de crear este tipo de leyes. Sin embargo, el mismo autor acepta que la confederación se presenta como etapa previa al surgimiento posterior de un Estado federal, como una unión más libre que cede ante una más rígida. "Se cruza la frontera hacia el Estado federal una vez que las competencias de los órganos de la unión aumentan en tal medida que se origina un dualismo de centros de decisión de modo que ni los Estados miembros ni los órganos centrales de la federación tienen control sobre toda la soberanía de competencias y, en este sentido, los Estados miembros han alcanzado, de hecho, un *point of no return*".ⁱⁱⁱ Lo anterior se asemeja al punto de vista de Carl Schmitt, quien afirma que la esencia de la federación estriba en un dualismo de la existencia política, en una vinculación de coexistencia federal y unidad política, de una parte, con una pluralidad que subsiste, un pluralismo de unidades políticas particulares, de otra parte.

Otro autor que describe muy claramente la diferencia entre un Estado federal y una confederación de Estados es Tena Ramírez :

En la confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la

confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la federación, los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema que estudiamos, el cual consagra predominantemente una división de poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinada con las otras e independiente de ellas.^{iv}

Las nociones de autoridad y libertad como formas de gobierno

Para referirse al federalismo como forma de gobierno, debemos referirnos a la idea de soberanía y libertad contenida en cada espacio geográfico habitado –comunidad, estado, municipio, etc.–, y que sean los que habitan dicho espacio quienes, a través de consensos y libres de proponer y expresarse, establezcan leyes, las cuales no puedan ser impuestas por una persona o grupo de personas sin previo consentimiento de los que conforman dicho estado, municipio, comunidad o como se le llame. En dicho caso se estaría haciendo caso omiso de la libertad y la soberanía a las que nos referimos. Una vez que cada comunidad elabora sus propias leyes a manera de consenso, podemos decir que es soberana y dueña de su destino como un Estado establecido.

Una vez decretadas las leyes, deben ser éstas obedecidas y respetadas, y si bien al obedecerlas donamos una parte de nuestra libertad a una autoridad encargada de salvaguardarlas, de no hacerlo, cada individuo tendría las suyas propias e inamovibles, contrarias éstas a

las de los demás. De tal manera que en lugar de vivir en “comunidad”, se viviría en un estado de anarquía, y la “comunidad” sería simplemente inexistente, ya que cada quien podría autolegislarse.

Caso análogo sucedería entre una federación y una confederación, ya que si cada estado miembro de una federación pudiera crear sus propias leyes, estuvieran éstas de acuerdo o no con las de los demás miembros, no se delegarían entonces derechos ni obligaciones hacia un poder federal, el estado se las guardaría todas; en este caso estaríamos hablando de una confederación, y no de una federación, ya que cada estado tendría sus propias leyes, porque éstas no se obtendrían por consenso de todos los miembros integrantes ni para provecho mutuo.

Es de esta manera que para ser capaces de crear una comunidad habitable, debe existir libertad, sí, pero también debe existir lo que conocemos como autoridad; es decir, estos dos términos antitéticos deben andar unidos en la creación y administración de una comunidad, llámesele a ésta como se desee: estado, cantón, municipio, etc.

A la idea de donar un tanto de nuestra libertad a una autoridad, Rousseau la concibió como la creación de un contrato, el cual haría la vida en comunidad más armoniosa y consecuentemente más segura; y si bien la idea que dicho contrato llevaba consigo era la de protección de bienes y propiedad privada, no por ello dejaba de regular la vida en sociedad. Esta idea de contrato, como resultante indiscutible de la

dicotomía antitética: libertad versus autoridad, es la que retoma Proudhon para describir el nacimiento de la idea de federalismo como forma de gobierno.

Para Proudhon, la forma de gobierno es “la manera como el Poder se distribuye y se ejerce...esas formas están en relación con el principio, la formación y la ley de cada régimen.”^v Tomando en cuenta la dicotomía ya señalada de libertad y autoridad, Proudhon señala que existen dos tipos de formas de gobierno o regímenes:

-Régimen de autoridad.

-Régimen de libertad.

Dentro del régimen autoritario podemos abordar como ejemplo a la monarquía, en la cual, al igual que el patriarcado, el jefe de familia o el rey son los amos de la casa o el reino, son los dueños de las tiendas o carros, propietarios de la tierra, de los ganados y de sus crías, labradores, industriales, directores, comerciantes, sacrificadores, guerreros; son a la vez jueces, generales, pontífices. Tienen el dominio eminente sobre la tierra y sus productos; es jefe de artes y oficios, del comercio, de la agricultura, de la marina, de la instrucción pública; está revestido de toda autoridad y de todo derecho. El rey es, en dos palabras, el representante, la encarnación de la sociedad: él es el Estado. La reunión o indivisión de los poderes es el carácter de la monarquía.^{vi}

De esta manera podemos ver el carácter, como le llama Proudhon, de la monarquía, o dicho en otros términos, el carácter del centralismo, siendo éste el término antitético del federalismo. Con esta analogía pretendo explicar de una manera clara qué es el centralismo, el cual ve su gestación desde las primeras comunidades o asentamientos humanos, en los que el jefe de la familia o tribu era, prácticamente, el dueño de dicha familia o tribu, fenómeno que se fue modificando con el paso del tiempo y se convirtió en monarquía, pero al fin y al cabo, el rey seguía siendo el dueño ya no de la tribu, sino del reino y de todo lo que en él había. Es esta la manera en que Proudhon explica cómo se mostraba el autoritarismo o centralismo, ya que todo el poder estaba en manos de una sola persona o, eventualmente, de un grupo de personas.

En cuanto a los regímenes de libertad, toma Proudhon a la democracia como ejemplo de éstos; se puede ver que el poder descansa en las manos de todos los habitantes de una nación o estado o como se le quiera llamar, a diferencia del régimen autoritario ya mencionado. En el régimen de libertad, sea éste la democracia, nadie está por encima de nadie y todos tienen la libertad de participar en la creación o proposición de leyes mediante un consenso, método por el cual se elige también a quien será el encargado o encargados, por decirlo así, de administrar dicha forma de gobierno . Sin duda alguna, un gran invento social del régimen liberal fue la separación de los poderes, ante lo cual afirma

Proudhon que, a partir de los Estados liberales, ha surgido una gran idea, una de las más grandes, la de la división o separación de los poderes. Gracias a ella toma la sociedad una forma decididamente orgánica; las revoluciones pueden sucederse sin temor de que jamás perezca la constitución del poder público por categorías: Justicia, Administración, Guerra, Hacienda, Culto, Instrucción Pública, Comercio, etc. Hay ya por lo menos en las sociedades algo que no morirá jamás,^{vii} afirma Proudhon.

Es así como Proudhon nos muestra la conformación y una de las grandes ventajas del régimen democrático, tomado éste como ejemplo de régimen de libertad. Sin embargo, también pudimos observar que, al final de cuentas, alguien queda como “responsable” de que las cosas funcionen como fueron planeadas, es decir, hay una persona o un grupo de personas encargadas de llevar a buen fin dicho régimen; es entonces cuando, por la sola condición del ser humano, tales “responsables” tienden a sentirse los amos y dueños de los poderes en ellos depositados, porque, al fin y al cabo, son estos personajes o personaje hombres de autoridad; es, en palabras de Rousseau, prácticamente un príncipe, a quien poco le falta para ser un rey; y tal es su aspiración, mostrando así, una debilidad de dicho régimen de libertad.

Algo análogo, pero en sentido contrario, pasa con los regímenes de autoridad, dice Proudhon; pues a medida que el territorio del cual se es dueño y amo se va extendiendo, cuanto más difícil resulta, para este

personaje, extender de igual manera su capacidad de someter a su voluntad al creciente número de habitantes de su reino, razón por la cual se ve obligado a delegar su poder en distintas personas, llámense éstas consejeros o ministros, escogidos por el rey mismo, para que éstos obren en su nombre, representación y revestidos de toda autoridad como mandatarios y procuradores para con el pueblo. Esto, eventualmente, da pie a insurrecciones no solo de quienes actúan como ministros, debido al gran poder que en determinado momento acumulan y son capaces de manipular, sino también del pueblo que, al ser tan numeroso e imposible de controlar, se levanta en contra del poder autoritario, absoluto y represor que representa la persona de aquél, terminando todo esto por hacer al rey ceder una parte de su autoridad al pueblo, es decir, da paso a un cierto grado de libertad.

Así podemos observar el por qué es inevitable la aparición de esos dos fenómenos en cualquier forma de gobierno que se trate de instaurar en una comunidad, municipio, estado y, por qué no mencionarla, unión de Estados: libertad y autoridad; uno de éstos siempre traerá como consecuencia el uso del otro, porque son inseparables e inherentes a toda forma de gobierno, a pesar de ser uno la antítesis del otro. Por lo tanto, el régimen autoritario siempre dará pie al uso, en cierta medida, de la libertad, así como un régimen liberal siempre traerá como consecuencia el uso, y en no pocas ocasiones abuso, de la autoridad.

Del nacimiento del federalismo

Hemos visto hasta ahora que en un régimen de gobierno no pueden dejar de existir la libertad y la autoridad, ya que sin duda una conlleva a la otra; y aunque la teoría señale que un régimen autoritario debe serlo así y ya, al igual que uno liberal, la experiencia histórica nos muestra que siempre el uno desembocará en el otro. Remontándonos a la aparición de las primeras sociedades, los primeros regímenes o preludios de regímenes instaurados se presentan como autoritarios, y es este tipo de régimen, como ya hemos visto, en el cual el jefe de familia o rey son dueños absolutos del reino o tribu; pero es innegable, también, que mientras más numerosa es la familia, tribu o pueblo, y cuanto más crece el Estado en población o territorio, el régimen paternal, autoritario, monárquico o centralista más se aleja de su ideal. Es así como empiezan las delegaciones o concesiones hechas por el gobernante para poder controlar al pueblo o tribu creando con esto, de una u otra manera, una administración, con lo cual se cede terreno a cierto grado de libertad, como ya lo mencione arriba. Derivado de ello, el régimen de libertad se acerca tanto más a su ideal y tiene tantas más probabilidades de buen éxito, cuanto más aumenta en población y territorio el Estado; es decir, cuando el autoritarismo retrocede, la libertad progresa. El inicio de la libertad, al lado de la inseparable autoridad, llevan consigo la necesidad y demanda de crear una *constitución*, para después demandarse una *descentralización*,

y así, poco a poco, nos estaremos acercando a la idea y necesidad de crear una *federación*.^{viii}

Hemos llegado así a la antesala del federalismo, que es en definitiva el degradamiento del autoritarismo ante el liberalismo, o lo que es lo mismo, ante el consensualismo, puesto que el liberalismo es igual al hecho de llegar a acuerdos, a consensos, y dichos consensos alcanzan su fin una vez plasmados en un contrato. Para Proudhon, la idea de contrato es inherente a la idea de federación. Sin embargo, él no se refiere a cualquier tipo de contrato, él se refiere a un tipo específico de contrato: uno sinalagmático y conmutativo; es sinalagmático o bilateral cuando los contratantes se obligan recíprocamente los unos para con los otros, y conmutativo cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer algo que se considera equivalente a lo que se da o a lo que por ella se hace.

De esta manera, para que el contrato político llene la condición de sinalagmático y conmutativo que lleva consigo la idea de democracia; para que encerrado dentro de prudentes límites sea para todos ventajoso y cómodo, es indispensable que el ciudadano, al entrar en la asociación: 1) pueda recibir del Estado tanto como le sacrifica; 2) conserve toda su libertad, toda su soberanía y toda su iniciativa en todo lo que no se refiere al objeto especial para que se ha celebrado el contrato y se busca la garantía del Estado. Arreglado y comprendido así el contrato político, es lo que yo llamo una *federación*. Este tipo de contrato es esencial en la creación de una federación, además de que en el contrato mencionado, los estados, cantones, provincias, familias, o como se les quiera llamar, no

solamente se obligan sinalagmáticamente los unos para con los otros, sino que también se reservan individualmente al celebrar el pacto más derechos, más libertad, más autoridad, más propiedad de los que ceden. Pero, ¿De dónde proviene, qué significa la palabra federalismo? FEDERACION, del latín *foedus*, genitivo *foederis*, es decir, pacto, contrato, tratado, convención, alianza, etc., es un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de pueblos o Estados, se obligan recíproca e igualmente, los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva.^{ix}

Es a partir de aquí que se le conoce al Estado como el ente sobre el cual recae la gran tarea de administrar los asuntos relacionados con la federación. El Estado, por ejemplo, es el que fija los pesos y las medidas, el que da el modelo, el valor y las divisiones a la moneda. Proporcionados los tipos, hecha la primera emisión, la fabricación de las monedas de oro, plata y cobre deja de ser una función pública, un empleo del Estado, una atribución magisterial; es una industria que incumbe a las ciudades, y que nada obstaría que en caso necesario fuese del todo libre.

En conformidad con estos principios, teniendo el contrato de federación, en términos generales, por objeto garantizar a los estados que se confederan su soberanía, su territorio y la libertad de sus ciudadanos, arreglar además sus diferencias y proveer por medio de medidas generales a todo lo que mira a la seguridad y a la prosperidad comunes, es un contrato esencialmente restringido a pesar de los grandes intereses que constituyen su objeto. La autoridad encargada de su ejecución no puede en ningún tiempo prevalecer

sobre los que la han creado, quiero decir que las atribuciones federales no pueden exceder en realidad ni en número las de las autoridades provinciales o municipales, así como las de éstas no pueden tampoco ser más que los derechos y las prerrogativas del hombre y del ciudadano. Si no fuese así, el municipio sería una comunidad, la federación se convertiría en una centralización monárquica; la autoridad federal, que debe ser una simple mandataria y estar siempre subordinada, sería considerada como preponderante; en lugar de circunscribirse a un servicio especial, tendería a absorber toda actividad y toda iniciativa; los estados de la federación serían convertidos en prefecturas, intendencias, sucursales, administraciones de puertos. Así transformado, podríais dar al cuerpo político el nombre que tu quisierais, pero no sería ya un Estado constituido en la plenitud de sus diversas autonomías, no sería ya una federación. En resumen, el sistema federativo es contrario al de jerarquía o centralización administrativa y gubernamental.^x

Dicho de otra manera, se deben de equilibrar las fuerzas, cosa que se logra solamente sujetándolas a la *ley*, siendo ésta la que ponga a las dos fuerzas en acuerdo a través del contrato, en el cual se constituye el derecho, el cual se impone de igual manera a las dos fuerzas rivales, sean estas la libertad y la autoridad o el Estado central y los municipios. Y si el poder central alguna vez tratara de arrebatarse arbitrariamente la soberanía a los municipios o estados confederados, inmediatamente tendría que rendir cuentas a una Asamblea compuesta por los representantes de los estados, que a su vez son casi siempre miembros de sus respectivos gobiernos, y ejercen por esta razón sobre los actos de la Asamblea federal

una vigilancia escrupulosísima y severa. En el caso de México, lo anterior parece haber perdido vigencia, si es que alguna vez la tuvo, a partir de los últimos tres decenios del siglo XIX y hasta finales del siglo XX. Cuando la persona de Porfirio Díaz arribó a la presidencia de México, inmediatamente propició un cambio tal que la vigilancia referida arriba nunca actuó, ni lo ha hecho hasta nuestros días.

Casi de la misma manera como sucedió en México ha sucedido en la mayoría de los países que han tratado de implantar o han implantado un sistema federal, pues el federalismo ,al igual que cualquier otra forma de gobierno, tiene pros y contras. La dicotomía autoridad – libertad, que da en principio lugar al federalismo, siempre planteará conflictos entre aquéllos que favorecen más a la libertad que a la autoridad y viceversa; por lo tanto, el federalismo siempre estará en conflicto con el centralismo, como forma de gobierno, siendo ésta representante de regímenes de libertad y autoridad, respectivamente.

El federalismo formal fue instaurado por primera vez en Los Estados Unidos de Norteamérica. Allí se trató de aplicar tan apegado a la teoría como fuera posible; sin embargo, los estados que conformaban ese país tenían tan arraigados los conceptos de soberanía y libertad, que, en un principio, no estaban de acuerdo con una “federación”, mas bien se inclinaban por una simple “confederación”. De esta manera ningún estado vería invadida su soberanía ni su libertad.

Finalmente, los estados otrora independientes, se decidieron por una federación al ver las ventajas que ésta otorgaba, especialmente en tiempos de guerra. Con esto, Los Estados Unidos de Norteamérica se declararon, antes que cualquier otro país del mundo, como una República Federal.

También en el Continente Americano, México no tardó en adoptar la ideología federalista ya establecida en los Estados Unidos, y con personajes intelectuales de la talla de Guridi y Alcocer y de Ramos Arizpe, se inició en nuestro país el debate ideológico para adoptar también un sistema federal. Este último personaje tuvo un gran peso en México para la adopción del federalismo; definitivamente su ideología tuvo bastante influencia en los intelectuales mexicanos para que lucharan por la implantación de dicho sistema.

Definitivamente, el federalismo como forma de gobierno real solo se pudo constatar hasta que se aplicó formalmente en un país. Los Estados Unidos de Norteamérica lo aplicaron tan pragmáticamente que la manera en como lo hicieron provocó que otras naciones trataran de llevarlo a cabo; por ejemplo México, país que, a través de una ideología un tanto tomada a préstamo y un tanto demandada por las realidades nacionales, decidió luchar no sólo por recuperar su independencia, sino por implantar, como lo veremos en los siguientes capítulos, el sistema de gobierno primeramente implantado en los E. U. A.: el federalismo.

CAPÍTULO 2

INICIOS E INDICIOS DEL FEDERALISMO EN AMÉRICA: ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA Y MÉXICO

La aplicación del federalismo tardó en aparecer de una manera real, aunque claro, si tomamos en cuenta la Confederación Helvética, podríamos remontarnos varios siglos atrás al siglo XIII; sin embargo, estaríamos hablando de una confederación como su propio nombre lo dice. Para hablar de federalismo formal, no debemos retroceder tanto, sólo ir al siglo XVIII en los Estados Unidos de Norteamérica, lugar donde se le dio cabida a una Constitución Federal por primera vez en la historia.

En las siguientes líneas observaremos porqué, cómo y cuándo dicho federalismo formal se aplicó en el país ya mencionado, así como cuáles fueron los indicios del incipiente federalismo mexicano previo al inicio de su vida como nación independiente.

Los Estados Unidos de Norteamérica, un ejemplo de federalismo aplicado

La historia del federalismo estadounidense comienza con la llegada de los ingleses a América, donde se fundaron las trece colonias, que con el paso del tiempo se incrementarían en número, y sus habitantes se dieron el nombre de anglo-americanos. El nivel de desarrollo de su independencia llegó a tal grado que cada colonia se convirtió en un estado próspero e

independiente, y con estos resultados se vieron en la necesidad de independizarse de una manera definitiva de Inglaterra. Entre los años de 1775 a 1783, tiempo que duró su guerra de independencia, todos los angloamericanos se mantuvieron unidos, pues era una mejor estrategia para obtener la independencia ansiada; de tal manera que hacia 1787 los Estados Unidos de Norteamérica eran ya independientes. Su Constitución federal cobró vida en 1789, después de una serie de asambleas legislativas en las que se discutía cuál sería la forma más apropiada de gobierno, si una en la que cada estado o colonia permaneciera completamente independiente uno de otro, o si se formaba una sola Nación sin limitaciones territoriales; ni lo uno ni lo otro se aceptó. Se decidió que se crearía un Estado que respetara las soberanías de cada estado, entendiendo como soberanía, de acuerdo con Tocqueville, el derecho de hacer leyes propias^{xi} y que a la vez fuera depositario de ciertas encomiendas o facultades. Es decir, habían optado por crear un gobierno federal, en el cual los pueblos entre sí no son, valga la analogía, más que individuos.

La unión de estos estados soberanos se realizó, primordialmente, para tener ciertas ventajas frente a los extranjeros, por lo que esa nación tuvo necesidad de crear un gobierno único, el cual debería representar dicha Unión, llamada también Estado federal.

Así, a la Unión se le concedió el derecho exclusivo de hacer la paz y la guerra; de firmar los tratados de comercio; de formar ejércitos y equipar

las flotas. A la Unión se le encomendó el derecho de reglamentar todo lo que tiene relación con el valor del dinero; se le encomendó el servicio de correos y se le dio el derecho de abrir las grandes vías de comunicación que debían unir las diversas partes del territorio. Asimismo, la Unión podía intervenir en los negocios interiores de los estados en caso de que uno de éstos abusara de su independencia y comprometiera, por imprudencias cometidas, la seguridad de la Unión entera. En fin, como era necesario que el gobierno federal pudiese desempeñar las obligaciones que se imponían, se le dio el derecho ilimitado de recaudar impuestos a cada individuo habitante de la federación;^{xiii} situación contraria a la que se vivió en México ya independiente, ya que el Estado cobraba impuestos también, pero no a los individuos, sino que a cada Estado miembro de la federación le correspondía pagar una cantidad definida de dinero, lo cual era, para algunos estados, imposible debido a la precaria economía de esos tiempos. Lo anterior terminó por llevar a algunos estados miembros de la federación mexicana a la ruina total. En los Estados Unidos de Norteamérica todos los derechos y facultades no establecidas como obligación del gobierno federal, quedaban en manos de cada estado o colonia, estos son los que conocemos ahora como poderes residuales. De hecho, esta última es una premisa dentro de la teoría del federalismo, por lo que en cualquier Estado federal deben existir dichos poderes, se llame México o Estados Unidos.

Una vez definidos los poderes con que cada esfera gozaba y también se responsabilizaba, era necesario organizar una administración con la cual el gobierno federal pudiera moverse. Para esto se siguió más o menos el mismo procedimiento que en los estados preexistentes dentro de la Unión. Era necesario un Poder Legislativo, uno Ejecutivo y uno Judicial, es decir, la conformación de los tres poderes federales de la Unión.

Obviamente, cada uno tenía una forma distinta de ser elegido y conformado, y de igual manera, cada uno tenía sus facultades y obligaciones.

El cuerpo legislativo federal de la Unión se conformó de un Senado y de una Cámara de Representantes. Cada estado debió enviar dos senadores al Congreso y cierto número de representantes, en proporción a su población. La Cámara de Representantes fue nombrada por el pueblo; el Senado, por los legisladores de cada estado. Los representantes eran producto de la elección directa, el Senado de la elección en dos grados. El mandato de los representantes duraba solo dos años; el de los senadores seis años. La Cámara de Representantes sólo tenía funciones legislativas; no participaba en el poder judicial sino acusando a los funcionarios públicos; el Senado concurría a la formación de las leyes; juzgaba los delitos políticos que le eran transferidos por la Cámara de representantes y era, además, el gran consejo ejecutivo de la nación. Los tratados celebrados por el presidente debían ser revalidados por el Senado y sus

decisiones, para ser definitivas, tenían necesidad de recibir la aprobación del mismo cuerpo. No debemos olvidar, dice Tocqueville, que no dependía de los legisladores angloamericanos hacer una sola y misma nación del pueblo al que querían dar sus leyes. El fin de la Constitución Federal no era destruir la existencia de los estados, sino solamente restringirla.^{xiii}

En cuanto al Poder Ejecutivo, era la idea de los legisladores crear un poder ejecutivo que dependiese de la mayoría y que, sin embargo, fuera bastante fuerte por sí mismo para obrar con libertad en su esfera. El presidente de Estados Unidos era un magistrado electivo, el cual, al ejercer su poder, no era completamente independiente: el Senado lo vigilaba en sus relaciones con las potencias extranjeras, así como en la distribución de los empleos, así que no podía ser corrompido ni corromper a los demás. Con esta idea del poder ejecutivo empleada, los legisladores de la Unión acordaron que éste no podría desempeñar de una manera efectiva y útil su tarea si no le daban más estabilidad y fuerza que la que le habían concedido en los estados particulares. De tal manera que se hizo del presidente el único y sólo representante del poder ejecutivo de la Unión. Sin embargo el poder del presidente se encontraba limitado debido a que la soberanía en los Estados Unidos estaba, y aún lo está, dividida entre la Unión y los estados particulares. El presidente es el ejecutor de la ley, pero no concurre realmente a hacerla, es decir, no forma parte del soberano, es simplemente su agente. El presidente no concurre en lo absoluto a la

composición del cuerpo legislativo y no puede disolverlo. El presidente no tiene entrada en el congreso. Sus ministros están excluidos también de él, y solamente por vías indirectas hace llegar a ese gran cuerpo su influencia y su opinión. Debemos hacer notar que a pesar de que el presidente, de acuerdo con lo que marcaba su Constitución, tenía bajo su mando al ejército —además del comercio con los pueblos extranjeros—, al estar tan aislado y prácticamente no tener vecinos con quien comerciar ni batallas que librar —estamos refiriéndonos a la federación recién instaurada— el poder presidencial parecía estar limitado por causas naturales, que si hubieran sido de otra manera, habrían dejado ver un poder presidencial más grande.

Aunque la idea del poder judicial es bien clara, cabe reiterarla: una vez instaurada la federación, la mayor dificultad no era saber cómo se iba a constituir el gobierno federal, sino cómo se harían obedecer sus leyes. Los gobiernos, en general, no tienen sino dos medios de vencer la resistencia que oponen los gobernados: la fuerza material que tienen en sí mismos y la fuerza moral que les prestan los fallos de los tribunales. Si tal gobierno fuera débil y consecuente, dejaría pasar impunes una cantidad de desobediencias, lo cual llevaría a la Unión poco a poco a la anarquía. Por otro lado, si el gobierno fuera demasiado fuerte, haría uso inmediato de la violencia física al más mínimo disturbio, lo que al poco tiempo se vería degenerar en despotismo militar. Cualquiera de las dos formas

mencionadas traerían irremediabiles y fatales consecuencias para la federación. Como ya mencionamos, la única instancia que equilibraría estas dos maneras de actuar es el uso de la idea de derecho como garante de justicia y no de violencia. Para hacer valer el derecho mencionado, es decir, el respeto a las leyes, es necesario colocar intermediarios entre el gobierno y el uso de la fuerza material. En el caso norteamericano, para hacer que los ciudadanos obedecieran sus leyes, o para rechazar las agresiones de que podía ser objeto, la Unión sintió la necesidad particular de los tribunales, elemento inseparable del poder judicial. El problema para los norteamericanos era que ya existía un cuerpo judicial en cada estado antes de crearse la federación, razón por la cual el establecimiento de un tribunal federal en cada estado se hacía más difícil, pues iba a entrar en contradicciones la instancia federal con la local al decidir cuál de las dos cortes daría el fallo definitivo. Ante esta situación, se decidió que el tribunal federal daría el fallo definitivo en los casos o procesos que tuvieran su nacimiento en las leyes de los Estados Unidos, y el cuerpo que revestía todos los poderes judiciales de la federación sería la Corte Suprema de los Estados Unidos. En el caso norteamericano, los miembros de la Corte Suprema no fueron electos por el pueblo o por la legislatura; el presidente de los Estados Unidos debió escogerlos después de haber oído la opinión del Senado.

Toda la creación de una federación, por más perfecta que ésta sea, decía Tocqueville, no sería funcional ni objetiva si cada ciudadano de ella no fuera feliz y prospero; el mismo Tocqueville decía que “Cada ciudadano de los Estados Unidos trasladó, por decirlo así, el interés que le inspiró su pequeña república al amor a la patria común. Al defender a la Unión, defiende la propiedad creciente de su cantón, el derecho de dirigir sus negocios y la esperanza de hacer prevalecer en él los planes de mejoramiento que deben enriquecerle, cosas todas que de ordinario, mueven más a los hombres que los intereses generales del país la gloria de la nación.”^{xiv}

De esta manera tenemos, pues, que la confederación norteamericana se conformó antes de librada la batalla contra Inglaterra y como resultado de la decisión de unirse para obtener la ansiada independencia; y a partir de la obtención de ésta, los constituyentes decidieron transformar la confederación hacia una federación.

Temprana ideología federalista en México

Mientras que en Estados Unidos la forma de gobierno federal ya había sido aceptada hacia finales del siglo XVIII, y se estaba llevando a la práctica con más formalidad a principios del siglo XIX; en nuestro país, México, apenas se estaba gestando el movimiento revolucionario de independencia que estalló en 1810. La causa, que no las raíces, de dicho movimiento fue que ante la inexistencia de un titular reconocido de la

corona en España, la colonia novohispana reclamaba acerca de quién los regía en última instancia si no había un rey a quién rendirle cuentas. De esta manera, en la fecha arriba mencionada, surge un grupo de intelectuales de la clase media, entre los que más resaltaban el cura Hidalgo y el general Ignacio Allende, como portavoces del cambio que se necesitaba en la Nueva España. Dicho cambio nada tenía que ver con las clases bajas ni castas, más bien tenía que ver con quienes conformaban las clases medias y cómo les estaba afectando a éstas el vacío de poder en la metrópoli; sin embargo, al ser descubierto el plan que recién se gestaba entre dichos personajes, la única opción que les quedaba era levantarse en armas de una manera inmediata, y quien inició dicho levantamiento fue el cura Hidalgo, sin imaginarse que en un muy breve lapso contaría con un numeroso ejército compuesto prácticamente en su totalidad por indios, labradores, campesinos, trabajadores de minas, etc., es decir, un movimiento de clases medias se transformó casi inmediatamente en un movimiento “popular”, de masas. Podríamos decir que sin darse cuenta, Hidalgo propició un levantamiento de las clases bajas en contra de todos los abusos y tiranía por parte de las élites económicas y políticas que se beneficiaban de la dependencia.

Al abdicar a la corona el rey Carlos de España y su hijo Fernando VII, el vacío de poder se dejó sentir inmediatamente en todas las colonias hispanas en el continente americano. Sin embargo, al no existir un rey

reconocido, los españoles en la metrópoli decidieron que sería el pueblo el soberano, ante lo cual decidieron celebrar Cortes en las cuales se redactaría una Constitución que regiría, ante la ausencia real, tanto en España como en sus colonias. Dichas Cortes terminarían por ser albergadas en Cádiz; de ahí el nombre de la Constitución de 1812. En dichas cortes constitutivas estaban representadas las colonias americanas y la misma España. Entre los diputados mexicanos sobresalían las figuras de José María Guridi y Miguel Ramos Arizpe.

Miguel Ramos Arizpe describe en sus memorias el terrible grado de marginación y de centralización de que eran objeto las diferentes provincias de México. El se refería específicamente a las provincias internas de Oriente. Ramos Arizpe analizó, de alguna u otra manera, las posibles causas del arraigado y exagerado centralismo del que eran víctimas las provincias de la Nueva España, así como de la posible y definitiva solución a tal problemática. En primer lugar, aseguraba que los encargados de administrar las provincias eran personajes extranjeros en su mayoría, quienes habían llegado hasta el puesto público que detentaban debido a la obediencia y casi veneración de éstos para con los virreyes o hasta reyes, y de esta manera evitaban que no pocos nacionales ilustrados, quienes entendían más las dificultades de a quienes se gobernaba, quedaran descartados para ocupar aquellos puestos de administradores de las provincias. Si los ilustrados nacionales hubieran sido tomados en

cuenta como administradores, los vínculos entre éstos y los gobernados hubieran podido ser más cercanos, y el entendimiento entre gobernantes y gobernados habría sido mejor. Sin embargo, ante la imposición de personajes ajenos a las necesidades y reclamos del pueblo, seguramente para sostener aquél sistema general de opresión hacia este sector, sería, y de hecho fue, prácticamente imposible conciliar los intereses de los unos con los otros, es decir, surgió una oposición entre gobernados y gobernante; convirtiéndose éste último en el dueño de "nuestra voluntad, de la espada y del bastón, de la paz y de la guerra, del premio y del castigo, del honor y de las propiedades de los ciudadanos, con poder en todos los casos, cosas y negocios que se ofrecieren, para hacer lo que le pareciere, y proveer todo aquello que el mismo soberano proveería, de cualquier calidad y condición que sea, obligando a todos los cuerpos y personas de América a obedecer sus ordenes sin excusa ni interpretación".^{xv} De esta manera explicaba Ramos Arizpe la temible centralización de la que eran objeto las provincias. En algunas provincias el único poder existente era el militar, y era éste el que tenía a su cargo el mando político, civil, económico y de hacienda de toda una vastísima provincia; la pregunta es ¿ Existía un militar apto para poder hacerse cargo de todo lo anterior? No, decía Ramos Arizpe.

Sin embargo, de acuerdo a Arizpe, existieron algunos gobernadores y hasta virreyes quienes, con buenas intenciones, crearon, en ciertas

poblaciones, cabildos o municipalidades, Audiencias, colegios, universidades, juntas y sociedades, mediante los cuales los gobernados pudieran organizarse o ilustrarse con el fin de moderar el reconcentrado poder ejercido por un militar. El problema real fue que, como ya mencioné, no existían este tipo de cuerpos anticentralistas, principalmente cabildos, en todas las provincias, y donde había, normalmente sólo existía uno, obviamente, porque dichos cabildos eran una oposición a los gobiernos militares.

Una de las demandas de Ramos Arizpe por la descentralización provenía de la prácticamente inexistente aplicación de justicia, debido a que las Reales Audiencias de México, Guadalajara y Chihuahua, encargadas de juzgar los actos injustos, estaban realmente lejos de cualquier provincia, por lo que resultaba imposible poder llegar hasta ellas principalmente por la falta de recursos. “ El que se decide litigar es devorado por la distancia, y los gastos y costos resultan mayores que el asunto en litigio. Ramos Arizpe indica que ha visto a familias arruinadas por haber ocurrido en demanda de justicia.”^{xvi}

Todos los males mencionados eran originados por la excesiva centralización de la que eran presa las provincias, y aunque Arizpe se refería específicamente a las internas de Oriente, la predicción era válida para todas las demás. Ante esto, la única solución sería la *descentralización*, y el argumento físico principal para pensar en ella era el

espacial, la extensión de las provincias; la geografía, distancia y dificultades de comunicación, allí radicaba el principal argumento a favor del federalismo; así como el factor humano, la escasez de población, resultaba ser el contra argumento principal de los centralistas. Fue este aspecto físico el principal argumento de Ramos Arizpe para demandar un gobierno propio a cada provincia.

La Constitución de Cádiz, en la cual Ramos Arizpe tendría gran influencia, finalmente redactada, proponía que :

... se abatía el antiguo despotismo, se atacaba el absolutismo de los reyes españoles y el de los virreyes y funcionarios. Empezaban a asociarse libertad e ilustración. La libertad se entendía en el sentido liberal típico: obrar dentro de la ley que a todos rige por igual. La igualdad no se interpretaba como una equiparación económica o social, sino como la paridad de todos ante la ley. Lo más importante de esta postura es que ligaba la insurrección iniciada en Dolores con esta lucha general a favor de la libertad y de los derechos individuales y en contra del despotismo.^{xvii}

Atendiendo a las posturas igualitarias y liberales de la Constitución , Ramos Arizpe propuso la creación o instauración, al menos para las provincias internas de Oriente, de un cuerpo gubernativo y uno judicial, ya que de acuerdo con la Constitución de 1812 la justicia y el gobierno habían de tener un único y común fin: la prosperidad de los ciudadanos. Arizpe propuso como cuerpo gubernativo la *Junta superior gubernativa de las cuatro provincias de Oriente en la América Septentrional*, y un cuerpo judicial con el nombre de *Tribunal Superior de Apelaciones*, en el que se tendrían presentes los informes de la junta superior gubernativa. La política administrativa se complementaría, según Arizpe, con el

establecimiento en cada provincia de una *Junta gubernativa* o *Diputación de provincia*, a cuyo cargo estaría la parte gubernativa de toda ella, y en cada población un *cuerpo municipal* o *cabildo*, que respondería de todo el gobierno de aquél territorio.

Aparte de las anteriores propuestas, los diputados enviados por parte de la Nueva España defendieron los derechos de ciudadanía de los indios, los negros y las castas; exigieron la abolición de la esclavitud y reclamaron la supresión de alcabalas y la libertad de producción y comercio para todos los reinos hispánicos, todo esto apoyado en las tesis rusionianas de que la autoridad se basaba en la voluntad general del pueblo.

La realidad posterior a la promulgación de la Constitución de Cádiz fue que dichas leyes nunca llegaron a ponerse en práctica íntegramente. Si acaso, en las provincias se impulsó un movimiento electoral para integrar las diputaciones provinciales y favoreció su autonomía frente al virrey lo que traería como resultado una gran libertad a las regiones, fomentando el regionalismo soberanista. Por lo demás, todo siguió igual. Ya para 1814, Fernando VII regresó a España dispuesto a gobernar como monarca absoluto, razón por la cual decidió abolir la Constitución de Cádiz y todo lo que ella había propuesto y logrado. De esta manera el despotismo real se había instaurado una vez más. Sin embargo, con la aparición de la Constitución de Cádiz aparece la figura de un personaje político mexicano, Ramos Arizpe, que, gracias a sus ideas descentralizadoras, se

ganó el título de “padre del federalismo en México”. Reyes Heróles se refiere al personaje mencionado de la siguiente manera;

La congruencia de Ramos Arizpe es sorprendente. Basta recapacitar un poco sobre su actuación para verla en todo su alcance. Los diputados americanos en realidad estaban pidiendo confederación con la metrópoli antes de la independencia. De ello, en lógica, derivaba un régimen federado dentro de su país. Ramos Arizpe persigue la descentralización gubernamental como solución a los problemas que presencia y de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla, a tal punto lo agujoneaban las necesidades de su país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades.^{xviii}

Sin embargo, la Constitución de Cádiz había sembrado la semilla que tiempo después daría lugar a un “sentimiento” soberanista que continuaría como federalismo. Dicha constitución instituyó la monarquía constitucional, con división de poderes, igualdad ciudadana, derecho a la representación y abolición del tributo. Y aunque el gobierno era centralista bajo el control de las Cortes, se establecieron dos formas de representación local: ayuntamientos constitucionales electos popularmente en todo poblado de 1000 almas, y, haciendo caso a Ramos Arizpe, las diputaciones provinciales. Lo anterior expandió el carácter oficial de representación municipal hasta las áreas rurales y ya no sólo se mantuvo éste en las ciudades. A lo anterior se sumaba el establecimiento de milicias cívicas en cada provincia, éstas con el fin de contrarrestar dentro de su provincia el poder del ejército nacional. De tal forma, durante la guerra de independencia, numerosos territorios eran controlados en

forma casi autónoma por el ejército realista, o mejor dicho por los jefes de éste, y otros tantos por jefes insurgentes, lo que traía como consecuencia un exacerbado regionalismo,^{xix} punto de partida del federalismo. A lo largo de la lucha independentista las regiones se mostraron como fuertes defensoras de su soberanía y como brazos para la lucha armada, la cual pugnaba, originalmente, por igualdad y libertad.

Para 1823, después de la abdicación de Agustín I , este tipo de regionalismo soberanista surgió por primera vez como fuerza política en el país, y representó un desafío fundamental al esfuerzo del primer Congreso Constituyente para solidificar su posición como único depositario de la soberanía nacional. El federalismo como tal no era un sentimiento como tal, sino una doctrina jurídica, enteramente otra cuestión.^{xx}

Las regiones encontraron en el término jurídico de federalismo un arma ideal para defender la soberanía regional, pues éste era el elemento esencial de dicho concepto. La soberanía regional, como ya hemos visto, surgió, pues, de las concesiones hechas a las provincias en la Constitución de Cádiz; y dicho regionalismo se fortaleció aún más al dotárseles a las regiones con una fuerza armada, milicias cívicas, que hacían frente al posible dominio al que el ejército las podría someter en nombre del poder central. Tal vez sea ésta una de las causas por las cuales el supuesto federalismo mas bien surgió como una confederación de regiones

soberanas hacia 1824 y durante todo lo largo de la primera etapa federalista.

El contrato que conlleva la instauración del federalismo en la ideología proudhoniana, nunca se llevó a cabo durante este primer período federalista en México. Como dice Brian Hamnett "... las posiciones de las partes contratantes (estados y federación), aunque definidas en términos jurídicos, no fueron de ninguna manera decididas en el plano político real."

Más bien se trató de una confederación, puesto que la delegación de facultades de los estados hacia el poder central o federal fue bastante relativa, con lo cual observamos estados fuertes y una federación notablemente sin autoridad.

Podemos concluir que la ideología federalista en nuestro país fue impuesta por las propias necesidades tanto políticas como espaciales. Con estos antecedentes, es acertado decir que el modelo federalista en México no es enteramente una copia del federalismo norteamericano como algunos personajes aseveraron en el Congreso Constituyente de 1824. Si bien el sistema federal norteamericano se tomó en cuenta, también la situación política y espacial de nuestro país exigía el mismo sistema, tal como lo aseveraba Ramos Arizpe. Con la Constitución de Cádiz se otorgó poder administrativo a las provincias lo que derivó en un regionalismo soberanista que con el paso del tiempo traería problemas ala

eficaz instauración del federalismo; sin embargo también es cierto que de no haberse instaurado las diputaciones provinciales, hubiera sido algo francamente difícil la implantación del federalismo en México. Finalmente, la ideología federalista de principios del siglo XIX se materializó con la independencia de México y la controversial creación de nuestra primera Constitución; misma que sufriría no pocas violaciones trayendo consigo un sinnúmero de batallas tanto ideológicas como armadas durante las décadas subsecuentes, como se verá en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3

HISTORIA Y CONTENIDO DEL FEDERALISMO EN MÉXICO EN EL SIGLO XIX

En este capítulo abordaremos, aunque de manera breve, cómo se logró la independencia de México y las primeras consecuencias que ello trajo para este país. Dichas consecuencias llevaron al primer Congreso Constituyente a repensar en que tipo de país y de gobierno se necesitaba para lograr sacar adelante a un país que había vivido oprimido y explotado durante tres siglos, tiempo que duró la dominación de la corona española. Con la creación de la primera Constitución mexicana, de tipo federalista, surgieron una serie de problemas políticos nacionales que desembocarían en el cambio de la forma de gobierno una y otra vez, logrando con ello la pérdida de la mitad del territorio, así como una crisis económica y política que marcaron el crítico desarrollo de nuestro país durante todo el siglo XIX.

Inicio del México independiente

En los inicios de la segunda década del siglo XIX, y con un regionalismo fortalecido por nueve años, España estaba decidida, bajo el auspicio de Fernando VII, a recuperar las colonias con hambre de independencia, principalmente la Nueva España, para lo cual envió a uno de sus principales hombres a acabar con los vestigios de los insurgentes. En 1821, Iturbide decidió darle la espalda a la corona española, misma que le

ordenó combatir el último bastión de la revolución insurgente, comandada esta última por Vicente Guerrero en las montañas del sur. Iturbide prefirió ser “dueño” de su propio país antes que pelear por regresárselo a España; de esta manera, en lugar de pelear contra el ejército de Guerrero, emprendió con éste una serie de pláticas y convenios con el fin de proclamar a México como una nación independiente libre de la sujeción española; esta acción se coronó con el afamado Abrazo de Acatempan, el cual sellaba la supuesta independencia de México. El 27 de septiembre de 1821, el ejército trigarante comandado por Iturbide, ya con los insurgentes entre sus filas, hizo su entrada triunfal en la capital del país declarando que México era un país libre e independiente.

Así empezó la vida independiente de México, con la aparición del también afamado Plan de Iguala, a través del cual Iturbide declaraba que México era independiente y que se erigía esta nación como un Imperio, al frente del cual estaría el jefe del ejército trigarante, es decir, él mismo. Ya en tratos con O' Donojú, sustituto del virrey de Apodaca por ordenes peninsulares, Iturbide le da forma oficial a su documento de Iguala con el nombre de los Tratados de Córdoba, en los cuales se reconocía a Fernando VII como emperador en primera instancia del ya Imperio Mexicano, así como también respetar las condiciones impuestas por la Carta Gaditana. España rechazó los Tratados de Córdoba; sin embargo, la sería declaración de independencia elaborada meses antes, justo un día

después de la entrada triunfante del ejército trigarante, anuló la negativa decretada por España, haciendo prácticamente a un lado la opinión española ante la declaración de independencia.

No existió un Congreso durante meses que formulara el Acta Constitutiva del nuevo Imperio mexicano, cosa que mantendría a Iturbide como amo y señor de México durante más tiempo. El 28 de septiembre de 1821, un día después de la entrada del ejército trigarante, se reunió la Junta Provisional de Gobierno, elegida por el propio Iturbide teniendo todas las facultades de una Corte, excepto la elaboración de una Constitución; en realidad fue convocada para nombrar a los encargados del gobierno, al frente del cual curiosamente se encontraba Iturbide, seguido por O'Donojú y otros tantos, y para elaborar la convocatoria a la formación de un Congreso Constituyente. Dicha Junta estaba compuesta por peninsulares, clérigos, aristócratas, etc., todos estos, grupos que veían en Iturbide al más acertado representante para lograr sus fines, mismos que no eran del todo similares a los fines liberales, igualitarios y democráticos que se habían venido buscando durante 11 años de lucha, iniciando con Hidalgo, luego con Morelos y terminando con Guerrero; este último movimiento encontró su más fiel representación en "Los Sentimientos de la Nación", documento elaborado por José María Morelos y Pavón, en el cual, quedo plasmada una síntesis de los principios liberales ya presentes entre los combatientes insurgentes; sin embargo, dicho documento, con

todo y el apoyo de el pueblo mexicano, nunca tuvo vigencia como lo que pretendía ser: un Acta Constitutiva; lo que es más, ni siquiera fue tomada en cuenta para la elaboración de posteriores Constituciones.

Así pues, el Congreso Constituyente que habría de elaborar la Constitución del Imperio mexicano finalmente se reunió el 24 de febrero de 1822, un año después de decretado el Plan de Iguala. Durante el año que México prácticamente llevaba independiente, ciertas situaciones habían ocurrido dentro del territorio; por ejemplo, la provincia de Chiapas se declaraba independiente de la Capitanía de Guatemala y declaraba su intención de unirse al imperio mexicano. A pesar de estos brotes que al parecer favorecían al Imperio de Iturbide, aparecían severas críticas al gobierno provisional de éste por parte de quienes representaban la auténtica insurgencia, entre éstos, el más notable era don Carlos María Bustamante.

En la conformación del Congreso estaban representadas las mas diversas tendencias: los había monárquicos, eclesiásticos, representantes de la aristocracia, antiguos insurgentes, intelectuales, antiguos diputados a las Cortes de Cádiz, liberales exaltados, y alguno que otro que daba sus primeros pasos en política, era, en suma, un conjunto heterogéneo, multiforme, contradictorio e interesante.^{xxi}

Representantes de todas las facciones señaladas dieron forma a las llamadas Cortes de catedral. El mismo día de su instalación decretaban las Bases Constitucionales, de las que más sobresalían los puntos:

-Los diputados que componen este Congreso, y que representan la nación mexicana, se declaran legítimamente constituidos y que reside en él la soberanía nacional.

-Que adopta para su gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación de Imperio mexicano.

-El congreso soberano declara la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del Imperio, sea cual fuere su origen...^{xxii}

El Congreso también decretaba la desaparición de la ya mencionada Junta Gubernativa. Al parecer, todas las tendencias existentes estaban representadas en el Congreso, lo que redituaria en la participación de todas éstas para la elaboración de una Carta Constitutiva equilibrada; sin embargo, de inmediato cobrarían relevancia los tres principales grupos dentro de dicho Congreso: los republicanos, los borbonistas y los iturbidistas. Tanto republicanos como borbonistas estaban en contra del absolutismo con que se había dirigido Iturbide durante su regencia, así que decidieron aliarse para combatir a los iturbidistas desde sus lugares dentro del Congreso. Pero debido a lo artificial de esta alianza, nada se pudo hacer ante la inminente elevación al trono de Agustín de Iturbide. De esta manera se erigía la figura de Agustín I como emperador

de México. Mucho se alega que cuando el Congreso lo eligió emperador no había suficiente quórum para tomar esa decisión; así que se proclama a la obra de Iturbide como un fraude, abuso de fuerza y violencia. Por consiguiente, Iturbide entró en pugna con un gran número de diputados del Congreso, quienes alegaban su exagerado absolutismo y despotismo durante su regencia; e Iturbide les respondió afirmativamente al atentar contra la libertad de imprenta, y prácticamente proscribir el régimen de garantías al que aspiraba el pueblo de México. Las situaciones ya descritas hicieron aún más arteras y fuertes las críticas en contra del emperador por parte de los diputados; e Iturbide reaccionó mandando a aprehenderlos y hacerlos prisioneros alegando que eran conspiradores, con lo cual desobedecía lo ya decretado por los diputados, quienes lo pusieron en el trono:

Que no podrán intentarse contra las personas de los diputados acción, demanda, ni procedimiento alguno en ningún tiempo, por ninguna autoridad, de cualquier clase que sea, por sus opiniones y dictámenes.

Como resultado de la autocracia ejercida, el Congreso terminó siendo disuelto. Duró nueve meses, tiempo durante el cual no tuvo tiempo siquiera de abordar el tema que lo había constituido: elaborar una Constitución para el Imperio. De esta forma, el Imperio no pudo ser oficialmente constituido como tal.

Iturbide debía hacer algo para llevar su ideal a buen término; es así que creó, con un grupo de adictos a él mismo, la Junta Instituyente, la cual daría cierto aspecto de legalidad al Imperio, y elaboraría el Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano, en el que se copiarían los principios propuestos o acordados en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba.

Con este documento enterraba la Constitución que hasta entonces regía al territorio mexicano, la Constitución de Cádiz. En su Reglamento Provisional, la Junta, o mejor dicho Iturbide, incorporó un artículo que hiciera efectivo el repartimiento de tierras comunes o realengas entre ciudadanos indígenas y entre los beneméritos e industrioses (artículo 90). A tal grado llegó Iturbide con el fin de recuperar el apoyo de la opinión pública.

Sin embargo, el descontento ante la centralización del poder era mayor que cualquier intento de unión y aceptación. Así, un mes después de la disolución del Congreso aparece el Plan de Jalapa, el cual trataba de acabar con lo propuesto en el Plan de Iguala, apareciendo con él, en su faceta liberal, el general Antonio López de Santa Anna; aunándose a éste, rápidamente, Vicente Guerrero y Nicolás Bravo para reforzar el movimiento antiiturbidista y exigir la reinstalación del Soberano Congreso Libre. Ante esto, Iturbide envía a los Generales Echavárri, Cortazar y Lobato a combatir a la nueva insurgencia, quienes regresaron no con una

victoria ante los insurgentes, sino con un documento elaborado por aquellos y los insurgentes: el Acta de Casa Mata, que exigía establecer de nuevo el disuelto Congreso.

Once son los puntos del Acta, suscrita por el General José Antonio Echávarri y treinta y cuatro oficiales más:

Los generales de división, jefes de cuerpos sueltos, oficiales del estado mayor, y uno por clase del ejército, reunidos en el alojamiento del general en jefe para tratar sobre la toma de la plaza de Veracruz, y de los peligros que amenazan a la patria por la falta de la representación nacional (único baluarte que sostiene la libertad civil) después de haber discutido extensamente sobre su felicidad con presencia del voto general, acordaron en este día, 1° de febrero de 1823, lo siguiente:

Art. 1. Siendo inconcuso que la soberanía reside esencialmente en la nación, se instalará el Congreso a la mayor brevedad posible.

Art. 2. La convocatoria para las nuevas Cortes se hará bajo las bases prescriptas para las primeras.

Art. 3. Respecto á que entre los señores diputados que formaron el extinguido Congreso, hubo algunos que por ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron acreedores al aprecio público, al paso que otros no correspondieron a la confianza que en ellos se depositó, tendrán las provincias la libre facultad de reelegir a los primeros, y substituir a los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones.

Art. 4. Luego que se reúnan los representantes de la nación, fijarán su residencia en la ciudad ó pueblo que estimen por más conveniente para dar principio a sus sesiones.

Art. 5. Los cuerpos que componen este ejército y los que sucesivamente se adhieran, ratificarán el solemne juramento de sostener a toda costa la representación nacional y todas sus decisiones fundamentales.

Art. 6. Los jefes, oficiales y tropa que no estén conformes con sacrificarse por el bien de la patria, podrán trasladarse a donde les convenga.

Art. 7. Se nombrará una comisión, que con copia de la Acta marche a la capital del Imperio a ponerla en manos de S. M. El Emperador.

Art. 8. Otra comisión con igual copia a la plaza de Veracruz a proponer al gobernador y corporación de ella, lo acordado por el ejército para ver si se adhieren ó no a él.

Art. 9. Otra de los cuerpos dependientes de este ejército que se halla sitiando al puente y en las villas.

Art. 10. En el interin contesta el supremo gobierno con presencia de lo acordado por el ejército, la diputación provincial de esta provincia será la que delibere en la parte administrativa, si aquella resolución fuese de acuerdo con la opinión.

Art. 11. El ejército nunca atentará contra la persona del Emperador, pues lo contempla decidido por la representación nacional: aquél se situara en las villas, ó en donde las circunstancias lo exijan, y no se desmembrará por pretexto alguno hasta que no lo disponga el soberano Congreso atendiendo a que será el que lo sostenga en sus deliberaciones.

Cuartel general de Casa Mata a 1 de febrero de 1823.^{xxiii}

Después de un agitado período de discusiones acerca de lo propuesto por el Plan de Casa Mata, se decide reinstalar el Congreso que había sido “disuelto”, y éste decide continuar sus sesiones y expatriar a Iturbide.

Una vez reinstalado el Congreso, Iturbide abdica aceptando su actitud despótica antes de ser destituido por el propio Congreso. A partir de entonces:

Se declara que el Congreso se halla reunido en su mayoría con ciento tres diputados, en plena y absoluta libertad de deliberar, y por consiguiente en estado de continuar sus sesiones...

Mientras se discutían los aciertos de Casa Mata, quienes lo propusieron se acercaban a la capital, adhiriéndose simpatizantes en el trayecto; cabe mencionar que la mayoría de las provincias se adhirieron a los generales que se insubordinaron a Iturbide y a la propuesta de éstos. Una vez que llegaron a Puebla, se atrincheraron y convocaron a las provincias a instalar un gobierno provisional conformado por dos personas. El Congreso, ya reinstalado, trató de entrar en razón y dialogar para llegar a un acuerdo, sin embargo, los atrincherados exigieron la convocación a un nuevo Congreso, debido a que el anterior había sido instalado para proclamar la monarquía, y en este momento la opción de instituir el federalismo era ya generalizada.

En tanto esto sucedía, muchas de las provincias que conformaban el ya extinguido Imperio decidieron proclamarse independientes y soberanas; hubo algunas que incluso pretendieron formar confederaciones para protegerse de los posibles embates del centro. Sin embargo, las provincias sólo pedían ser tomadas en cuenta en su carácter de partes conformadoras de la nación, así como que se respetaran las decisiones hechas por sus diputaciones provinciales, y se diera un carácter legal a la representación de las provincias en el Congreso por determinado número de ciudadanos. Como dice Josefina Zoraida:

No obstante, si exceptuamos el caso de Guatemala, no había ánimo de fragmentación. Chiapas, que había formado parte de esa capitania, intentó construir una confederación e invitó a Yucatán y Oaxaca, sin éxito. Las tendencias

autonomistas, con intentos de coalición de defensa, predominaron tanto en las Provincias Internas como en el Bajío, Guadalajara, Zacatecas y San Luis. A mediados de 1823, muchas provincias se habían constituido en estados y Oaxaca, Yucatán, Jalisco, y Zacatecas habían convocado a elecciones para legislaturas constituyentes y formado milicias para defenderse de los poderes centrales. Pero privaba una confusión hasta en el sentido que tendría la convocatoria.^{xxiv}

De esta manera observamos cómo el descontento en contra del régimen iturbidista desembocó en la aparición de un Plan que sería creado y sustentado por las elites provinciales ante el tremendo centralismo propuesto y expuesto por el régimen imperial; de dicho Plan, Santa Anna sólo sería divulgador, sin embargo eso lo haría tremendamente popular. Las elites provinciales no veían bien el hecho de que el gobierno del emperador estableciera préstamos forzosos así como impuestos directos a los estados, con lo cual lo único que demostraría sería un retroceso en el tiempo para reinstaurar el viejo aparato centralizador al cual todas las provincias y ayuntamientos, creados bajo el auspicio de la Carta Gaditana, tuvieran que rendirle tributo, especialmente económico, y por lo consiguiente político, puesto que sus provincias eran reconocidas solo como departamentos al servicio del Imperio, con lo cual, sus decisiones de nada valían. A pesar de ello, en varias provincias del territorio mexicano, especialmente Jalisco, se divulgaban ideologías antiimperialistas, anticentralistas, y a favor de la instauración de un régimen que reconociera la soberanía de cada uno de los estados a través de sus órganos políticos, legado de Arizpe: las diputaciones provinciales.

Una vez restaurado el Congreso, un grupo importante de generales y de diputaciones le negaron obediencia, puesto que las provincias lo consideraron sólo convocante y no constituyente; sin embargo, el Congreso se negó a ser disuelto y se limitó a anular el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba para que el país adoptara la forma de gobierno que más le conviniera.^{xxv}

Una de las primeras acciones de este Congreso Constituyente, a parte de desconocer el gobierno de Iturbide y todo lo que tuviera que ver con éste, fue la selección del poder ejecutivo, el cual quedaría depositado en tres personas, de las cuales sólo una era realista: Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria; suplentes, Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero.

El 16 de junio de 1823, la diputación de Jalisco declaraba constituido el "estado libre y soberano de Jalisco", sirviendo de modelo a otras provincias. Otra provincia muy importante, Zacatecas, le seguía al declararse como estado libre y soberano, y no le quedaba otra, pues prácticamente dependía judicial y económicamente de Jalisco y debía seguir sus pasos; sin embargo, Zacatecas demostró una actitud más conciliadora, es decir, no tan radical como la de Jalisco, la cual solo reconocía una hermandad y confederación con los otros estados. Por su parte, Zacatecas llegó a expresar la convicción de que sólo la federación lograría el bien de la patria, al conciliar el interés particular de las

provincias con el general de la nación. El Congreso, a pesar de lo expuesto por Zacatecas, recomendó al ejecutivo no crear gobiernos provinciales, y solamente brindarles unas pocas más atribuciones como provincias, mismas que de cualquier manera ya ejercían ^{xxvi}.

Ante esta reacción por parte del gobierno y del Congreso, las diputaciones provinciales ratificaron su deseo de que se debía convocar a un nuevo Congreso con el carácter de Constituyente; la reacción del gobierno fue emprender ofensivas contra las provincias más radicales.

Los mismos "trunviro" Bravo y Negrete se encargaron de hacer entrar en razón a las diputaciones provinciales; Negrete se las arregló, debido a que era viejo amigo de los jefes militares, para la separación de Colima del estado de Jalisco; mientras que Bravo, a través de diálogos, entabló un primer y casi definitivo compromiso: el gobierno aceptaba el federalismo que le proponía tanto Jalisco como Zacatecas; asimismo, aceptaban estos últimos contribuir con los gastos de la nación. Al parecer todo marchaba bien, hasta que el gobierno decidió no ratificar dicho acuerdo, razón por la cual, Jalisco se volvió a proclamar en abierta rebeldía hacia el centro, sin embargo, el gobierno ya contaba con el apoyo de casi todas las provincias; como consecuencia, Jalisco no tuvo más remedio que integrarse. En el sureste las cosas no fueron mucho mejor, pues Yucatán estaba decidida a independizarse por completo si no se adoptaba un gobierno federal, liberal y representativo en México, y

aunque así fuera, Yucatán ya se declaraba como una provincia federada; en el caso de Centroamérica, ésta decidió separarse de México una vez extinguido el Imperio, aunque Chiapas no se decidía a independizarse o unirse a México, como finalmente sucedió en septiembre de 1824.

Pero la lucha emprendida por los radicales federalistas definitivamente fue de utilidad, pues finalmente se aprobó que el primer Congreso sólo convocaría a un segundo, el cual tendría la obligación de elaborar la Constitución. Además, la petición federalista, es decir, la proveniente de las diferentes diputaciones provinciales, de que los diputados que conformaran el Constituyente se eligieran con base en la población, aunque representando a la nación entera, fue atendida y llevada a la práctica. De esta manera, se obtuvo la siguiente proporcionalidad en el segundo Congreso: México 21, Puebla 14, Jalisco 9, Guanajuato 8, Yucatán 5 y Zacatecas 4. A pesar de que había más centralistas que federalistas, el resultado unionista estaba asegurado. ^{xxvii}

Pugna entre federalistas y centralistas

Ya conformado el Congreso se detonó una polarización de dos bandos, como era de esperarse tomando en cuenta los antecedentes personales; por un lado se encontraban los centralistas, en su mayoría conservadores; y por el otro estaban los federalistas, en su mayor parte liberales.

El argumento esencial de los conservadores era que México durante tres siglos de la dominación española fue un gobierno central, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido; que era una copia del sistema estadounidense, pero que aquí no funcionaría dadas las condiciones. Con esa idea se presentaron al Congreso para convencer a los demás legisladores de inclinarse hacia el centralismo.

Por otro lado, estaban las tesis liberales a favor del federalismo, quienes argüían lo contrario, que el federalismo serviría para unir lo que estaba desunido o, mejor dicho, que se estaba desuniendo. De esta manera, se reunieron en el Congreso las dos ideologías contrarias, en donde estaban representadas las 23 diputaciones provinciales existentes hasta ese momento, y que en cierto sentido se autogobernaban. A favor del federalismo estaban hombres como Ramos Arizpe, Gómez Farias, Prisciliano Sánchez y Cresencio Rejón; mientras que a favor del centralismo inmediato estaban hombres como Teresa de Mier, Bustamante y Becerra, y aunque el primero de estos últimos no era centralista convencido, pues simplemente argumentaba su temor a que un federalismo con estados soberanos no daría suficiente poder, en ese momento, al Estado Nacional para llenar sus responsabilidades con la nación; y la experiencia de 1824 a 1848 le daría la razón.

Así encontramos diversos matices para la elección de la forma de gobierno dentro del Congreso; allí estaba Ramos Arizpe, decidido a aplicar

el federalismo como solución a todos los males arrastrados y engendrados por siglos, allí estaba Becerra, convencido centralista, argumentando que si cada estado fuera independiente, cada uno de ellos tomaría el rumbo que más le conviniera, además se crearían rivalidades o se fomentarian las ya existentes, y también encontrábamos a Fray Servando Teresa de Mier, quien pugnaba por un federalismo un tanto restringido mientras se iban extinguiendo los males existentes; él estaba a favor de que los estados federados fueran libres e independientes, pero no soberanos.

La deliberación sobre si México debía ser federalista o centralista se terminó una vez presentada el Acta Constitutiva de la Federación el 31 de enero de 1824, la cual versaba en sus artículos 5° y 6°:

5°. La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal,...

6°. Sus partes integrantes son Estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior.

La decisión finalmente tomada a favor del federalismo no fue algo inusitado, pues éste era herencia de los decretos de la Constitución de Cádiz sobre la creación de diputaciones provinciales, propuesta por Ramos Arizpe, que en cierto modo ya representaban gobiernos provinciales. Además, debido a las condiciones geográficas, la política nunca había sido tan centralizadora como los centralistas argüían. ^{xxviii}

Finalmente, el 4 de octubre de 1824, en medio de soberbias celebraciones, se firma la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Para elaborar dicho documento, fueron muchos los alegatos a favor y en contra de tal o cual forma de gobierno a ser adoptada, e incluso cómo debían estar divididos los poderes y en manos de quién deberían estar, con sus derechos y sus obligaciones. Sin embargo, muy poco fue lo que se discutió en torno a los derechos civiles y a la igualdad de los hombres; como resultado, las garantías individuales pasaron a un término casi irrelevante durante la elaboración final de la Constitución mencionada, ocupándose ésta, como ya lo mencioné, principalmente de quién detentaría el poder, y cuántos estados libres y soberanos formarían la nueva República Federal Mexicana, la cual quedó conformada de acuerdo a la Constitución de 1824 por 20 estados, 4 territorios y un Distrito Federal. Los estados se entendían como *territorios* soberanos, libres e independientes; los territorios se hallaban a cargo del gobierno federal, y el Distrito Federal como lugar de asiento de los poderes federales.

Cada uno de los estados tenía, pues, de acuerdo a la Constitución, su propio gobierno, aunque se les imponían, como mandato federal, una serie de obligaciones y restricciones.

La división de poderes federales se llevó a cabo de acuerdo al principio del equilibrio de poderes, es decir, un sistema de pesos y

contrapesos; para lo cual se decretó la ya clásica división de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Constitución consagraba la creación de dos Cámaras que conformarían el poder legislativo: la primera representaría directamente al pueblo, la Cámara de Diputados, en la cual habría un diputado "por cada ochenta mil almas"; la segunda, como consecuencia natural del federalismo recién implantado, la Cámara de Senadores estaría integrada por dos senadores representantes de cada estado, representando directamente a los estados conformadores de la federación e indirectamente al pueblo. La idea, secundaria tal vez, de crear ambas Cámaras, fue para que se pudieran discutir más de una vez las leyes antes de ser aprobadas y siempre en distintos períodos de tiempo.

Entre los poderes que se le otorgaban al Poder Legislativo en el documento de 1824 estaban, como más sobresalientes, los que se referían a:

- Promover la educación al establecer colegios para la Marina, Artillería y Departamentos de Ingeniería, erigir lugares para la enseñanza de ciencias naturales y exactas, ciencias políticas y morales y las artes útiles y los idiomas; sin prejuicio contra los derechos que los estados poseyeran para regular la educación en sus respectivos estados.

- Proteger y regular la libertad política de imprenta, sin que ésta pudiera ser suspendida y mucho menos abolida en ningún estado de la federación.

- Admitir a nuevos estados y territorios e incorporarlos a la nación.

- Regular definitivamente las fronteras entre los estados miembros de la federación, y así acabar con los problemas de la demarcación de sus distritos.

- Erigir territorios en estados .

- Unir dos o más estados para hacer uno solo cuando los involucrados así lo hayan acordado.

- Arreglar los gastos generales. Establecer las contribuciones necesarias, así como regular su recolección.

- Aprobar tratados de paz y alianza, amistad y confederación y otros que el Presidente haya hecho con poderes extranjeros.

- Seleccionar un lugar de residencia de los Poderes de la Federación y llevar a cabo en su distrito los atributos del poder legislativo del Estado.

En cuanto al Poder Ejecutivo, éste sería elegido por el voto de las legislaturas de cada estado miembro de la federación, debiendo obtener una mayoría absoluta en los votos aquél que ostentara la presidencia. Las dos personas que ostentaran el mayor número de votos serían elegidas como presidente y vicepresidente, respectivamente. En cuanto a las atribuciones de estos dos actores políticos se encontraban, en la Constitución de 1824, los siguientes:

- Publicar, circular y hacer observar las leyes y decretos del congreso general.

- Elaborar regulaciones, decretos y ordenes para la mejor observancia de la Constitución.

- Ejecutar las leyes teniendo como objeto la preservación de la integridad de la Unión, así como mantener su independencia para con el exterior, y la unión y libertad en el interior.

- Vigilar la recolección y decretar la apropiación de las contribuciones generales de acuerdo a la ley.

- Elegir, de tres candidatos propuestos por la Suprema Corte, los jueces y fiscales de circuito y cortes de distrito.

- Disponer del ejército y marina y de la milicia activa para la seguridad interna y la defensa externa de la Nación.

- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, sobre previo decreto del congreso general.

En cuanto al Poder Judicial de la Federación, éste estaría contenido en la Suprema Corte, y sus atributos principales serían los siguientes:

-Tomar consigna de las disputas, las cuales surjan entre los diferentes estados de la Unión.

-Decidir disputas que surjan de contratos y transacciones entre el gobierno supremo y sus agentes.

-Decidir sobre la competencia de los tribunales de la Unión, y sobre jurisdicciones conflictivas entre éstos y los tribunales de estado.

-La Suprema Corte se conformaría con 11 ministros y un fiscal, elegidos por las legislaturas de los estados. Tanto los jueces de Circuito, como los de Distrito, serían nombrados por el Ejecutivo a propuesta de la Corte Suprema.

Finalmente, y como nuestro estudio trata sobre el federalismo, citaremos textualmente los artículos de la Constitución de 1824 que hablan sobre los Estados de la Federación:

ART. 157. El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes: el legislativo, ejecutivo y judicial, y dos o más de éstos nunca podrán estar reunidos en la misma persona o corporación, ni podrá el poder legislativo depositarse en un solo individuo.

ART. 158. El poder legislativo de cada estado residirá en una legislatura, compuesta por el número de individuos determinados por sus constituciones particulares, elegidos por el pueblo, y amovibles en el tiempo y manera que ellas dispongan.

ART. 159. La persona o personas a quien los estados confiaren su poder ejecutivo, no podrán ejercerlo sino por determinado tiempo, que fijará su constitución respectiva.

ART. 160. El poder Judicial en cada estado será ejercido por los tribunales que establezca o designe la Constitución, y todas las causas, sean civiles o criminales, pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

De las obligaciones de los estados:

ART. 161. Cada estado tiene obligación:

-De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución ni a la acta constitutiva.

-De publicar a través de sus gobernadores, su respectiva Constitución, leyes y decretos.

-De guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes generales de la Unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.

-De proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación; cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.

De entregar inmediatamente los criminales de otros estados a la autoridad que los reclame.

-De entregar a los fugitivos de otros estados a la persona que justamente los reclame, o compelerlos de otro modo a la satisfacción de la parte interesada.

-De contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el congreso general.

-De remitir anualmente, a cada una de las Cámaras del Congreso General, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de la industria que puedan introducirse y fomentarse, con expresión de los medios para conseguirlo, y de su respectiva población y modo de protegerla y aumentarla.

-De remitir a las dos cámaras, y en sus recesos al consejo de gobierno, y también al supremo poder ejecutivo, copia autorizada de sus constituciones, leyes y decretos.

De las restricciones de los poderes de los estados:

- ART. 162. Ninguno de los estados podrá:

-Establecer, sin el consentimiento del congreso general, derecho alguno de tonelaje, ni otro alguno de puerto.

-Imponer, sin consentimiento del Congreso General, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regula como deban hacerlo.

-Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra, sin el consentimiento del congreso general.

-Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle la guerra; debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita demora, dando inmediatamente cuenta, en estos casos, al Presidente de la república.

-Entrar en transacción o contrato con otros estados de la federación, sin el consentimiento previo del Congreso General, o su aprobación posterior, si la transacción fuere sobre arreglo de límites.^{xxix}

De esta manera teníamos la flamante primera República Federal Mexicana legitimada por una Constitución Federal recién creada, la cual haría hincapié, como ya dijimos, en la forma de gobierno que se adoptaría y en la división de los poderes, dejando de lado los derechos civiles o garantías individuales, que era en realidad la razón por la cual Hidalgo, seguido por Morelos y tantos otros, inició el movimiento independentista en 1810.

En esta primera Constitución, podemos observar un débil poder ejecutivo prácticamente dependiente de las decisiones del Congreso; y en tanto el Congreso es la representación de los estados de la federación, encontramos un poder central o federal con pocas atribuciones, siendo éstas mayores en los estados conformadores. Lo anterior trajo como consecuencia un débil poder central con escaso margen para la toma de decisiones de peso que pudieran haber salvado al país de una crisis económica y política sin precedentes en los años subsecuentes. La fiebre federalista se hizo tan radical en los estados del país, a causa de las

atribuciones conferidas en la Constitución, que éstos imaginaron que no tenían por que colaborar con la federación en cuanto a aportación financiera o militar, ya que si lo hicieren sólo se debilitarían a si mismos; trayendo como consecuencia el enriquecimiento de algunos estados y el empobrecimiento de el poder central, que al no contar con capital financiero a causa de la falta de cumplimiento de los estados en materia de impuestos, se endeudaba cada vez más con empréstitos onerosos.

El primer federalismo mexicano

El primer gobierno de México republicano e independiente estuvo a cargo del primer presidente electo por la mayoría de las legislaturas locales: Guadalupe Victoria. La administración de este personaje empezó sin mayores percances ni levantamientos, ya casi habituales en esos tiempos. Para lograr lo anterior, fue, sin duda, de gran ayuda el sentimiento antiiturbidista que aún se tenía, y en lo económico la solvencia monetaria que daban los préstamos ingleses a la primera administración; razón por la cual Victoria no se vio en la necesidad de exigir impuestos forzosos a los estados autónomos, lo cual fue del agrado de éstos, a diferencia de la administración anterior de Iturbide. A pesar de lo anterior, la federación no gobernaba individuos o ciudadanos, gobernaba estados, mismos que, en un principio, tenían la obligación de proveer al poder central con una renta por estado, así como un contingente de sangre para renovar brazos en el ejército. Estas acciones surtieron efecto sólo durante los primeros

meses, ya que después se cumplirían con una gran irregularidad, lo cual menoscababa al poder central. Ya casi al final de la administración de Victoria, la situación económica de la federación se vio muy afectada por la quiebra de las casas inglesas a las que se debía aún una buena cantidad de dinero, por lo cual, el gobierno de México se vio en la necesidad de empeñar los ingresos de las aduanas nacionales así como a pedir préstamos a comerciantes-agiotistas con el fin de poder pagar la nómina federal; de esta manera, tanto deuda externa como deuda interna aumentaban más y más cada día.

Para entonces hicieron su aparición en la escena política del país las famosas logias masónicas, que eran grupos conformados por los políticos mas renombrados de los distintas ideologías representadas hasta entonces; tenemos así a la logia escocesa, que era la logia de los conservadores; quienes querían regresar al viejo orden monárquico o establecer el centralismo, y estaba conformada por algunos militares realistas, clérigos y políticos iturbidistas; esta logia se decía estar a favor del conservadurismo, la mayoría de sus integrantes estaban a favor del centralismo. La otra logia, la yorkina, estaba formada por personajes liberales, que querían realmente desaparecer todo vestigio hispano de México para tener una vida realmente independiente; esta logia representaba la ideología liberal o federalista, es decir, a los radicales. La popularidad de la logia conservadora, escocesa o centralista, era mayor en los estados del centro;

mientras que la popularidad de la logia liberal o federalista era mayor en los demás estados de la federación.

Lo más notorio del caso anterior fue que el entonces presidente, Guadalupe Victoria, era uno de los fundadores de la logia yorkina, liberal; y el vicepresidente era uno de los principales dirigentes de la logia escocesa, conservadora, por lo que cada uno significaba un impedimento para el otro al querer concretizar sus planes. El mismo fenómeno sucedía en las Cámaras legislativas, resultando lo anterior en una constante pugna en la elaboración de leyes y aplicación de las mismas por parte de los dos “partidos” mencionados: centralistas contra federalistas; escoceses y yorkinos respectivamente; aunque vale la pena resaltar que ni todos los federalistas eran yorkinos, ni todos los centralistas escoceses. Esa era la situación de los poderes federales, lo cual demostraba un caos total en la organización de la federación; y hacia finales de la administración de Victoria, a este caos político se le aunaría el económico al cual ya nos referimos. Como resultado, se observaba una federación menoscabada en lo político y más aún en lo económico. La verdad es que muchos estados gozaban de mejor salud tanto política como económica que la misma federación. Tal es el caso de Zacatecas, cuyo gobernador en esos años logró conjuntar una milicia bastante fuerte y además logró reanimar las minas existentes para realzar la vida económica y social en ese estado. El fenómeno anterior se debía, en su mayor parte, a que la deuda pública

la cargaba el gobierno nacional, los estados tenían menos problemas económicos que el Estado nacional; a éste último no le alcanzaba el dinero que obtenía de los impuestos que cada estado debía dar a la federación además de las aduanas, para pagar no sólo a una robusta burocracia, sino a un ejército ávido de poder.

Por otro lado teníamos el sentimiento antihispano que así como el anticlerical predominaban en los círculos de apoyo a los yorquinos. Ante esto, surgió un levantamiento que trataba de arrebatarse a México su gobierno y regresárselo al Rey Enrique VII; dicho movimiento fue llevado a cabo por el padre Joaquín Arenas, mismo que inmediatamente fue sofocado. Acto seguido, el gobierno mexicano decidió darle un tinte de legitimidad a su antihispanismo tomando aquel fenómeno como justificación, por lo cual se detuvieron a ilustres peninsulares y criollos, y hasta fusilaron al padre Arenas, por haberse levantado en armas. Lo anterior, en vez de calmar los ánimos populares antiespañoles, sólo los despertaron, trayendo ello como resultado ataques y saqueos a comercios de españoles. Para detener esta fiebre, los legisladores decidieron expulsar un numeroso grupo de españoles fuera de México. Nicolás Bravo, vicepresidente, expresó su desacuerdo con el gobierno en turno, del que él era parte, por las acciones tomadas, exigiendo se disolvieran las sociedades "secretas", la expulsión de Poinsett y el apego a la Constitución. Dicho plan falló, y con él prácticamente desapareció la logia

escocesa, de la cual Bravo era uno de los principales dirigentes. Lo anterior dejó a la logia yorkina sola, pero tiempo después ésta se fisionaría creándose grupos de interés con objetivos distintos.

Para las segundas elecciones de la república contendieron por el poder ejecutivo tres importantes personajes: uno el Ministro de Guerra en turno, Manuel Gómez Pedraza, representante de las elites políticas y económicas, Vicente Guerrero, representante liberal de los intereses populares desde años atrás, y por último Anastasio Bustamante.

Del total de los votos emitidos por las legislaturas estatales — debemos recordar que la elección del presidente estaba en manos de los congresos estatales— 11 favorecieron a Gómez Pedraza, 9 a Vicente Guerrero y 6 a Bustamante; teníamos así que Pedraza se convertía en el nuevo presidente constitucional electo. Sin embargo, algunos verían tal resultado con desagrado, especialmente aquellos que venían luchando contra la monarquía y a favor del republicanismo, razón por la cual se levantó el Plan de Perote, encabezado por Santa Anna, una vez más, teniendo como bandera la defensa del federalismo. El motivo de dicho movimiento fue el reconocimiento de Guerrero como legítimo presidente y el desconocimiento de Pedraza. Ante el éxito de dicho Plan reafirmado con la anulación de las elecciones por parte del Congreso, se sucedieron una serie de situaciones que salieron del control de las autoridades, y para controlarlas debían otorgar el título de presidente de México a Vicente

Guerrero, como en realidad sucedió. De este modo accedieron a la presidencia y a la vicepresidencia Vicente Guerrero y Anastasio Bustamente, respectivamente. Al mismo tiempo, se expedía otra ley para la expulsión de otro contingente numeroso de españoles. Al pasar por alto lo acordado por la Constitución en cuanto a la elección del presidente, muchos fueron quienes aseguraron que el federalismo ya estaba acabado.

Vicente Guerrero no pudo hacer demasiado durante su gestión al frente del gobierno, misma que fue fugaz, así como su dimisión. Las causas principales de ello fueron la pretendida reconquista española a cargo del comandante Barradas y la crítica situación hacendaria. Como ya dijimos, la situación económica se vio afectada a partir del último año de la gestión de Victoria, que desde entonces se vio en la necesidad de crear impuestos prácticamente absurdos como el aplicado sobre la propiedad raíz, al algodón en rama y a los carruajes. Para poder librar la sublevación de Barradas, el gobierno, ya a cargo de Guerrero, se vio en la necesidad de pedir un impuesto especial, o una cooperación proporcional, a los estados, misma que no sería completamente cumplida. Esto se debía al exagerado papel federalista con que actuaban la mayoría de los estados, las más de las veces, dada su autonomía por situaciones y condiciones geográficas. Y la verdad es que este sería el problema al que se

enfrentarían los variados gobiernos en México de la época, fueran éstos federalistas o centralistas.

Finalmente Barradas fue derrotado, con lo cual se acentuó el sentimiento nacional de autonomía, pero no sirvió de mucho a la popularidad de Guerrero, quien fue traicionado por Bustamante y el ejército que aquél le había encomendado a éste, pidiendo al Congreso que llamara a nuevas elecciones, y así desconocer a Guerrero como presidente. Finalmente Bustamante, como vicepresidente que era, quedó a cargo del ejecutivo, una vez que el Congreso, en Octubre de 1830, consideró a Guerrero inepto para gobernar. ^{xxx}

En el gobierno de Bustamante fue Lucas Alamán la figura principal fungiendo como Ministro de hacienda, quien a través de empréstitos, logró mejorar un poco la hacienda nacional, sin embargo, no pudo lograr controlar la terca autonomía de los estados federados, y si bien con algunos se llegó a entender, con otros no contó en lo absoluto. Por ejemplo, Zacatecas, que se rehusó tanto a brindar su contingente militar para el control sobre Texas ante la ya visible autonomía de ésta, como a auxiliar con dinero a tal causa por pensar que la situación no representaba ningún peligro a la nación. Algunos otros estados sí brindaron su contingente militar, pero se rehusaron a auxiliar económicamente a la federación. Sin embargo, no fue la exigencia del ministro de hacienda hacia los estados lo que desprestigió al gobierno de Bustamante, sino su

manera tan ruda de gobernar, coronándola con el fusilamiento de Vicente Guerrero.

Ante la impopularidad de Bustamante y su agresiva conducta, no quedó otro remedio más que la intervención del ejército para exigir la renuncia del gabinete y del mismo Bustamante. La intervención, a cargo de Santa Anna, pedía, a través de los acuerdos de Zavaleta, la destitución de Bustamante y de sus ministros, misma situación que se aceptó. Pero ahora Santa Anna decidía que debía ser Gómez Pedraza quien se encargara de concluir la administración, que en realidad, y por constitucionalidad, él debía haber no solo terminado, sino también iniciado.

Así, decidió expulsar a otros tantos españoles durante lo que le quedaba de mandato. Las nuevas elecciones se celebraron y los votos favorecieron al mismo Santa Anna y a don Valentín Gómez Farías, como presidente y vicepresidente, respectivamente. El papel de presidente real estuvo en manos de Farías, quien inmediatamente, auxiliado por el doctor José María Luis Mora, daba a conocer una importante serie de Reformas, las cuales pretendían, principalmente, secularizar la enseñanza, incautar los bienes al clero, reformar las órdenes religiosas y dar al gobierno el ejercicio del Patronato Real. ^{xxx}

A decir verdad, algunas medidas anticlericales ya se habían incluido en algunas Constituciones locales, tales como el financiamiento

gubernamental del culto, en Jalisco y Tamaulipas; poner el ejercicio del Patronato en manos del gobernador, en México y Durango; Yucatán declaró la tolerancia de cultos. Mientras tanto, Zavala ya había empezado a confiscar bienes raíces de las misiones de Filipinas en el Estado de México.

Para detener cualquier posible reacción ante las acciones tomadas, Gómez Farias decidió desterrar a todos los que pudieran convertirse en dirigentes de la oposición. La puesta en marcha de las reformas incluyó la supresión de la coacción civil para el pago del diezmo y el cumplimiento de los votos monásticos; abolición del fuero militar; incautación de los bienes raíces de las misiones de las Californias y las Filipinas; con la reforma de la enseñanza, ésta quedaba en manos de una Dirección General de Instrucción Pública excluyendo completamente al clero de la educación. Pero ni Farías ni Mora tomaron en cuenta el nivel de fanatismo religioso que pudiera radicar en un país tan católico, así como la terrible fuerza del ejército, principales actores perjudicados con las reformas. Así, al grito de "¡Religión y Fueros!", el clero y la milicia se levantaron en contra del gobierno de Farías y de las reformas propuestas por éste. Santa Anna respaldó las peticiones hechas por los sublevados. Casi todas las medidas fueron abolidas, excepto la supresión de la coacción para el pago de diezmos. Una vez más, Santa Anna hacía valer su condición de rendir cuentas de acuerdo a su conveniencia. A la sublevación se unieron los

problemas que hubieron durante el tiempo que existió la primera república federal reconocida como tal. Hubo una serie de intervenciones de un nivel de gobierno a otro: intervenciones militares del gobierno federal en diferentes estados, la disolución de legislaturas locales por órdenes del centro; por el otro lado, la intervención violenta de algunos estados en las elecciones federales fueron menoscabando la legalidad, legitimidad y funcionalidad del sistema federal, con lo cual, hacia 1834, Santa Anna decidió disolver el Congreso y reinstaurarlo, tal vez con intenciones de imponer una dictadura, pero la mayoría se inclinó una vez más por la federación, sólo que con ciertas reformas de fondo; en una reforma considerada drástica, el gobierno federal disminuyó el número de integrantes de las milicias estatales, lo que disminuiría el poder de reacción de los estados, pero esto generaría un verdadero enfrentamiento entre el gobierno nacional y los estados de Zacatecas y Coahuila-Texas, los cuales percibieron dicha estrategia como un intento de desintegración territorial al dicha acción atentar directamente contra la soberanía estatal consagrada en 1824; así, estos dos estados se negaban rotundamente a aceptar la disolución del Congreso, y aún con las milicias disminuidas encaraban al gobierno federal afirmando que si se disolvía el congreso, ellos se declararían independientes. Inmediatamente, Zacatecas fue ocupada por tropas federales y le fueron confiscadas sus más prósperas empresas estatales, su casa de moneda además de convertir a

Aguascalientes, antes ayuntamiento de Zacatecas, en territorio de la federación. Cabe la aclaración que en esta acción militar, Santa Anna actuó con apego a las ordenanzas constitucionales de entonces, ya que, como aclaraba Gutiérrez de Estrada, a la sazón ministro de Relaciones, las milicias cívicas estaban destinadas a ser utilizadas por los estados cuando fueran invadidos por una fuerza extranjera, no contra el gobierno nacional. Otros estados del norte, principalmente Coahuila-Texas, insistieron tanto en su independencia, que los centralistas aprovecharon para reclamar un gobierno del mismo tipo, con el fin de mantener la unidad nacional que se veía en peligro. Una primera señal de autoritarismo central fue el desahucio del gobernador del estado de Coahuila-Texas porque éste había actuado inconstitucionalmente al otorgar concesiones ilegales de tierra. Finalmente, tras el apoyo al centralismo por un sinnúmero de poblaciones, entre ellas Toluca, Orizaba, Cuernavaca, etc., Santa Anna decidió no convocar a otras elecciones y declarar al Nuevo Congreso "Constituyente" el 9 de Septiembre de 1835. Con esto se incluían a las dos Cámaras en una sola, lo que marcaba el preámbulo de la desaparición del federalismo.

Para entonces, la instauración de un gobierno centralista era cosa de esperar, pues ya en cualquier parte se hablaba de la instauración de este tipo de gobierno. Todo indicaba que el federalismo en nuestro país no estaba cumpliendo con las expectativas, así que era tiempo de cambiar.

La aplicación real y formal tanto en el ámbito político como en el económico del primer federalismo parecía tocar fondo a pesar de los esfuerzos de personajes como el doctor Mora y Gómez Farias para fortalecerlo. El federalismo adoptado por la Constitución de 1824 no gobernaría a individuos, como el caso de los Estados Unidos de Norteamérica ya con enmiendas constitucionales, sino que más bien gobernaría a estados; por lo tanto, el gobierno no recabaría los impuestos a partir de los individuos, sino a partir de los estados mismos; es decir, a cada estado se le fijaría una cantidad de acuerdo con su riqueza llamada contingente, misma que sólo se pago con cierta regularidad durante la época que duraron los buenos sentimientos; después, dicha cantidad se pagó con una exagerada irregularidad.^{xxxii} De esta manera, nos damos cuenta de porque el sistema federal no rindió los frutos esperados, trayendo como consecuencia su irreparable desaparición. Sin embargo, los impuestos a los estados no era la única forma de captar recursos para el gobierno central, el Estado federal también contaba para su manutención con el producto de las aduanas, mismo que, como ya se dijo, tendría que ser empeñado a cambio de préstamos onerosos al final del primer gobierno, una parte de los diezmos que habían correspondido al rey, los monopolios del tabaco, pólvora, sal, correo, lotería y bienes nacionales.

De cualquier forma, la escasez monetaria de la federación se hacía cada vez más crítica, mientras que, vaya contraste, algunos estados parecían prosperar cada vez más que el mismo gobierno central.

Otro elemento del federalismo de la época fue la ley que demandaba a los estados reemplazar las bajas del ejército federal. La mayoría de los estados reclutaba a pordioseros, viciosos y malentretidos con la ayuda de las comandancias estatales. Cada estado contaba con su milicia cívica que alistaba ciudadanos comunes; dicha milicia, en los E.U.A quedaba bajo el mando del ejecutivo cuando así se necesitara, pero aquí en México, dicha milicia cívica quedaba bajo el mando único de los gobernadores, y éstos decidían cuándo dicho cuerpo era necesario para el bien nacional. Lo anterior, obviamente perjudicaría al gobierno federal, ya que en esos tiempos el peligro de invasiones extranjeras era muy frecuente. Esta limitación que fijaba la Constitución mexicana resultó importante y representó una gran debilidad del gobierno federal, puesto que si el Jefe del Ejecutivo federal solicitaba el uso de dichas milicias, tenía que tener el consentimiento del gobernador del estado que iba a facilitarlas, si no lo consentía él, las milicias no le servirían a la federación.

La mayoría de las Constituciones estatales establecían la supremacía de su Congreso sobre los otros dos poderes: el ejecutivo y el judicial. La elección del ejecutivo federal quedaba en las manos de dichos Congresos estatales, a diferencia de los norteamericanos, quienes crearon un colegio

electoral exclusivamente con esa tarea. Mientras tanto, para la elección de gobernador en cada estado hubo una variedad de modalidades: algunos estados optaron por la elección del gobernador a través de los ayuntamientos, otros a través de juntas electorales, otros a través de la legislatura local.

Mientras que la Constitución Federal no hacía explícitos los derechos ciudadanos, como ya se mencionó, las Constituciones estatales sí tenían esa virtud: en éstas se garantizaron los derechos de igualdad, seguridad, libertad de imprenta y propiedad. El derecho de igualdad se relacionó con el de los ciudadanos ante la ley, aunque se mantenían los fueros tanto militares como eclesiásticos, lo cual ratificaba el predominio de estas dos clases. La educación, en un país tan profundamente católico estaba en manos del clero. La milicia, por su parte, al estar encargada de las comandancias generales en territorios tan lejanos del centro, si bien dependía del ejecutivo, gozaba de cierta autonomía en las acciones que emprendía, debido principalmente a la lejanía; por esta razón, las comandancias generales se convertirían en una amenaza contra la autonomía estatal y fuera del control central.

Los ayuntamientos seguirían siendo la representación pura de los ciudadanos y comunidades, por lo tanto seguirían eligiéndose popularmente. Las atribuciones a estos cuerpos variarían de acuerdo a la

ley estatal. Pero en general su papel más importante era el de elegir a las legislaturas y a los gobernadores.

En los primeros años de vida de la República Federal Mexicana, el federalismo fue visto desde distintas perspectivas por sus actores principales: los estados mismos. “Los del centro (México, Puebla, Querétaro, Guanajuato, Veracruz, Michoacán), los más habitados, sostenían un unionismo descentralizador. Otros consideraron al federalismo como verdadero confederalismo. Dentro de esta corriente también hubo matices; Zacatecas, Coahuila, Durango, Chihuahua, San Luis Potosí y Nuevo León se mostraron confederalistas moderados; Yucatán, Sonora, Baja California y tal vez Tamaulipas, radicales.” ^{xxxiii}

Pero, a pesar del radicalismo confederalista, y hasta separatismo, un aspecto que vino a reforzar la unidad nacional y a sentir y defender la soberanía, fue la invasión a San Juan de Ulúa por parte del ejército realista español en su intento por reconquistar a México, ante lo cual se organizaron los entonces tres presidentes para retenerlos y sofocar el movimiento para que los españoles no lograran su cometido, y, aunque, como ya dijimos, mucho dinero se invirtió en esa lucha estropeando la economía nacional aún más, los frutos que rindió fueron satisfactorios, pues no sólo rescató la independencia, sino que hizo que las entonces provincias decidieran que la unión y la federación era la posible solución.

Los gobiernos subsecuentes siguieron el federalismo al mismo tenor, pero fue el gobierno de Santa Anna y Valentín Gómez Farías el que introdujo ciertos cambios en la forma de organizar el Estado. Con las Reformas ya antes planteadas, Farías, junto con el doctor Mora, trataron de darle al federalismo un toque de liberalismo al querer, definitivamente, separar el poder del Estado del eclesiástico, cosa que estuvieron a punto de lograr, pero con la intervención de Santa Anna, lo anterior quedó en la memoria de la historia, para después ser retomado unos veinte años después. Sin embargo, después del primer federalismo, quedaba la huella de un vice-gobierno federal que trató de fortalecerse a sí mismo al tratar de confiscar todos los bienes al clero para apoderarselos y así poder tener una cierta independencia económica con respecto a los estados de la federación ante el radical autonomismo de estos, toda vez que los bienes a ser incautados representaban una enorme fortuna amasada a través de lucrativos negocios eclesiásticos durante siglos.

Centralismo de hecho y de derecho

Un poco más de un mes más tarde se daba a conocer el documento conocido como "Las Bases Constitucionales", que servirían como previo a la creación de la nueva Constitución. Dichas Bases constaban de 14 artículos, en los que se fincaron los cimientos de un régimen de gobierno centralista, oligárquico, plutocrático y estructuralmente complicado e inconsistente; en este documento se

establecía la división de los poderes ahora centrales: seguirían existiendo el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El resultado, como ya observamos, fue la instauración del centralismo, debido al “fracaso” del federalismo, el cual se enfrentó no sólo a problemas de un regionalismo soberanista, como le llama Hamnett a la terquedad de las regiones por conservar su autonomía del centro y de esta manera no contribuir con los contingentes ya mencionados, sino también, y principalmente, a graves crisis económicas heredadas de las luchas independentistas. A decir verdad, el federalismo, dice Hamnett, cayó en 1834- 1836 debido al problema fiscal que no pudo resolver, debido a la falta de autoridad central para poder lograr consensos entre los estados y así regularizar el pago de impuestos a la federación.

En las Bases se consagraba, decididamente, el sistema centralista de gobierno, cuando en su artículo octavo decía: “El territorio nacional se dividirá en departamentos...” y en el décimo se leía: “El poder Ejecutivo de los departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al Ejecutivo Supremo de la Nación”. Además de esto, el Congreso de 1835- 1836 redujo los ayuntamientos y las atribuciones que éstos se habían apropiado a partir de 1812, poniéndolos bajo el control de los prefectos y los subprefectos; en otras palabras, los ayuntamientos quedaban supeditados en tanto administradores locales. ^{xxxiv}

Un par de meses después aparecería la Primera Ley, de un total de siete leyes, el resto de las cuales se dieron a conocer un año después para completar lo que sería la nueva Constitución Centralista. Cada Ley tenía sus propios artículos. La primera de las Siete Leyes trataba sobre los Derechos y Obligaciones de los mexicanos y Habitantes de la República; y constando de 15 artículos, no otorgaba la ciudadanía, sino a los mexicanos mayores de edad que tuvieran una renta anual mínima de 100 pesos(7); y prevenía en el artículo 10 la suspensión de los derechos del ciudadano por el estado de sirviente doméstico y por no saber leer ni escribir, además se señalaba como primera obligación de los mexicanos profesar la religión de su patria (3). En el artículo 2 de esta constitución aparecen los derechos atribuidos únicamente al mexicano y no al hombre en general.

De las Leyes mencionadas, es la sexta en la que se precisa la forma de gobierno centralista: El primer artículo decía: " La República se dividirá en departamentos... los departamentos en distritos y éstos en partidos. En el artículo cuarto : "El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores con sujeción al gobierno general". Artículo veintidós: Habrá Ayuntamientos en las capitales del departamento". Art. 19: "En cada partido habrá un subprefecto". Así, el gobernador obedecía al Ejecutivo federal, el prefecto al gobernador y el subprefecto al prefecto. El poder Legislativo quedaría depositado en dos Cámaras. Tal vez una idea

descabellada, pues si bien la de diputados representaba a los ciudadanos directamente, la de Senadores, que bajo el régimen federal representaba a los estados confederados, ¿a quién representaría en uno centralista?

Así, las funciones de la Cámara de Senadores fueron, solamente, el revisar las leyes elaboradas, pues sólo sería cámara revisora, y dar su aprobación o desaprobación, sin hacer correcciones u observaciones. Estos senadores, sólo 24 miembros, eran elegidos por las Juntas Departamentales, que eran algo así como las legislaturas de cada estado, pero ahora en un departamento, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, del gobierno en junta de Ministros y de la Cámara de diputados.

El Poder Ejecutivo quedaba en manos del presidente, el cual duraría ocho años en el cargo y podía ser reelegido.

El Poder Judicial estaría depositado en la Suprema Corte de Justicia, Tribunales Superiores de los Departamentos y Juzgados de Primera Instancia.

La sorpresa que las Siete Leyes tenían reservada para todos era la formación de un Cuarto Poder: El Supremo Poder Conservador, conformado por cinco miembros, y que tendría como tarea el equilibrar a los otros tres Poderes, y evitar que cometieran abusos en perjuicio de la Nación. El problema es que dicho Poder, el cual podía deponer presidentes, suspender Congresos, anular leyes, destruir sentencias, no

tenía responsabilidad ante nadie, sólo ante, tal vez, un Dios. Y si llegara a ser desobedecido se incurriría en un grave delito contra la nación.

Esa era pues la propuesta constitucional presentada por el centralismo para aliviar todos los males “provocados” por el incauto sistema federalista.

La economía del régimen centralista se basó en la imposición de impuestos directos, lo cual les benefició en un corto plazo, puesto que las arcas centrales de pronto recaudaron más impuestos, sin embargo el problema fiscal no encontraba una solución, puesto que el ahora régimen central debía pagar no sólo al gobierno nacional, sino al de cada departamento a parte del ejército. Pronto, los apuros económicos del centralismo tuvieron que recurrir a los préstamos forzosos al clero y a los agiotistas.

Sin embargo, la nueva constitución centralista mostraría su inaplicabilidad e ineficacia ante los desórdenes nacionales, y muy pronto vería su primer revés.

El territorio de Tejas no fue proclamado como estado o departamento, debido a que no contaba con la población suficiente para ello, así que se le adhirió a Coahuila para que conformaran un solo estado. El gobierno, con tal que se habitara la región de Texas, regaló amplias extensiones de terreno a quienes aceptaran emigrar a esa región, incluso se aceptó que los norteamericanos podían colonizar este territorio; pero no

sólo fue el obsequio de las tierras, sino que se les liberaba de pagar impuestos durante 10 años a todos los que aceptaran inmigrar. Con la constitución centralista, el gobierno había derrumbado todas las esperanzas de Tejas de convertirse en un estado independiente de Coahuila prohibiéndoles adoptar cualquier religión que no fuera la católica, así como crear una constitución propia. Pero los tejanos no pudieron soportar más e inmediatamente declararon que el gobierno centralista sólo los sometía a la más detestable de todas las tiranías, el despotismo militar y religioso. Por estas razones, los tejanos empezaban a ver en la aplicación de las Siete Leyes una imposibilidad para ejercer su libertad y derechos de hombres libres al considerar a aquéllas extremadamente centralistas y hasta tiranas. Fue por ello que se aprovechó la coyuntura centralista para que los tejanos se levantaran en armas en contra del tirano gobierno centralista; asimismo, los tejanos declararon que ninguna autoridad mexicana podría ejercer derechos políticos dentro de los límites de Tejas, ya que se declaraba como un Estado independiente del gobierno mexicano en tanto no se aplicara al pie la constitución federal por todos los estados miembros acordada. Al final de cuentas, con tal de no arriesgar su propia vida y la de sus acompañantes, Santa Anna decide retirarse de la pelea que había emprendido contra Texas y firmar documentos sin poderes en los cuales otorgaba la independencia ansiada a Tejas. A esto debemos agregar que

en Texas, a partir de la Ley General del 18 de agosto de 1824, la cual permitía la colonización del territorio a los extranjeros, creció rápidamente la población proveniente de los Estados Unidos debido a la Ley ya mencionada, creándose con esto una fuerte ideología norteamericana que hacía de Texas un estado prácticamente más norteamericano que mexicano en su forma de pensar. Así que los tejanos esperaban la coyuntura política que más les favoreciera para lograr su independencia; y en este caso la coyuntura se presentó con la disolución del pacto federal y la instauración de un régimen central.

Otro estado convertido en departamento con las Siete Leyes, Yucatán —el cual comprendía entonces no sólo lo que conocemos actualmente, sino lo que ahora es Campeche, Quintana Roo y parte de Tabasco— se declararía, después de Tejas, independiente del gobierno central mexicano debido al extremo centralismo que existía en el territorio nacional, este sentimiento del pueblo yucateco se debió a que Yucatán no sólo había sido un ferviente defensor del federalismo, sino que las autoridades centrales no le ponían mucha atención debido a la gran distancia que había entre el centro y el estado, solo se le ponía atención al requerir leva para la conformación del ejército el cual necesitaba una constante renovación durante la lucha contra el ejército tejanos. En febrero de 1840 en Yucatán se extendió un acta que expresaba el repudio al sistema centralista y la reposición del Congreso y el gobierno del estado.

Después de la elección de quienes conformarían el Congreso, se instaló éste con poderes constituyentes y para marzo de 1841 se publicaba la Constitución Política de Yucatán, cuyo principal redactor había sido Manuel Crescencio Rejón. En este avanzadísimo modelo constitucional se incluía el novedoso juicio de amparo, además de la implementación de libertad de culto y la supresión del fuero eclesiástico. La reacción del gobierno central no se hizo esperar y a fuerza de las armas y de bloqueos Santa Anna logró contener la rebelión, no sin antes llegar a ciertos convenios que devolvían a Yucatán las libertades perdidas a partir de la constitución de 1836: los yucatecos podrían subsistir bajo sus propias leyes, no podrían imponérseles levas ni sorteos; sus fuerzas no podrían ser empleadas fuera de la península y sus percepciones aduanales serían para el beneficio propio del estado. Pero al final de cuentas Yucatán no se segregaría del territorio nacional.

Aparte de los problemas específicos ya mencionados, las llamadas Siete Leyes y el centralismo implantado y reconocido, provocaron que el apoyo a este sistema se evaporara, puesto que los grupos gobernantes de los departamentos, aliados en determinado momento de las élites provinciales, perdían la autonomía en los presupuestos, ahora controlados por los comisarios del centro, que debían pagar al ejército y a todos los servidores departamentales; con lo anterior se afectaba a las élites ya

mencionadas, provocando que caciques y empresarios levantaran la voz en contra del centralismo.^{xxxv}

También la pobreza, que no fue obra del centralismo, debemos reconocerlo, prácticamente se adueñó del país y de su población; el agio se encontraba en plenitud y el comercio se había liquidado casi por completo, y por si fuera poco el país se encontraba amenazado por una de las potencias militares del mundo, que si bien por motivos irrisorios, pero aun así México se encontraba con una invasión en frente. La situación se antojaba para la unión de la nación, sin embargo, “ lejos de vigorizar la conciencia nacional (dice Tena Ramírez), parecía acentuar divisiones internas” ^{xxxvi}. Para 1837, después de otros breves interinatos, se volvía a recurrir a Bustamante para hacerse cargo del gobierno, y posteriormente se recurriría nuevamente a Santa Anna ya repuesto de su lucha contra los franceses. Era una realidad que el centralismo aplicado a partir de la caída de Gómez Fariás había fracasado, por tal motivo era una constante el hecho de que tanto conservadores o pro-centralistas como liberales o pro-federalistas se quejaban porque las Siete Leyes no hacían la felicidad de México. Los federalistas pugnaban por el restablecimiento de la Constitución de 1824, mientras que los centralistas proponían una simple reforma a las Siete Leyes tomando en cuenta los vacíos que la experiencia había hecho notar. Al parecer la reforma no estaba en los planes de los poderes centrales, sin embargo, ante la apremiante situación, se le

otorgaron amplios poderes a Santa Anna para dar lugar a las necesarias reformas. Se elaboró un Proyecto de Reformas y se pidió la opinión de las distintas Juntas Departamentales, mismas que enviaron muy lentamente durante 1840; la propuesta de dichas reformas era eliminar el Poder Conservador, fortalecer a las Juntas Departamentales así como al gobernador; sin embargo, a pesar del esfuerzo del Congreso por hacer a las Juntas participes de dicho Proyecto, éstas decidieron, salvo el caso de Zacatecas, que fuera el mismo Congreso quien tomara la decisión sobre las reformas necesarias. Lo anterior sólo demostraba que nadie quería hacerse cargo de la elaboración de las reformas, mostrando así la terrible crisis política en nuestro país. Finalmente, en 1840 aparecen éstas siguiendo las condiciones impuestas por el Supremo Poder Conservador: que se respetaran y guardaran invariablemente las bases cardinales de la actual constitución: libertad e independencia de la patria, su religión y el sistema de gobierno representativo popular. En consecuencia, el sistema centralista de gobierno, al nada mencionarse sobre él en las reformas hechas, se sobreentendió que no variaría. Sin embargo, el proyecto como proyecto murió, y la lucha por recuperar el sistema federal, ahora tratando de recurrir a las armas, persistió. Un movimiento militar guiado por Mariano Paredes y Arrillaga surgió en 1841 tendiente a lograr la reforma constitucional; lo que logró fue dar lugar a las Bases de Tacubaya, en las cuales se hacen cesar por completo los poderes establecidos en la Carta

de 1836. Esta situación favorecía a Santa Anna, ya que una vez disuelto el poder Conservador, como fue acordado en las Bases de Tacubaya, en el poder Ejecutivo se concentraba todo el poder político en México. De inmediato el Ejecutivo fue encomendado a Santa Anna por una junta que él mismo nombró. De acuerdo a las Bases ya citadas, se tendría que dar lugar a un Congreso Constituyente para que se reformara la Constitución. Sin embargo, en el documento firmado en Tacubaya nunca se acordó una forma de gobierno central o federal, situación que trajo consigo un sinnúmero de contradicciones al deliberar en el ya conformado Congreso. En éste se encontraban simpatizantes de todas las ideologías: conservadores, liberales radicales y radicales moderados. De estos miembros del Congreso, solo siete fueron designados para conformar la Comisión de Constitución, siendo todos ellos demasiado lúcidos como para verse superados por la tutela a la que Santa Anna trató de sujetarlos.

Elaborado el Proyecto de Constitución en agosto de 1842, fue éste firmado únicamente por cuatro miembros de la Comisión, puesto que los restantes tres no estaban de acuerdo con el Proyecto elaborado. Por lo tanto, los restantes tres decidieron elaborar su propio Proyecto de Constitución en el cual se deciden abiertamente por una federación en la cual todas las leyes deben respetar y asegurar los derechos del hombre y la protección que se concede sea igual para todos los individuos, además de que la administración interior de los estados será enteramente libre e

independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal , poniendo esto de manifiesto al denominar a su proyecto “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”. Mientras que el firmado por la mayoría, así se le conoce por estar firmado por cuatro miembros, optaba por una República, y, además de que limitaban los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, no definían si central o federal al optar por la aceptación de la descentralización dentro de un sistema unitario, basada en el hecho de que el ejercicio de la soberanía no es compartido, con el resultado de que la Constitución es una “ Constitución Política de la República Mexicana”.^{xxxvii} Es así que se enfrentaban el Proyecto de la Mayoría y el Proyecto de la Minoría, ambos como posibles Reformas Constitucionales. Y así, mientras la mayoría destacaba que el régimen federal sería sólo una copia mal lograda del federalismo norteamericano, notese la similitud de estos términos a los utilizados por Mier y Becerra en 1824, terminaron por adoptar ciertas características del sistema central, del cual habían jurado no recuperar nada; y la minoría estaba decidida a adoptar un sistema federal al declarar en el artículo 80° de su Proyecto que “Para el ejercicio de los derechos soberanos de la Nación no existen otras formas que las que el sistema representativo, republicano, popular , federal, adoptado por ella y consignadas en su pacto fundamental.” ^{xxxviii}

Al final, equilibradas casi totalmente las fuerzas de la minoría y la mayoría, el Proyecto se decretó anulado y vuelto a la Comisión para ser reformulado. En noviembre de 1842 se mostró la reformulación del Proyecto Constitucional, en el cual no se mencionaba la palabra federal, sin embargo se pretendía adoptar este sistema sin los errores de 1824 al mismo tiempo que tomar lo mas apropiado de la Constitución centralista de 1836. Al final, como dijera Carlos Marx, se obtuvo una síntesis de lo que proponían los dos proyectos referidos, teniendo que las tres ideas fundamentales fueron:

1. La forma de gobierno, que es la de República Mexicana, representativa popular;
2. La organización política, que consiste en la distribución y división del Poder Público;
3. Efectos de la Constitución, designando como principales, la condición de los habitantes de la República; garantías individuales; amplitud a la mayor respectiva de los Poderes generales y locales.

Como era de esperarse, ni los unos ni los otros quedaron satisfechos con el malogrado Proyecto; de tal manera que en lugar de fomentar una conciliación lograron una separación radical de quienes favorecían la federación y quienes el centralismo ya que como dice Josefina Vázquez

“ La mayoría moderada del Congreso de 1842 trató de establecer un federalismo moderado, sin ese nombre, que garantizara libertades, derechos y la mínima autonomía departamental. Como una minoría

realmente federalista presentó un proyecto radical, son garantías a los derechos del hombre, se redactó un documento de transacción, que retuvo parte de ese espíritu que se venía imponiendo ante los asaltos que sufrían la libertad, la propiedad y la seguridad por parte de las autoridades y el ejército.”^{xxxix}

El tinte liberal rescatado del proyecto minoritario, así como el carácter meramente descentralizador, que no federalista, del proyecto mayoritario eran la línea a seguir por el documento de transacción. Todo indicaba que las nuevas reformas se plasmarían en la Constitución, en realidad ya se tenían redactados 60 artículos; pero una revuelta en el estado de Puebla demandaba se disolviera el Congreso ya que la tarea en su encomienda era vacía, es decir, no tenía esencia el resultado que de él se tenía. Esta revuelta política hizo eco, y rápidamente el Congreso fue disuelto. Quienes incitaron a la revuelta proponían la formación de una Junta de Notables designados por el gobierno para así dar vida a una República representativa popular. Para 1843, en vez de un Congreso se erguía una Junta de Notables conformada por 80 respetables personas de la capital, elegidas todas ellas por el entonces presidente don Nicolás Bravo en ausencia de Santa Anna, quienes debían legislar a nivel constitucional y para toda la República. Algunos decidieron denegar tal invitación al estar en desacuerdo con la forma tan antidemocrática de actuar por parte del ejecutivo. Así que la Junta se dio a la tarea de

elaborar no sólo las bases para una nueva Constitución, sino dictar la Constitución.

De esta manera tenemos que para 1843, el 12 de junio exactamente, el gobierno provisional sancionaba la nueva Carta fundamental de México, la cual se conocía esta vez como Las Bases Orgánicas. Lo único que hacía esta Carta Constitucional era ratificar la hegemonía de las clases privilegiadas, clero y milicia, y sobre todo fortalecer el sistema central de gobierno iniciado con las Siete Leyes, pero ahora reforzado por la nueva Constitución. Y si bien podemos agradecer una sola cosa a las Bases, lo haríamos a medias, pues logro eliminar de una manera definitiva aquél inútil Poder Conservador, pero digo a medias por que con la instauración de las Bases Orgánicas Santa Anna regresó a dirigir los destinos de México, y esta vez no habría poder que lo maniatara y limitara en cada una de sus acciones. Así que ahora Santa Anna era dueño y señor de la vida política y económica de México, instaurando con las Bases mencionadas un despotismo constitucional. Ante la implantación de este documento Rabasa señala:

En ella (La Constitución de 43), el Gobierno Central lo es todo; apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el Gobierno se compone de una Cámara de Diputados designados por los electores terciarios, que lo fueron por los secundarios y sólo éstos por el pueblo, y una Cámara de Senadores designados por los Poderes públicos y las Asambleas de Departamento; pero de entre ciertos grupos salientes, con quienes trata de crearse una casta privilegiada, y en la que figuran muy principalmente los obispos y generales. Así y todo, el Congreso queda casi anulado por el veto extraordinario

que corresponde al Presidente, en tanto que el Poder Judicial viene también a sus manos por las directas y gravísimas facultades que tiene respecto a los tribunales supremos. Las responsabilidades pesan sobre los ministros y sobre el Consejo de Gobierno; sobre el presidente, ninguna; y sin embargo, no hay Gobierno del Gabinete, pues el Presidente, oído el parecer de sus ministros y recogida la votación, puede proceder como bien le plazca. Las irrisorias facultades de las Asambleas departamentales están sometidas al veto de los gobernadores, y si por acaso una Asamblea insiste, es el Presidente quien resolverá lo que quiera. Pero todavía para que nada quede a los pueblos, ni nada falte a la autoridad sin límites del Presidente, toda la organización mezquina de los departamentos, según la Constitución, se anula y aniquila por la facultad que aquel tiene de iniciar leyes "excepcionales" para la organización política de señalados Departamentos, Cuando lo tenga por necesario.^{xi}

Así, Rabasa analizaba el centralismo contenido en la Carta Fundamental de 1843. Para él, los principios fundamentales de esta Ley Suprema, fueron, en general, obtener, para el Partido Conservador, un poder omnímoto brutalmente autorizado en la Ley primera de la Nación. Hemos anotado, pues, que el centralismo propuesto en las Bases Orgánicas era aún mas completo que el que instauró su antecesora en 1836. Decía el texto constitucional de 1843:

El territorio de la República se dividirá en Departamentos... (art. 4°);

Habrá un gobernador por cada Departamento, nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas departamentales...(art. 136°);

Persiste la intolerancia religiosa:

La nación profesa y protege su religión católica, apostólica, romana, con exclusión de cualquier otra (art. 6°)^{xii}

Si bien dichas Bases resultaban centralistas en exceso, mostraban un dejo de oportunidad, mas que de libertad, al permitir a las Asambleas Departamentales propusieran al posible gobernador de su departamento,

y no sólo eso, sino que también debían elegir dos terceras partes de los 73 senadores aprobados en dicha ley. De cualquier forma, en esta carta se sigue denotando cuan retrógrada era el Congreso o Junta que la construyó, al decretar como ciudadanos únicamente a aquellos que hubieren cumplido 18 años, siendo casados, y 21 si no lo eran, y que tengan una renta anual de doscientos pesos, y se dejaba al arbitrio de los departamentos modificar dicha suma. Además, si se era trabajador doméstico, se suspendían los derechos de ciudadanía.

Para lograr ser diputado se requería una renta anual de 1, 200 pesos; y para senador 2, 000.

Lo único que acarreó esta nueva Constitución conocida como Bases Orgánicas fue una oleada sin fin de planes y revueltas políticas en contra del régimen centralista, o al menos así las hacían parecer. En realidad, al tener tanto poder consigo los militares, muchos de éstos decidieron utilizarlo en forma de revueltas para llegar al poder, haciendo ver éstas como revueltas que buscaban reformas constitucionales ante un gobierno tiránico. Como dice Sayeg Helú "A partir de la promulgación de éstas (las Bases), los ya muy corrientes planes y golpes políticos habrían de sucederse con mayor frecuencia todavía, manteniendo en un estado de absoluto desequilibrio la vida económica, política y social de pueblo mexicano en ese período"^{xlii}

Como era la costumbre de Santa Anna, cada vez que surgían problemas severos encargaba el poder ejecutivo para retirarse a descansar a su hacienda Manga de Clavo, esta vez lo encargó a Valentín Canalizo; pero ante el desorden social que propician las continuas revueltas, se ve obligado a regresar a la Capital, pero para suspender las atribuciones del Congreso mientras se restablecía el orden público. Ante el descontento social por parte de todos los estratos, el Congreso decide que Santa Anna debe ser desterrado de México y se envía a Venezuela debido a su ineficiencia. Así que ante la amenaza de la invasión norteamericana se nombra a otro en el ejecutivo, y cuando mas se necesitaba la unión militar de todos los generales del país, puesto que los norteamericanos ya estaban en guerra con México, todos decidieron mantenerse al margen de la situación, puesto que más les interesaba salvaguardar su propio interés. Así, en plena guerra contra los Estados Unidos surge otro movimiento armado encabezado por el general Paredes y Arrillaga quien a través de dicho movimiento accedió al poder; y como era costumbre, seso de sus funciones a los poderes legislativo y ejecutivo, ya que no habían correspondido a los deseos y exigencias de la nación. Establece con esto una dictadura militar con tendencias monárquicas; ya que, en esos momentos, decía Arrillaga, sólo un trono podía salvar a México de la anarquía y de la ambición de los Estados Unidos. Con la ayuda de notables intelectuales como Lucas Alamán, Paredes y Arrillaga buscaba

legar a México a una monarquía capaz de acabar con los problemas del país. Sin embargo, y como ya era costumbre, apareció otro movimiento armado, que, en lugar de pelear contra los estadounidenses en la frontera, buscaba acabar con los planes monarquistas, ya que éstos traicionaban la independencia del país, y contrariaban completamente la soberanía nacional. Lo anterior, como consecuencia de que el centralismo no había logrado controlar el regionalismo. Lo mas natural era que, si bien durante esta etapa centralista los gobernadores eran elegidos por el presidente, éste los elegía de una terna propuesta por el departamento, con lo cual, el encargado del ejecutivo, y por lo tanto del país, no podía evitar que los gobernadores respondieran a intereses locales y que con frecuencia desatendieran órdenes del gobierno central; muestra de ello fueron el sinnúmero de levantamientos y revueltas que se dieron en esta etapa. Además de que algunos de los departamentos distantes, como California, Sonora y Yucatán, se mantuvieron distantes durante gran parte de la vigencia del centralismo.^{xliii}

Del federalismo al federalismo liberal

Esta última revuelta tuvo lugar en la Ciudadela de la Capital, al frente de dicho movimiento se encontraba el general Mariano Salas, quien buscaba dar fin a ese intento de régimen monárquico. En plena guerra con Estados Unidos, el gobierno nacional sin fuente de ingresos aduanales puesto que los principales puertos se encontraban bloqueados, lo único

que podía hacer era rogar por cooperación y cumplimiento de las obligaciones a los gobiernos de los estados; sin embargo, tanto el contingente de dinero como el de sangre, diría Josefina Soraya, llegaron a cuentagotas, situación que haría a Gómez Farías, poco tiempo después, volver a sus ideales antieclésiásticos. En un intento por hacerse notar como un pro-liberal, Salas insta que se convoque un nuevo Congreso así como al regreso del general Santa Anna como general en jefe. Ahora en su faceta federalista, éste culpaba al centralismo de los males que aquejaban al país. De cualquier forma, el viraje al federalismo estaba asegurado, porque desde el momento de su arribo a México, Rejón y Gómez Farías estarían al lado de Santa Anna. En 1846 se expedía el decreto por medio del cual se restablecía la Constitución de 1824, con lo que un diputado no concordaría del todo, y la conformación del nuevo Constituyente, el cual pasaría por duras pruebas al entrar en sesiones en diciembre del mismo año, en medio de la lucha contra Estados Unidos, ya que por un lado debían crear leyes que garantizaran la paz interna, y por el otro procurar ganar una guerra contra otro país. El Congreso quedó integrado casi en su mayoría por personajes liberales como Rejón, Farías, Juárez, Otero, entre otros.

La mayoría liberal optó por retomar tal cual la Constitución de 1824, pero de entre estos liberales, uno disintió de dicha idea al sugerir acertadamente que, si bien la Carta de 1824 era el fruto de una larga

lucha y tenía muchos aciertos, había sido hecha para otro tiempo y otra realidad, por lo cual debía ser reformada, con la misma esencia sí, pero reformada, en ese mismo Congreso, que no por ese mismo Congreso. De tal manera que aquel solitario diputado liberal, Mariano Otero, debió elaborar su propio Proyecto de reformas. Dicho Proyecto fue redactado en 22 artículos y aceptado por el Congreso el 18 de Mayo de 1847 sancionado como "Acta Constitutiva y de Reformas", desechando así la propuesta de la mayoría.

Una de las propuestas más importantes hecha por Otero fue la desaparición de la vicepresidencia, ya que, decía Otero, el vicepresidente no era sino el rival vencido del presidente, lo cual generaba un caldo de cultivo de insurrecciones vicepresidencialistas con tal de ocupar el primer puesto público de la nación. Un punto medular que tocó Otero en su Proyecto, muy importante para este estudio, fue el de las partes integrantes de la federación; en aquél se reconocían una vez más como "estados" a aquellos que reconocía la Constitución de 1824, y creaba uno nuevo: Guerrero; el cual estaría conformado por los distritos de Acapulco, Chilapa, Tasco y Tlapa, y la municipalidad de Coyucan, antes pertenecientes a los estados de Puebla, Michoacán y Estado de México.

Otero incluyó el novedoso Juicio de Amparo para evitar los abusos de poder de quienes lo detentaran, y si en realidad lo hicieran, tendrían que rendir cuentas ante el Poder Judicial. Pero lo más notable del voto

particular de Otero fue su visión social, al sugerir y exigir una libertad social en la que los fueros desaparecieran para que la igualdad entre los individuos fuera real, la equidad en la repartición de tierras se inaugurara para dar lugar a un nuevo orden económico. Sin lugar a dudas, el hecho de no aceptar del todo la reinstauración de la antigua Constitución federal del 24, sino proponer que aquella debía ser modificada con tintes federalistas más reales, con un contenido social inexistente en la antigua Carta y un control judicial que eliminara los abusos, marco la entrada de una ideología yo no solo federal, sino que ahora se convertía ésta en federal – liberal.

Restablecido el federalismo a partir de Agosto de 1846, antes de las reformas mencionadas, Santa Anna llegó a la presidencia con Gómez Farías como Vicepresidente; las reformas de Otero no existían entonces; tiempo después, éstas se aplicarían en contra de Farías al ser eliminada su posición política.

México se veía amenazado cada vez más por los Estados Unidos que, en su afán expansionista, trataron de anexarse a Texas y además otra gran parte del entonces territorio nacional, y así lo lograron en 1848 al ser firmado el “Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América”, mediante el cual se cedían además de Texas, los territorios de Santa Fe de Nuevo México y la Alta California, cerca de las dos terceras partes del territorio que entonces

comprendía Sonora y Sinaloa, el territorio situado entre el río Nueces y el Bravo. Todo eso por una indemnización de 15 millones de pesos.

Antes de dicha derrota, algo pudo haber sido hecho si las Reformas hechas por Gómez Farías como Vicepresidente hubieran sido aplicadas, estas consistían en la hipoteca y subasta de bienes del clero, para así allegarse una suma de dinero que serviría para la compra de armas. Sin embargo, la Iglesia alborotó a la parte religiosa de la sociedad, entre ellos los jóvenes aristócratas conocidos como "polkos", e iniciaron una revuelta armada, en plena guerra contra los Estados Unidos, pero aquellos contra el gobierno encabezado entonces por Gómez Farías, puesto que Santa Anna se encontraba en los estados del norte preparando los contraataques militares.

De esta manera, Farías no fue removido de su puesto por los católicos, sino que su puesto fue eliminado en 1847, con lo cual las reformas por él sugeridas volvieron a quedar solo en eso, sugerencias reformistas.

El país se vio sumergido en el caos político, social y económico ahora más marcado debido a la derrota frente a los Estados Unidos. En el poder estuvieron tres hombres distintos entre 1848 y 1853, dichos personajes provenían de distintos bandos políticos, bien eran liberales moderados o "puros" o conservadores, lo cual no definía el sistema de gobierno existente en México en este período, si existía alguno. Tras una serie de

planes y golpes militares se decidió una parte del ala conservadora tomar una decisión, a decir de ellos, en nombre del pueblo mexicano. Un movimiento en busca del restablecimiento del federalismo surgió en Guadalajara y después adquirió tintes nacionales, en este movimiento se pedía una vez más al General Santa Anna rigiera los destinos de México. Sin embargo, los conservadores se adelantaron a los planes liberales, y mandaron traer a Santa desde su exilio ofreciéndole el poder presidencial una vez más. Al frente del bando conservador se encontraba Lucas Alamán, quien con su grupo conservador pretendía establecer una monarquía, plan que no cesaba desde 1840; argumentando que era la única manera de salvar a México, en este mensaje la idea de recurrir una vez más al centralismo estaba bastante explícita al mantener la idea de un gobernante fuerte, enérgico y con amplísimas facultades. Así, en abril de 1853, Santa Anna se mostraba como un el “nuevo” presidente de México.

A los pocos días de la toma del poder aparecieron “Las Bases de la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución”, que elaboradas por Alamán establecían una forma de Gobierno decisivamente centralista al afirmar en su artículo 1° sección tercera que para ejercer la amplia facultad que la nación le había concedido (a Santa Anna) para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, entrarían en receso indefinido las legislaturas u otras autoridades que desempeñasen funciones legislativas en los estados y territorios. La

temible centralización se agudizaría días mas tarde cuando Santa Anna decretaba que todos los bienes, contribuciones y demás rentas generales de los estados y territorios quedarían desde ese momento a la exclusiva disposición y administración del supremo gobierno. Días después, continuando con la ola centralizadora se anunciaba que dejaran de tener ayuntamientos todas las poblaciones de la república que no tuviesen categoría de capitales, prefecturas, cantones o distritos. Aunado a estas decisiones, el decreto de abolición de la libertad de imprenta que castigaría a todos los anticonservadores y además la expulsión de algunos de éstos, entre ellos quien ocupara la presidencia antes que Santa Anna: Mariano Arista. Aunado a lo anterior, el poder ya omnímodo que detentaba aquél, le sirvió para darse a sí mismo el título de “Alteza Serenísima”; decretar que quien detentara el poder sería por tiempo indefinido y que, en determinada situación, sería el presidente quien designara a su sucesor —menos de cien años después, parecía hacerse realidad el sueño de Santa Anna, pero en un México ya institucionalizado y a manos de un partido político—. La última acción santaannista que los mexicanos resistieron fue la venta de 100 000 mts² de territorio mexicano a los Estados Unidos a finales de 1853: La Mesilla. Esta acción fue la que hizo que los mexicanos de todo tipo y condición, ricos, pobres, conservadores o centralistas, liberales o federalistas, moderados o puros, reaccionaran

unitariamente para así liberarse de la insoportable situación que vivía el país.

Durante su dictadura, Santa Anna había enviado al destierro a los mas brillantes liberales puros: José María Mata, Melchor Ocampo, Benito Juárez, entre otros. Mismos que al enterarse del Plan de Ayutla, el cual pedía, entre sus puntos cruciales, el cese al gobierno tiránico de Santa Anna y el nombramiento de un ejecutivo interino que convocase un nuevo Constituyente con el fin de cambiar la hasta entonces tiránica forma de gobierno, deciden unirse a éste. En este Plan de Ayutla se devuelve el nombre de estados a los departamentos, connotando con esto un tinte federalista y liberal. Días después, Comonfort, un liberal moderado, reforma el plan de Ayutla de acuerdo a su ideario político es decir, con tal de atraerse a tantos conservadores y moderados posibles le imprime un tinte conservador a las reformas por el hechas: propone devolverles el nombre de "departamentos" a los "estados" propuestos en Ayutla, para dejar a consideración del Constituyente la adopción de la forma de gobierno más benéfica para México: federal o central.

Así se aprueba el Plan en primera instancia llamado de Ayutla, y luego ya reformado llamado Plan de Acapulco. Apenas un poco después de un año de lucha revolucionaria, Santa Anna se ve derrotado y decide irse al destierro, para no aparecer en nuestra vida política otra vez. Don Juan Álvarez quedó encargado del Ejecutivo con un gabinete compuesto

por liberales puros, y uno que otro moderado, tal fue el caso de Comonfort en la cartera tal vez más importante: Guerra. Después de una serie de enfrentamientos ideológicos entre puros y moderados, el gabinete empieza a desintegrarse al punto que el mismo Juan Álvarez se ve en la necesidad de dimitir de su cargo, no sin antes convocar al Congreso constituyente el 16 de octubre de 1855, y así empezar las cesiones en febrero del año siguiente, para delegarlo a Comonfort, quien lo ansiaba mas que nadie.

En el Congreso Constituyente de 1856, rápidamente se aprobaron una serie de leyes que le darían el famoso tinte liberal a la Constitución de 1857. Así, dice Carmagnani, el federalismo del 57 se convirtió en un federalismo liberal. La Ley Juárez se aprobó en el Congreso en abril de 1856, y consistía, *grosso modo*, en suprimir los fueros tanto eclesiástico como militar, pero solamente en materia civil; y es de suponerse que una vez aprobada, la iglesia se alarmó como otras tantas veces. Otra Ley absolutamente liberal fue la Ley Lerdo, ya que fue Lerdo de Tejada quien la propuso para su aprobación en junio de 1856. Dicha Ley consistía en desamortizar los bienes de manos muertas, es decir, los bienes que, pudiendo generar de alguna manera riquezas, estaban en manos de quien no las explotaba con fines lucrativos, lo que era perjudicial para la economía del país. Quien poseía dichos bienes era La Iglesia y en escaso número algunas corporaciones civiles. La Ley Iglesias, aprobada en abril de

1857, ya elaborada la Constitución, suprimía el cobro de los votos monásticos a los pobres: bautizos, entierros, matrimonios, etc. Para tal efecto, se consideraba pobre a todo aquel que sólo dispusiera de la cantidad diaria indispensable para la subsistencia.

Como se puede suponer, todas estas leyes, al lado de otras que no recibieron un nombre propio, provocaron un gran descontento en la Institución mexicana más importante hasta ese entonces: La Iglesia.

En el Congreso Constituyente se encontraron personalidades de todas las ideologías: conservadores, moderados y, ahora, no solo "federalistas", sino que aunado a este adjetivo iría el de liberales. De una manera indirecta, el pueblo eligió a los diputados encargados de redactar la Carta Constitucional; pero de cualquier manera, el Congreso era la representación de el pueblo. Para 1917, la elección directa sería otra aportación del Congreso a la esencia federalista de México.

Con la ley Juárez aprobada y con ello la supresión de los fueros militares, se subordina al poder militar al orden constitucional, y posterior a esto se rechaza asignar recursos a las comandancias generales y principales de la República; de esta manera, el ejército no podía ser un poder separado del Estado, ni el brazo armado del poder federal que lesionara la soberanía de los estados, esta última esencia del federalismo. En el Congreso del 57, al tratar el tema referente al federalismo, se partió de la premisa de reconocer como preexistentes los "estados libres y

soberanos" y proclamó sus libertades locales a través de la asignación a los estados de celosos defensores de la misma. ^{xliv}

Los constituyentes de 1857 se dieron cuenta de que la federación debía tener su esfera propia, no simplemente la delegada por parte del poder de los estados, en la cual se depositaría la propiedad eminente del subsuelo, incluidos la propiedad nacionalizada a las corporaciones eclesiásticas, los bienes sin propietario y la riqueza del subsuelo. Fue por esta razón que la Ley Lerdo representó la primera formulación de la autonomía financiera del poder federal. Además, en la ley orgánica de justicia, sancionada en 1855, se subrayaba que el todo —la federación—, era superior a las partes —los estados—, en cuanto garante de los derechos del hombre y del ciudadano.

Así, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, fue sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857.

De Acuerdo a la Constitución ya mencionada, en si título III sección I, habla de la soberanía nacional y de la forma de gobierno en tres artículos, a saber, 39, 40,y 41.

Artículo 39- La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo, y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el alienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

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 momento podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto federal.

Por lo que respecta a las partes que integrarían a la federación de acuerdo a esta carta, citaremos a la Sección del mismo Título II que comprende los artículos del 42 al 49.

Artículo 42- El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares.

Artículo 43- Las partes integrantes de la federación son: los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, , Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de la Baja California.

Artículo 44- Los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y el territorio de la Baja California, conservarán los límites que actualmente tienen.

Artículo 45- Los estados de Colima y Tlaxcala conservarán, en su nuevo carácter de estados, los límites que han tenido como territorios de la federación.

Artículo 46- El estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.

Artículo 47- El estado de Nuevo León y Coahuila comprenderá el territorio que ha pertenecido a los dos distintos estados que hoy lo forman, separándose la parte de la hacienda de Bonanza, que se reincorporará a Zacatecas, en los mismos términos en que estaba antes de su incorporación a Coahuila.

Artículo 48- Los estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco Veracruz, Yucatán y Zacatecas recobrarán la extensión y límites que tenían en 31 de diciembre de 1852, con las alteraciones que establece el artículo siguiente.

Artículo 49- El pueblo de Contepec, que ha pertenecido a Guanajuato, se incorporará a Michoacán. La municipalidad de Ahualulco, que ha pertenecido a Zacatecas, se incorporará a San Luis Potosí, Las municipalidades de Ojo Caliente y San Francisco de los Adames, que han pertenecido a San Luis, así como los pueblos de Nueva Tlaxcala y San Andrés Teul, que han pertenecido a Jalisco, se incorporan a Zacatecas. El departamento de Tuxpan continuará formando parte de Veracruz. El cantón de Huimanguillo, que ha pertenecido a Veracruz, se incorpora a Tabasco.

Esta Constitución, como ya hemos discutido, suprime la Cámara de Senadores dejando como única Cámara a la de Diputados siendo ésta representante del pueblo y de cada uno de los estados, contrario al principio federativo y recurriendo a él en contradicción. El artículo y los incisos que se refieren al Poder Legislativo y guardan cierta relación con el principio federativo ya mencionado son:

Artículo 72- El Congreso tiene facultad:

1. Para admitir nuevos estados o territorios a la Unión federal, incorporándolos a la nación.
2. Para erigir los territorios en estados cuando tengan una población de 80 000 habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.
3. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de 80 000 habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo sólo tendrá efectos si los ratifica la mayoría de las legislaturas de los estados.
4. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter conciso.
5. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

El Título V de esta Constitución se refiere a los estados de la federación en los artículos siguientes:

Artículo 109- Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular.

Artículo 110- Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin aprobación del Congreso de la Unión.

Artículo 111- Los estados no pueden en ningún caso:

-Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición que puedan celebrar los estados fronterizos para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.

-Expedir patentes de corso ni de represalias.

-Acuñar moneda emitir papel moneda, ni papel sellado.

Artículo 112- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

-Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

-Tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra.

-Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Exceptuase los casos de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediatamente al Presidente de la República.

Artículo 113- Cada estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros estados a la autoridad que lo reclame.

Artículo 114- Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Artículo 115- En cada estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos.

Artículo 116- Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.^{xlv}

Ignacio Comonfort juró la Constitución de 1857 ya en calidad de Presidente Constitucional; sin embargo, ante la reacción de la Iglesia hacia tales reformas, reacción plasmada en los Planes de Tacubaya en contra

de la Constitución, Comonfort se siente moralmente obligado a renunciar a su cargo, con lo cual se da un autogolpe de estado y se une al mencionado plan propuesto por los conservadores y apoyado por el clero. El presidente sustituto, de acuerdo a la Constitución sería el entonces encargado de la Suprema Corte de justicia: Benito Juárez. La Iglesia apoya una revolución armada en contra de los liberales, y al parecer quienes recibieron una tremenda ayuda económica por parte del clero, los conservadores, tenían ganada la guerra, ya que los liberales adolecían de una gran crisis económica. Pero la federación recién restaurada por la Constitución de 1857 pareció cobrar una renovada fuerza. Al respecto dice Sayeg Helú

Y es ahora cuando, como nunca antes, nuestro país palpará en carne propia la bondad y eficacia del sistema federal de gobierno que acababa apenas de reintroducir en la Carta de 1857. El estado de Guanajuato, por boca de su gobernador, Manuel Doblado, declara haber reasumido su soberanía; Querétaro y Jalisco, presididos por Arteaga y Parrodi, respectivamente, habían tomado la misma decisión. No sólo rechazaban el Plan de Tacubaya, sino que forman una coalición para combatirlo. Aguascalientes, Zacatecas —cuyo gobernador sería decisivo en la victoria—, Michoacán, Guerrero, Colima y Oaxaca, no tardaran en unirse a ellos; Veracruz, que acepto primeramente el Plan de Tacubaya, al igual que Puebla, Tlaxcala, México y San Luis Potosí, se apresuró a rectificar y pasar a reforzar la unión liberal.^{xlvi}

En la batalla de Calpulalpan, Jesús González Ortega derrota al último batallón conservador bajo el mando de Félix Zuloaga, con lo que a finales d 1860 los liberales ganan la batalla conocida como de los Tres Años o de Reforma. Nuevas divisiones al interior de la clase política marcan la

inestabilidad existente por la Guerra de Reforma; dicha guerra también trajo consigo una crisis económica debido al gasto hecho en armamento y manutención del ejército constitucional. Ante lo desesperante de la situación económica el ejecutivo envió una iniciativa de ley al Congreso en la cual se proponía, y poco después se sancionaba, la suspensión de los pagos de las deudas extranjeras por dos años, lo cual trajo consigo la reacción de las potencias extranjeras europeas reclamando que lo anterior no podía ser. De esta manera las tres potencias europeas, Inglaterra, España y Francia, deciden enviar tropas combinadas a tierras mexicanas con el fin de presionar al gobierno con el fin de que se abstuviera de llevar a cabo dicha propuesta. Finalmente Juárez decidió dar marcha atrás y dos de aquellas naciones entendieron; sólo Francia mantuvo su necesidad de declarar la guerra a México obedeciendo las ordenes del entonces emperador francés Napoleón tercero, quien tratando de emular a su antecesor había decidido conquistar tanto cuanto pudiera. México sería su próximo trofeo, para fundar en éste el segundo Imperio de su historia. Vale la pena mencionar que tal Imperio, tomado por Maximiliano de Habsburgo en 1864 y a decisión de él, sería de corte constitucional, resultando el emperador un liberal al que las leyes de reforma le agradaron en demasía, tanto que decidió corroborarlas y plasmarlas en su proyecto constitucional, yendo con esto en contra de los conservadores monarquistas mexicanos que habían apoyado la

implantación del Imperio, pero nunca imaginando que Maximiliano tendría una ideología anticonservadora, con lo cual su forma de gobernar se ganó rápidamente el rechazo de varios conservadores, aunado al de los liberales que desde la implantación del Imperio en 1862 con sus respectivas regencias estaban completamente en contra de éste.

Dicho intento imperialista sólo duró hasta 1867, año en que, derrotado el minimizado ejército imperial, por cuestiones externas, se reimplantó la Constitución de 1857 con ciertas modificaciones para así dar inicio a una época de cierta estabilidad política, lo cual serviría para la correcta implantación y funcionamiento del corregido y aumentado federalismo.

Al parecer, durante la intervención francesa no hay mucho que decir sobre el régimen federal, sin embargo, a lo largo del período de la intervención, y mientras se libraba la lucha armada, seguirían planeándose cambios en la Constitución federalista de 1857. De todos estos cambios, los más importantes parecen ser los que reconocen la autonomía financiera de los ayuntamientos y los que declaran abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República, y aunque se restablecerían las alcabalas dos años después, para 1884 éstas quedan definitivamente abolidas; todos estos cambios tendrían lugar de una manera legal una vez derrotado el Imperio de Maximiliano en 1867. Es en este momento que se “reactiva” el federalismo mexicano. Y aunque durante el Imperio de Maximiliano éste se

encomendó a su labor gubernativa con marcados tintes liberales, como él mismo lo reconocía, la forma de su gobierno sería, de acuerdo al primer artículo de su estatuto provisional publicado en abril de 1865, “la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico”; y en su artículo cuarto establecería que “ El Emperador representa la soberanía nacional, y, mientras otra cosa no se decrete en la organización definitiva del Imperio, la ejerce en todos sus ramos...”^{xlvii}

Así, su gobierno denotaría el tinte centralista, motivo por el cual, sería del completo desagrado de los liberales mexicanos, quienes, una vez vencedores, fusilarían a los conservadores monarquistas así como al

Emperador para, de esta manera, dar fin a los intentos monárquicos en México.

Para 1867 Juárez entraría a la capital mexicana como presidente interino, e inmediatamente convocaría a un plebiscito en el cual pretendía, si así lo quisiese el pueblo, hacer modificaciones a la Constitución del 57 sin necesidad de atender a lo que decía el artículo 127 de la misma. Las modificaciones tenían por objeto equilibrar las facultades entre los poderes ejecutivo y legislativo; pues al decretarse una sola Cámara en la última Constitución, aquella contaba con demasiadas facultades. Dicho plebiscito no fue aceptado, puesto que muchos estados de la federación se rehusaron a observar la convocatoria y la opinión general fue adversa, pues se consideró un acto impolítico, y con justa

razón, cuando apenas se empezaría a practicar el ejercicio de la Constitución. Sin embargo, durante el tiempo que estuvo Juárez en el poder, y de acuerdo con las amplias facultades que le investían, creó el estado de Campeche en abril de 1863, y segregó un territorio de Nuevo León para crear el estado de Coahuila en noviembre de 1868; asimismo, otras reformas afectaron el capítulo geográfico al crear los estados de Hidalgo en enero de 1869 y Morelos en abril de 1869.^{xlviii}

Las elecciones presidenciales en 1871 le dieron el triunfo, una vez más, a Benito Juárez sobre los otros dos contendientes: Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Juárez continuaría su mandato hasta su muerte en julio de 1872. Debido a que no había vicepresidente, Sebastián Lerdo de Tejada, el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia quedaría al frente del poder ejecutivo en lugar de Benito Juárez, a pesar de la revuelta de la Noria, encabezada por Porfirio Díaz para derrocar el gobierno de Juárez en 1871, teniendo como base la defensa del principio de la “No Reelección”.

Inmediatamente, Lerdo organizó las elecciones presidenciales, en las cuales, una vez más, Díaz sería derrotado y el triunfo sería para Lerdo de Tejada. Poco antes de las elecciones presidenciales de 1876, y ante la mala reputación que se habría creado Díaz en los años anteriores, éste lanza otro plan en Tuxtepec en el que ataca al gobierno de Lerdo, haciéndolo ver —al gobierno— como ultrajador de la confianza que le

había otorgado la sociedad, y teniendo como principio de dicho plan, una vez más, la “No reelección”. Lo curioso es que para el tiempo que Díaz lanzó su plan, Lerdo aún no decidía su repostulación para la presidencia. Al final, Lerdo resultó ganador de las nuevas elecciones, lo que incitó a Díaz a levantarse en armas con tal de hacer efectivo su principio de la “ No reelección”.

Finalmente, Díaz accedió a la presidencia después de un breve interinato de Iglesias, presidente de la Suprema Corte con Lerdo. Para 1876, Porfirio Díaz se convirtió, por primera vez, pero no última, en el Presidente de la todavía República Federal Mexicana. Todavía durante la presidencia de Lerdo, se elevaron a rango constitucional en noviembre de 1874, de manera definitiva, las aclamadas Leyes de Reforma. Las principales versaban sobre la reconfiguración del poder legislativo, ya que ahora éste se encontraría depositado en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores; y la que versaba sobre la iniciativa y formación de las leyes, en la cual el derecho de iniciar leyes era de la competencia de el Presidente de la Unión, Diputados y Senadores del Congreso General y las legislaturas de los estados.

Federalismo porfirista

Durante su primer periodo, Díaz logró reformar la Constitución en su artículo 78, a manera de que a partir de esa fecha, mayo de 1878, no existiera la reelección en dos periodos consecutivos, pero después de

cuatro años de delegar la presidencia al triunfador en elecciones, el anterior presidente podría ser reelecto. Lo sucedió en el poder su candidato y “compadre”, el General Manuel González, quien recibió el apoyo de la gran mayoría de los gobiernos de las entidades federativas. El apoyo de los diferentes gobiernos se debió a que Díaz ofrecía reconocer a éstos cierta independencia. A lo anterior, escribe Sayeg Helú citando a Madero en “ La sucesión presidencial”: “En cuanto a las personas que se oponían a su política, siempre ha principiado intentando seducirlas, ofreciéndoles puestos públicos de importancia. O proporcionándoles el modo de enriquecerse fácilmente; sólo con los irreducibles, con los que no han querido doblegarse y han rechazado toda capitulación, ha empleado el rigor...”.^{xlix} No le sería muy difícil, de esta manera, ir centralizando el poder cada día más. El gobierno de Manuel González no estuvo, a pesar de lo que se diga, del todo maniatado por la influencia de Díaz, aquél guardo cierta distancia política ante la figura de éste, al menos durante su periodo que fue de 1880 a 1884. La Constitución en este periodo sufrió modificaciones en 8 ocasiones, ratificando en ellas la abolición de las alcabalas y aduanas internas, lo que provocaría sendas discusiones entre los estados y la federación en cuanto éstas eran las principales entradas de dinero para los estados. A partir de 1884 y hasta 1911 el poder ejecutivo quedaría en manos, una vez más, de Porfirio Díaz.

A partir de la década de 1860 empezamos a ver, pues, la determinación de los estados por restablecer el federalismo debido a la rapidez con la que estos elaboraron sus constituciones locales, con un interés, el de preservar su soberanía así como defender sus poderes residuales. Con lo anterior, las entidades federativas aceptaban las reglas del juego: conformidad con la Constitución General e institucionalización de poderes locales.

Detrás de la similitud existente entre la forma de gobierno propuesta por la federación y las propuestas por las constituciones estatales existían ciertas divergencias. La Constitución federal establecía la selección de los poderes federales de una manera indirecta, mientras que en algunos estados, del norte principalmente, el llamado “poder municipal” establecía la elección directa de sus autoridades municipales; mientras que en otros estados la autonomía municipal era controlada a partir del nombramiento de dichas autoridades por parte del ejecutivo del estado. Tanto estados como federación jugaban una suerte de intervención electoral al elegir los poderes federales. A pesar de lo anterior, dicha intervención no se presentaba como la época priísta de un siglo después, es decir a través de fraudes o falsificación de votos, sino que dicha intervención se daba a partir de la selección de candidatos y al momento de que los ciudadanos elegían a los electores, encargados estos últimos de elegir ya directamente al presidente, diputados —recordemos que no hubieron senadores sino

hasta después de 1874— y magistrados. La federación buscaba que los candidatos fueran, digámoslo así, influibles por la presidencia de la República, mientras los estados buscaban que los candidatos fueran personas con decisión de defender los intereses de su estado. Lo anterior nos muestra que los conflictos entre las dos esferas que contempla el federalismo se convertían en una mera tensión electoral, en la cual, tanto estados como federación buscaban una mejor posición política, la cual fuera benéfica para los dos polos.

Dentro del Congreso, de 1867 a 1874, con la existencia del voto por diputación, en el cual los diputados no actuaban como representantes de la nación votando uninominalmente, sino como representantes colectivos de los estados, correspondiendo por lo tanto un voto a cada estado, la colaboración entre estados y federación se hacía notar, ya que, si durante el periodo de sesiones cualquier proyecto de ley tendiera a lesionar en forma alguna los intereses de uno o más estados de la federación, se recurría no al voto nominal para aprobar dicho proyecto de ley, sino al voto por diputación; situación que favoreció la posibilidad de un entendimiento entre federación y estados, al tiempo que ayudó a que los estados pudieran establecer políticas de coalición sin caer necesariamente en el seccionalismo, es decir, en la formación de un bloque de estados para la defensa de ciertos intereses.¹

Durante los recesos del Congreso en el periodo ya mencionado, se establecía el voto por diputación, al estar la diputación permanente conformada por un diputado por cada estado y territorio, lo que permitía la representación igualitaria de los intereses de los estados mientras el Congreso no sesionaba. Esto condujo, finalmente, a la reinstauración del Senado en cuanto a real representante del sistema federal en 1874. A este cuerpo se le asignaron las funciones de resolver los frecuentes conflictos entre el ejecutivo federal y los estados, y que, en determinado momento, podrían dar lugar a ciertas invasiones de poder por parte del ejecutivo o a extralimitaciones en el ejercicio del legislativo. A partir de la restauración aludida, el voto por diputación quedó, en la práctica, limitado a la aprobación del presupuesto.

Esta institucionalización de la solución de problemas políticos dentro de las Cámaras creó una interrelación de la federación con los estados; pero de aquí, la esfera federal resultó más fortalecida, en tanto que dentro de los estados existirían facciones disidentes en las distintas regiones con las cuales el poder federal, especialmente el ejecutivo, podría aliarse en caso de algún problema entre estado y federación. Al final de la presidencia de Lerdo, era un hecho que el poder ejecutivo federal estaba ya fortalecido, al menos más que los poderes locales, lo cual trajo consecuencias significativas tanto a nivel Congreso General como a nivel municipal, ámbitos que veían reducida su esfera de acción. La no reelección de

gobernadores y de presidente, propuesta en el Plan de la Noria por Porfirio Díaz, al igual que una reforma constitucional que garantizara la independencia de los municipios buscaba “reforzar el principio de no intervención electoral a nivel federal, de los estados y de los municipios, pues eran estos últimos, como lo había establecido la ley electoral, los encargados de organizar la participación electoral y dar origen a los electores”.¹¹ La propuesta hecha en el Plan de la Noria exaltó los ánimos regionales y municipales, y dio pie a luchas faccionales internas en los estados, mismas que antes solían ser controladas por la interacción del presidente con el gobernador del estado. En el periodo de 1878 a 1887 las luchas internas se expandieron, lo cual provocó una serie de peticiones al Senado por parte de algunos estados, sobre la declaración de desaparición de poderes y nombramiento de gobernador interino. Así,

El principio de no reelección lejos de aparecer como un mecanismo constitucional reequilibrador entre federación y estados, sirvió para que la federación lograra, a través de la intervención y el nombramiento de gobernadores interinos, completar su esfera de competencia, generar una convergencia entre los intereses políticos de los estados y los de la federación, y dar efectividad a la función del Senado en cuanto garante no sólo de los intereses estatales, sino también de los de la Unión. En esta forma la federación comienza a presentarse como una esfera de poder superior al de los estados con el resultado de dar vida a una coalición de intereses entre el Ejecutivo federal y el de los estados orientada tanto a reforzar el poder político

de Porfirio Díaz como a impedir la constante intervención de la federación.ⁱⁱⁱ

La obra de Díaz parecía estar tomando forma cuando, en octubre de 1887, se declaraba implícitamente en una reforma a la constitución, que tanto el presidente como los gobernadores, algunos por él propuestos debido al interinato pedido al Senado, podían ser reelegidos después de su mandato de 4 años. Lo que originaría una significativa reorientación del federalismo liberal haciéndolo ir de una fase de compromiso entre estados y federación a una de conciliación, entre personajes, mostrando así el inicio de una curiosa forma de centralismo.

En la esfera financiera, la tensión existente que creaba una correlación entre estados y federación era, sin duda, la aprobación de los presupuestos federales por parte del Congreso.

En la Constitución de 1857, los estados habían cedido a la federación los derechos sobre la importación y exportación de mercaderías y las rentas de servicio derivadas de la acuñación y del papel sellado; y se comprometían aquellos a abolir las alcabalas y aduanas interiores en toda la República.

Así, los estados, representados por el voto por diputación, negociaban con gran fuerza para obtener concesiones por parte del gobierno federal. Algunos estados simplemente se apropiaban de los impuestos federales rompiendo, con esto, las nacientes prácticas de compromiso propias del federalismo. La abolición de alcabalas fue

admitida en 1872, pero ante la desaprobación por parte de los estados, esta fue reinstituída el año siguiente, tomando en cuenta que, como ya hemos dicho, era la principal fuente de ingresos de los estados. La recurrida abolición de alcabalas tenía un uso favorable para la federación, en cuanto a la eliminación de obstáculos a la circulación nacional de bienes y favorecer la formación de un mercado interno; pero por otro lado, dicha abolición no era favorable a los estados, quienes, una vez abolidas las alcabalas, tendrían que estar supeditados al presupuesto que les otorgara la federación.

En 1874, con la restauración del Senado, la aprobación del presupuesto anual de egresos quedó como única facultad de la Cámara de diputados, pero siguiendo la técnica del voto por diputación, lo que establecía la satisfactoria relación estados- federación. Para 1880, la federación estableció nuevos impuestos sobre manufacturas tanto nacionales como extranjeras, mismos que se calificaron como anticonstitucionales por parte de los estados en cuanto que afectaban los poderes residuales de éstos, y aunque la federación trató de implantarlos en forma pausada, los estados los siguieron viendo como un atentado a su autonomía financiera.

Ante las necesidades fiscales de la federación, dichos impuestos no podían ser eliminados; así que para mantenerlos vigentes, el Ejecutivo federal recurrió a la amenaza de la abolición de las alcabalas y aduanas

una vez más. Una convención de representantes estatales propusieron un “trato” a la federación; éste consistía en la abolición de alcabalas y aduanas, sí, pero a partir del año 1886, llegando con esto a un compromiso benéfico para ambas esferas, ya que permanecerían tanto aduanas y alcabalas como impuestos federales, los cuales por cierto empezaron a otorgar los beneficios que esperaba el gobierno.

El papel real de la federación parecía estarse fortaleciendo con este mecanismo de compromiso entre instituciones estatales así como federales al estas últimas ir progresivamente tomando un papel superior a las primeras. Al parecer, esta existencia real del federalismo se apreciaba, de igual manera, en el poder judicial.

Lo anterior se puede deducir del gasto federal con que se le dotó en ese periodo. “Notamos, en efecto, una rápida expansión del gasto federal para la justicia lo cual, en ausencia de otros elementos, nos permite pensar que efectivamente no sólo se crearon los tribunales de distrito y de circuito previstos por la Constitución, sino que además están presentes en todos los estados de la federación.”^{liii}

El centralismo y autoritarismo porfirista que de acuerdo a estudios aparece a partir de 1890, se trata más bien de una ruptura de las relaciones que existían entre los estados y la federación; es decir, durante el porfiriato no existió un centralismo en términos de expropiación de todo tipo de poder, sino que existió un fenómeno de desarticulación de los

estados con respecto a la federación, en la cual los gobernadores eran los cuasi-dueños de sus estados mientras que el presidente era el dueño de los poderes federales.

El principio de no reelección de Díaz, del cual él se mofaría posteriormente, trajo como consecuencia, como ya lo hemos visto, una serie de alzamientos regionales que provocó la intervención de la federación en asuntos meramente estatales. La desaparición de poderes y asignación de ejecutivos interinos por parte del ejecutivo nacional traería como consecuencia ya no un compromiso institucional federación-estados, sino una intromisión del ejecutivo federal en la esfera estatal. Con la reforma constitucional de los artículos 78 y 109 en octubre de 1887,^{liv} las cuales consistían en permitir la reelección tanto en el ejecutivo federal como en los estatales sin especificar condiciones para hacerlo, se da lugar a la perpetuidad en los dos ámbitos de gobierno.

Con el poder estatal en sus manos, personajes notables accedieron a la gubernatura de sus estados, trayendo con esto una mayor gobernabilidad y la regulación de las luchas faccionales, con el resultado que el presidente no tuvo que recurrir, como antes, al instrumento institucional de la desaparición de poderes y nombramiento de un interinato. Este tipo de federalismo conciliatorio, como le llama Carmagnani, nos lleva a prácticas nuevas entre estados y federación, las cuales no son susceptibles de ser normadas, al tener un carácter más

personal que institucional. De dichas prácticas conciliatorias resulta la injerencia de personajes y ya no de instituciones en la conformación de los poderes Legislativo y Judicial de la federación al ser los electores federales elegidos en los estados. La situación electoral la define Carmagnani de la siguiente manera:

Corresponde a los gobernadores disponer de los cargos de suplentes a su total discreción a cambio de la lealtad a las decisiones del Poder Ejecutivo relativas a los nombres de los propietarios. Gracias a este acuerdo informal entre gobernadores y presidente vemos que numerosos suplentes logran acceder, por renuncia de los propietarios, a los cargos de diputados o senadores federales. En el bienio 1898- 1900, 14% de los diputados y 23% de los senadores habían sido elegidos como suplentes.^{iv}

La nueva práctica electoral dio entonces un gran poder al gobernador de intervenir en la conformación de los poderes federales, pero también en los locales. Los gobernadores también tenían una gran autonomía de decisión en cuanto a los candidatos a la legislatura y el tribunal de justicia de su estado, pero no sin antes ser verificados los candidatos por el ejecutivo federal, quien casi siempre, por no decir siempre, los aceptaba sin cortapisas. Lo anterior dio una "total autonomía" a los gobernadores para conformar los poderes en sus estados. De esta manera encontramos una transformación de una interacción de instituciones estatales- federales a la interacción de confianza personal entre los representantes de los estados y de la federación, en la que la segunda no interviene en los asuntos de los primeros, otorgándoles una mayor autonomía en tanto éstos solapen las decisiones federales.

La interacción mencionada se hace menos frecuente y más rígida, corroyendo la tensión que se generó en las décadas anteriores (1870- 90) entre estados y federación. Como resultado de esta autonomía y casi indiferencia entre las dos esferas trae consigo la verticalización del poder tanto en los estados, a manos del gobernador, como en la federación, a manos del presidente.

La situación en el campo financiero no tuvo un destino distinto del político, puesto que el Poder Ejecutivo, mediante decretos, incrementó su injerencia en la definición del presupuesto, disminuyendo así el papel del Congreso en este aspecto. El resultado fue una apropiación de hecho, por parte del Ejecutivo, de las competencias del Congreso en materia de definir y controlar el presupuesto federal, con lo que privaba a los estados, especialmente a los más débiles, de tener influencia alguna en el gasto federal. Esta política conciliatoria también traía consigo la erradicación de la tendencia redistributiva de la riqueza creada en las dos décadas anteriores.

En el aspecto de la justicia, al tener este Poder también injerencia por parte del Ejecutivo al elegir a sus integrantes, se vio supeditado al mismo, sufrió un estancamiento debido al no incremento de su presupuesto, con el resultado de que su número de integrantes no crecía a pesar de que la expansión de demanda de justicia sí lo hacía.

El ejército jugó un papel importante en este periodo como instrumento del Poder Ejecutivo, ya que la permeabilidad de este cuerpo ante las prácticas conciliadoras proveyó cierta lealtad hacia el presidente de la República por algunos comandantes militares, lo que permitió desarrollar un tipo de presión sobre los gobernadores descontentos con las fórmulas de conciliación ofrecidas por la presidencia.

De esta manera observamos como en las dos últimas décadas del gobierno porfirista se cambia de un federalismo a nivel institucional, estados- federación, a uno a nivel "personal", gobernador- presidente; trayendo como consecuencia el desligamiento institucional de las dos esferas que dan forma al federalismo.

Es decir, el contrato sinalagmático que da surgimiento a la federación deja de serlo para convertirse en un mero "trato", que si bien seguirá siendo sinalagmático, ahora ya no será entre instituciones, sino entre personas.

Como dice Carmagniani "En el porfiriato empiezan a manifestarse los primeros signos negativos, derivados esencialmente de la mayor fuerza que adquieren los poderes federales por efecto de la centralización política. El crecimiento de las funciones y competencias de la federación tiende así a menoscabar a los estados y a reducir la colaboración inaugurada en 1867 y acelerada a partir de los años setenta." ¹⁶

CAPÍTULO 4

FEDERALISMO Y NUEVO FEDERALISMO EN MÉXICO EN EL SIGLO XX

Desde los inicios del siglo XX, en México empezaron a denotarse cambios en la vida política y social. Con la aparición de los clubes liberales, los periódicos de protesta en contra de la dictadura porfirista, apareció de igual manera un libro cuyo autor, Francisco I. Madero, criticaba hondamente la manera de hacer política del dictador opresor y centralista. El conflicto fue más allá de lo ideológico y desembocó en una guerra, la guerra de Revolución. Como se puede observar, el centralismo fue una vez más, la causa de otra guerra, misma que buscaba el término de dicha forma de gobierno entre otras importantes cosas, como la mejora en las condiciones sociales de vida, por ejemplo. La revolución mexicana marco un cambio en la manera de apreciar y valorar el sistema federal; que si bien se retomó de la Constitución de 1857, también sufrió ciertos cambios de índole social, lo que sirvió de pretexto para pocos años después degenerar la Constitución federal a manos de un partido político, tal como lo veremos en este capítulo.

El federalismo en la Revolución

El acentuado centralismo que existió en la época de Porfirio Díaz tuvo como resultado la emergencia de movimientos de oposición desde finales del siglo XIX a través de clubes liberales clandestinos y ediciones de periódicos y revistas que criticaban la forma represora de gobierno. Dicho

centralismo abarcó todos los estratos, como ya lo hemos visto; pero no fue sino hasta 1908 que, con un libro de título “ La sucesión presidencial de 1910”, se despertó un sentimiento liberal, digamos, a nivel nacional. Su autor, Francisco I. Madero, criticaba profundamente la manera de hacer política, “ pan o palo”, de Porfirio Díaz, además de la traición a su propio lema para llegar a la presidencia más de treinta años atrás: la no reelección. Es así que en 1910 se funda el partido antireeleccionista proponiendo a el mismo Francisco I. Madero como candidato a la presidencia.

En la Convención que se llevó a cabo para decidir quien seria el candidato a la presidencia y la vicepresidencia, también se elaboró un programa de partido a seguir. En el punto siete de dicho programa ya se hablaba, de alguna manera, de la importancia del federalismo en esta etapa nacional al proponer un mayor ensanche del poder municipal, aboliendo las prefecturas políticas creadas durante el porfiriato, en las que el presidente municipal obedecía al gobernador y éste a su vez al presidente. Madero era un personaje que tenía muy presente el daño que el centralismo a ultranza existente traía a México. Ya mencionaba poco antes de crear el partido antireeleccionista que “La reelección indefinida de los gobernadores da por resultado concentrar en sus manos tal suma de poder, que constituye una amenaza para las libertades de los pueblos”^{vii}

Después de la celebración de las elecciones presidenciales en las cuales él era candidato, lanza su Plan de San Luis Potosí, en el que se menciona que todos los poderes de la Unión habían estado supeditados al ejecutivo durante el porfiriato, así como la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos ciudadanos, y que todo esto había sucedido debido a que las elecciones nunca habían sido legales, y por lo tanto los derechos de los ciudadanos así como el pacto federal habían sido violados.

A través de dicho plan, Madero desconoció las elecciones y se levantó en armas para deponer el gobierno de Porfirio Díaz anteponiendo su lema de "Sufragio efectivo no reelección". Alicia Hernández afirma que "Este movimiento se sustenta en la ampliación del sufragio, en el voto popular como vía para reestablecer la soberanía de los estados y en el equilibrio entre los poderes de la unión y los estatales"^{iviii}

Después de unos años, con el inicio de la guerra civil, se inició una etapa de ingobernabilidad y fragmentación territorial y social sin precedentes; y a pesar de ello, de igual manera que Madero, Venustiano Carranza se inclinaba como fiel seguidor del federalismo el cual había sido utilizado a conveniencia del ejecutivo. Ya como gobernador de Coahuila, éste último recibió una nota de Victoriano Huerta, quien hasta entonces sólo había sido un importante militar, refrendándose, sustentado en una aprobación del Senado, como legítimo presidente de México. A lo

anterior, Carranza no pudo hacer más que negarse a reconocerlo, siendo apoyado por su congreso estatal y apoyándose también en la Constitución la cual no le daba la prerrogativa al Senado de elegir a un presidente sustituto. A través de un comunicado instó a los demás gobernadores de los estados a no reconocerlo como presidente de México. Como resultado de lo anterior se elaboró el Plan de Guadalupe, en el que se denotan ideas federalistas y democráticas al proponer en sus puntos 2 y 7 que "Se desconocen a los gobiernos de los estados que aún reconozcan a los poderes federales que forman la actual administración, treinta días después de la publicación de este Plan"; "El ciudadano que funja como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en los Estados cuyos gobiernos hubieren reconocido al de Huerta asumirá el cargo de gobernador provisional y convocará a elecciones locales, después que hayan tomado posesión de sus cargos los ciudadanos que hubiesen sido electos para desempeñar los altos poderes de la Federación como lo previene la base anterior", respectivamente. A este Plan se fueron adhiriendo rápidamente otros estados, entre ellos Sonora en un principio y muchos municipios, apoyando a Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

Definitivamente, el logro federalista a nivel político más importante de esta época fue el reconocimiento del municipio libre como parte fundamental del federalismo mexicano. El mismo Carranza en su Proyecto

de Constitución afirma en el artículo 115 “ se consagra la tesis de que la división política fundamental del país es el municipio libre y que en ningún caso las legislaturas locales tendrán menos de siete diputados propietarios”^{lix}

Y fue sin duda alguna el apoyo al municipio libre la razón por la cual muchos estados y municipios se unieron a la lucha revolucionaria. “Sin desconocer el federalismo, movimientos como el zapatista dan testimonio de una visión diferente, pues ven la federación como un estrecho vínculo entre la comunidad y el municipio, entre éste y su entidad federativa y entre la entidad y el gobierno federal”^{lx}

El municipio no solo es la división fundamental del federalismo, sino aún de estados centralistas, sean socialistas o capitalistas. “El municipio es un concepto universal. Se trata de una organización social, política y administrativa. El municipio se ha visto incluso con idealismo, como el modelo más perfecto de la democracia posible y del autogobierno.”^{lxi} En México, el municipio tiene antecedentes prehispánicos y aún en la Nueva España con su sistema municipal castellano. En el siglo XIX, en 1812, las Cortes de Cádiz reconocieron la creación del municipio para las poblaciones y el restablecimiento de procedimientos democráticos para la elección de funcionarios municipales. “El federalismo y el municipalismo no han pugnado entre sí. Lo que ha sucedido es que a nivel de órganos constituyentes se resolvió llevar a la Constitución General de la República

las bases de organización y funcionamiento de la institución municipal. Es así que la base de la división territorial de los estados es el municipio, siendo base también de la organización política local.”^{lxii}

Una vez obtenida la victoria sobre Huerta, surgió un mosaico de opiniones sobre como se debía organizar la vida política en el país. Segmentos villistas- zapatistas proponían fundar una Convención, la cual controlaría los actos del ejecutivo federal y de los estados. Además, los municipios serían independientes tanto del gobierno federal como del estatal hasta el punto de condicionarlos. Algunos notables zapatistas proponían una confederación liberal de estados integrada por municipios libres. A tal grado se entrañaba al municipio que “ la representación partiría de los ciudadanos- vecinos, quienes elegirían a las autoridades del ayuntamiento; éstas, a su vez, elegirían a los diputados de los estados. Las legislaturas estatales nombrarían a los senadores, a los gobernadores y al presidente de la República, en tanto que los magistrados de la Suprema Corte serían electos por ambas Cámaras”^{lxiii}

La variedad de tendencias prevalecientes para 1914 llego a tal extremo de incompatibilidades que al expresarse todas ellas, tanto municipalistas como confederalistas y soberanistas, se llego a una ruptura entre los grupos o facciones representativas que desembocó en una guerra civil misma que fue ganada por la facción constitucionalista de Carranza, la cual procedió a restaurar el orden constitucional.

Durante este periodo revolucionario, debido al constante estado de guerra, se reforzaron en materia política, económica y social diversos gobernadores, quienes se invistieron de poderes extraordinarios, al grado de convertirse en caciques de sus estados. Pero por otro lado, estos mismos gobernadores se unieron a la causa constitucionalista de Carranza en la lucha contra Huerta, con lo cual se demuestra que la adhesión de estados soberanos al movimiento es una evidencia de que "la federación no solo no desapareció del horizonte, sino que tampoco se colapsó"^{lxiv} aún después de más de tres décadas de un gobierno centralista y supresor real y un lustro de luchas intestinas.

El federalismo social de 1917.

Uno de los temas centrales del constituyente del 17 era hacer del voto directo y del sufragio efectivo el elemento central para restablecer la división de los poderes, la soberanía de los estados y de la federación, la libertad administrativa de los ayuntamientos y de los derechos ciudadanos. Así, se modifica o transforma el pacto federalista del siglo anterior tomando en cuenta las transformaciones sociales que podrían interferir en la correcta aplicación de dicho pacto. Ahora el federalismo contiene un nuevo precepto en su aplicación en México: la elección directa y el sufragio efectivo.^{lxv}

En la presentación del Congreso Constituyente, Carranza emite un discurso en el cual deja ver su gran interés en hacer del federalismo de

1857 trasladado a 1917 algo verdadero y aplicable. El mensaje de Carranza apuntaba a dos hechos:

...la violación del principio federativo que permitió la subordinación de los estados al centro y que la violación del principio federal ha entronizado en cada estado “un verdadero cacicazgo”. Indirectamente la crítica de Carranza nos está diciendo que el verdadero federalismo es aquel que establece un mutuo respeto de las competencias de la federación y de los estados, garantizando así una colaboración entre ambas entidades. Partiendo de la idea liberal de que el federalismo es un todo indisoluble con una república representativa, “compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.”^{lxvi}

Una vez establecido el Congreso Constituyente, una de las polémicas mas grandes surgidas allí fue la de cuál sería el nombre oficial de nuestro país y que forma de gobierno se habría de plasmar en la Constitución. Unánimemente se adoptó la forma de gobierno ya adoptada desde 1857: la federal. Ahora el problema era respecto del nombre oficial. Algunos diputados, específicamente aquellos quienes formaban la Comisión encargada de este punto decidieron llamar al país “República Federal Mexicana”, ya que el hecho de llamarle Estados Unidos Mexicanos sería solo una emulación de nuestro vecino del norte. Sin embargo, algunos diputados no concordaron con este hecho; para este segundo grupo de diputados el nombre era especialmente importante y debería explicar claramente el hecho era que nuestro país estaba conformado por estados libres y soberanos unidos en una federación, de

tal manera que el nombre que se debería adoptar debería ser el de “Estados Unidos Mexicanos”. Los opositores a la propuesta de la Comisión enfatizaban el hecho de que el federalismo nacía de los estados, los cuales delegaban una serie de sus atribuciones a la federación. Mientras que los miembros de la Comisión, quienes sugirieron el nombre de República Federal, afirmaban que en la federación, era el centro el que delegaba a los estados una serie de funciones con el fin de lograr una mayor efectividad administrativa; es decir, su propuesta no era otra cosa que una descentralización que daba pie a un federalismo puramente administrativo; podemos decir que éstos son los gérmenes de lo que pasaría años después. Sin embargo, el constituyente determinaría que la forma de gobierno sería federal, pero no en la manera mencionada antes, sino que el federalismo nacía de los estados, los cuales delegaban una serie de atribuciones a la federación, tal como lo sugiere Proudhon.^{lxvii}

Dicho lo anterior, podemos decir que el precepto de federalismo de 1917 no fue la simple aplicación o continuación del de 1857, sino que fue una reformulación de este último al incorporar la reincorporación del municipio libre —sin lugar a dudas puntal del federalismo de 1917—, el reconocimiento del voto directo, la extensión de los derechos sociales contenidos en los artículos constitucionales relativos a la educación (3°), a la devolución de la propiedad y a la redistribución de la riqueza (27°) y al trabajo (123°).

La incorporación del municipio libre a la idea de federalismo fue la principal victoria del federalismo en el ámbito político; sin embargo, al municipio sólo se le dio autonomía administrativa y electoral en el nuevo artículo 115, no así económica, ya que seguían dependiendo (los municipios) de la suma de dinero que les otorgara el estado. Al respecto, más de un diputado del Constituyente alegaron lo anterior como una injusticia; y con justa razón, sostenían que

No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En otras palabras: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede entenderse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que este constituida por sus tres poderes.

Y un tanto recordando a Tocqueville, el mismo diputado agregaba

Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presentan en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste; ¿

cómo no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad?, y por consiguiente, los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones. Queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido ya una libertad de tanta importancia y se le ha devuelto al municipio lo que por tantos años se había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamus por la otra; no demos libertad política y restrinjamus hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado.^{lxviii}

A pesar de tan magistral discurso, se plasmó en la constitución que el Estado seguiría siendo el soberano del campo económico.

Del federalismo cooperativo al federalismo corporativo

En esta nueva etapa se trató de dar cabida, de nueva cuenta, después de casi medio siglo, a un federalismo de tipo cooperativo; ejemplo de ello fue la emergencia de una esfera compartida entre federación y estado en el campo de la distribución de tierras. En efecto, el proceso de distribución o dotación es competencia del Congreso de la

Unión y de las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, remitiendo su aplicación al decreto agrario de 1915. Dicha Ley establece la creación de una Comisión Nacional Agraria conformada por gente del gobierno federal y gente de los respectivos estados. La competencia de los estados no era solamente verificar la validez o la eventual restitución, sino también dar la titulación provisional de dichos recursos por parte del gobernador. La competencia federal era refrendar, definitivamente, la titulación provisional. "El hecho de que el reparto agrario fue una esfera compartida entre federación y estados es evidente cuando en 1929 el gobierno declara concluido dicho reparto, y algunos gobernadores—entre ellos Lázaro Cárdenas de Michoacán y Adalberto Tejeda de Veracruz—, se oponen a ello argumentando que es un deber de cada estado dotar de tierras a los núcleos de población."^{lxix}

En el campo laboral también se dio este federalismo de tipo cooperativo en el preámbulo de la redacción del artículo 123 constitucional; que establece que

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región respetando la forma y sustancia de las relaciones entre capital y trabajo. En otras palabras, el principio del federalismo cooperativo es observable en que los estados, a través de sus legislaturas, tienen la capacidad de legislar autónomamente a partir de las normas generales aprobadas por el Congreso federal. La Constitución recogió así el dictamen, dejando a las legislaturas de los estados la libertad

para adecuar la ley a sus necesidades sin contravenir las normas generales^{lxx}

Como ya hemos visto, el federalismo político en 1917 tuvo su mayor logro con la inclusión del municipio libre a nivel Constitución; sin embargo, la gran novedad del federalismo presentado en los artículos constitucionales referentes a esta forma de gobierno, no va orientada tanto hacia la dimensión política, sino mas bien hacia la social, tal como se puede apreciar en los renglones previos.

Al parecer, el replanteamiento del federalismo cooperativo en términos teóricos era la mejor manera de restablecer la conexión y comunicación entre estados y federación; pero una vez aplicada a la práctica, la teoría vería sus primeras dificultades. Para empezar era difícil que la nueva Constitución se aplicara debido a la situación de guerra; ya que existía un gobierno federal con poderes extraordinarios otorgados a éste por la Constitución, pero a la vez existían gobernadores que reunían todo el poder militar y civil y por lo tanto controlaban los estados en su totalidad. Poner término a la guerra y regresar a la normalidad institucional planteada fueron casi incompatibles con el propósito de dar vida a cualquier interacción institucional entre los estados y la federación.

El gobierno federal adoptó medidas que contrarrestaron su legitimidad popular: en las entidades se reforzaron las facultades de los diversos poderes militares en el ámbito político, económico y social. Esto trajo como resultado la búsqueda de relaciones y privilegios por parte de

las cúpulas para con el poder reforzado de los gobernadores; por lo que demandas populares se auto-organizaron en oposición tanto a los estados como al gobierno federal.

En el transcurso de 1925 a 1929 el gobierno federal se dio a la tarea de implementar nuevas reformas con el fin de limitar las facultades de los estados, tal es el caso de la justicia federal, en la cual los ministros de la Suprema Corte dejaron de ser elegidos por el Congreso de la Unión, a propuesta de las legislaturas de los estados para ser nombrados por el ejecutivo, con la aprobación del senado. Se federalizó la legislación laboral; la nueva ley del trabajo confirió facultades a la federación para legislar en todo contrato laboral y dejó a los estados sólo la facultad para aplicar las leyes. De esta forma la esfera laboral dejó de ser una responsabilidad compartida entre estados y federación, sustrayendo a los estados uno de los nexos más directos y cotidianos con el ciudadano: la salud, el trabajo y el salario, para transferirlo a la federación. Este reforzamiento del poder federal no paso desapercibido; prueba de ello fue la reacción de un diputado por el estado de Puebla al afirmar que

Las Cámaras del Congreso de la Unión carecen de las facultades legales para modificar el pacto federal y por lo tanto no pueden legislar en aquello que se relaciona con la soberanía de los estados, pues si bien las Cámaras federales pueden por el camino que establece la Constitución general, hacer reformas, no pueden centralizar la legislación con un código federal del trabajo. Esto no es una reforma, sino una alteración del pacto federal y los representantes de los estados deben defender la soberanía de los mismos... tratándose de alterar nuestro pacto federal con una ley que centraliza y absorbe de una plumada las facultades que

conforme a él están reservadas a los estados. Una reforma de esta índole requiere un nuevo Constituyente que modifique o altere si lo desea la forma de su gobierno: el sistema fundamental de gobierno republicano por centralista.^{lxxi}

El poder se empezaba a concentrar en la federación cada vez con mas notoriedad y desenfado. En 1928 el presidente de la República fue autorizado por el Congreso federal para crear un cuerpo consultivo de iniciativa libre y de consulta necesaria en los asuntos económico- sociales de la federación. A este cuerpo se le dio el nombre de Consejo Nacional Económico, el cual estaría constituido por gente del gobierno federal, científicos, miembros de sindicatos y de cooperativas, excluyendo completamente a representantes de los estados, con el fin de resolver consultas que formularan el poder legislativo federal, y los poderes legislativos y ejecutivo de los estados o los ayuntamientos, sobre asuntos de carácter socioeconómico del país. Cabe mencionar que la transferencia a la federación de competencias económicas y sociales se hizo con el fin de romper las bases de poder de los caciques-gobernadores en los estados, establecidas a partir de 1917 y que hacían más difícil la relación entre federación y estados.

Como resultado de lo anterior, en la década de los 20's observamos la transición de un federalismo cooperativo (estado-federación) a un pacto federal estatista. Sin embargo, debemos decir que este pacto federal no fue enteramente propuesto por el centro y hacia la periferia con el fin de contener las fuerzas centrífugas cada vez más notorias, sino

que hay también el impulso de los estados por articularse a la federación o centro al ver su incapacidad para hacer funcionar sus economías de una manera autónoma esto debido a las condiciones precarias a nivel internacional por la gran recesión.

Toda esta integración a la federación de los derechos laborales y de competencias tanto políticas como económicas se realizó para sustraer empresarios y sindicatos de la tutela de los gobernadores, acercándolos a la federación, tratando con ello de contrarrestar el efecto centrífugo y sustituirlo por uno centrípeto. Dicha integración trajo como resultado la creación del partido del estado, mejor conocido como Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1929 como una confederación de partidos, sindicatos y grupos regionales vinculados a la federación. De esta manera el partido se convirtió en el mecanismo político de la federación y el gobierno cumplió meramente funciones económico-administrativas.

Con la adopción de este conjunto de medidas y acciones, se concretizó la transición de un federalismo cooperativo a uno corporativo, lo cual aumentó las atribuciones del gobierno federal creando así consejos a nivel nacional, tal es el caso del ya mencionado Consejo Nacional Económico. Todo esto nos da una clara idea de cómo el gobierno federal empieza a centralizarse cada vez más hacia 1936; fecha en la cual se le otorgan facultades al ejecutivo para reorganizar las secretarías y departamentos. Es definitivamente en el periodo cardenista que la

centralización en un sentido digamos global se hace notoria. Con el fin de acabar de una vez por todas con los vestigios del maximato y sus seguidores en distintos estados, Cárdenas promueve la desaparición de los poderes en los estados, con lo cual pudo remover a 14 gobernadores y facilitar la renovación de los tres poderes en dichas entidades argumentando, como justificante, la perturbación del orden interno. Es también en este periodo que se reafirma el poder federal como garante de la estabilidad económica del país valiéndose para demostrarlo de la expropiación de empresas privadas, ya que, obedeciendo a la recién reformada Constitución y a través de la nueva Ley de Expropiación, “se transfiere a la federación las competencias de los estados en lo relativo al desarrollo y aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación, a fin de realizar “la equitativa distribución de la riqueza monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en lo general, o de una clase particular”, a través de la creación o fomento de centros de población.”^{lxxii} Lo anterior trajo como consecuencia la transformación del papel del obrero, quien paso de ser “proletariado” a trabajador al servicio del Estado. Claro ejemplo de ello es la nacionalización de los ferrocarriles en 1937, la nacionalización petrolera en 1938 y la organización y funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad y del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial.^{lxxiii}

Dice Alicia Hernández al respecto:

El nuevo pacto federal asume así una connotación esencialmente centralista y corporativa a fines de los años treinta. Su efectividad es explicable por el proceso revolucionario 1910- 1920, y por la posibilidad ofrecida por el contexto nacional e internacional de reformular los fundamentos ideológicos presentes en la Constitución de 1917, favoreciendo la reconducción de todas las instancias sociales hacia la esfera federal. En esta forma el federalismo mexicano adquiere hacia 1940 las características de estado nacionalista corporativo que todos le han reconocido.^{lxxiv}

A partir de la década de los cuarenta corporativizar, el estado corporativista se enfrenta ante la dificultad de poder a la población en su totalidad, cosa que para muchos era un hecho luego de que el gobierno, a partir del partido de Estado, corporativizó a los dos grupos más numerosos de la sociedad civil: clase obrera y campesina; pero sería un error hablar de estos dos grupos como la totalidad de la población. A pesar de esto, el Partido de Estado fue pieza clave para corporativizar a la mayoría de la sociedad y dejarla en manos del gobierno.

El ya reconocido como Partido de Estado no sólo logró corporativizar a la gran mayoría de la población, sino que también logró concentrar un gran poder político en el campo electoral; podemos hablar de que a partir de la fundación del PNR, después PRM y finalmente, hasta nuestros días, el PRI, dicho partido ocupó todas las gubernaturas del país hasta ya avanzada la década de los ochentas del siglo XX; esta es una clara

demostración de cómo el poder político en México se encontraba centralizado en manos del partido mencionado. Lo anterior está claramente explicado en las notas de Zippelius

El control federativo de los poderes puede ser parcialmente debilitado o fortalecido por la intervención de los partidos políticos. El control que ejerce “el órgano de las entidades federativas” puede verse atenuado cuando un mismo partido ocupa los gobiernos de la federación y de la mayor parte de las entidades federativas; en este caso, la influencia ejercida por los partidos centralmente dirigidos es capaz de borrar los límites de competencia entre los órganos estatales sometidos al control de uno y el mismo partido. Por otro lado, los partidos políticos pueden intensificar el antagonismo federativo de los poderes si en la mayoría de las entidades federativas gobierna un partido distinto que en la federación.^{lxxv}

En el periodo después de 1940 observamos que el poder del presidente de la república no era el único en este país, pues cuando dicho personaje era elegido, prácticamente la mitad de los gobernadores, que si bien pertenecían al mismo partido político, estaba a la mitad de su gestión al frente de sus estados; de tal manera que el recién electo presidente sólo tenía la posibilidad de designar directa y personalmente a la mitad del personal político. Con lo anterior, el presidente en funciones encontraba límites a su mandato, obligándolo a pactar, respetar acuerdos, reconocer los mecanismos y las modalidades de la política interna de cada estado de tal modo que se asegurara un consenso, un acuerdo de reciprocidad entre presidente y gobernador, lo cual redundaría en la interacción de

gobierno federal y entidades federativas. De esta manera observamos que el federalismo centralizador no lo era tanto, pues aun existía cierta colaboración entre estados y federación; aunque, debemos admitir, que la interacción con la mitad del poder político que ya estaba en funciones cuando un nuevo presidente llegaba no era del todo áspera, ya que, al final de cuentas, todos los servidores públicos a cargo de gubernaturas y casi todos los municipios pertenecían y/o provenían de las filas del mismo partido: el partido de Estado. Lo anterior era aún más notorio en el Congreso, el que siempre fue un arma a favor del ejecutivo, y en el cual se veía con nitidez el poder centralista, clientelar y corporativista del presidente y su partido porque todos los diputados y los senadores provenían directamente, o a través de “pactos” con grupos corporativizados, de las filas del partido de Estado. Como ejemplo a lo anterior pone González Casanova el periodo de 1940 a 1959, en el que todas las iniciativas de gobierno eran aceptadas prácticamente por unanimidad; de esta manera, decía Casanova, el Congreso parecía tener una función simbólica, la de legitimar los actos del ejecutivo. Sin embargo, el Congreso era el lugar en el que el ejecutivo, a través de Secretarios de Estado o el mismo presidente, tenía que llevar a cabo gran cantidad de acuerdos con el fin de lograr la aceptación de dichas iniciativas; debían “cabildear” para obtener resultados, lo cual indica que existía una

reciprocidad e interacción en las medidas tomadas entre el centro y los estados e instituciones representadas.

Pero, donde seguramente sí se puede observar aún más el tinte centralista del periodo señalado es en el aspecto económico, ya que cada vez más estados, sobre todo a partir de la década de los 40's, pedían ser subsidiados por el gobierno federal. Lo anterior era aceptado por el gobierno federal, pero a cambio de obtener cierto poder político en tal estado.

Analizando lo anterior, y de acuerdo con Alicia Hernández, se creó una nueva tensión entre estados y federación caracterizada por un intercambio en el cual los estados y municipios cedían transitoriamente parte de sus competencias políticas a cambio de mayores recursos económicos.

La centralización entró en una crisis en la década de los sesentas, cuando numerosos contingentes se lanzaron a huelgas, movimientos estudiantiles, etc.; lo cual indicaba que el gobierno federal debía iniciar una apertura política capaz de dar voz a las demandas de la nueva ciudadanía. Durante la siguiente década, los gobiernos federales de esos años, paralelamente a su intento de agrupar dentro del partido de Estado a aquellos grupos sociales que todavía no lo estaban y de esta manera pudieran ser manipulados por el gobierno, trataron de darle veracidad al supuesto sistema federal. Así, en la década de los setenta se inicia la

conformación de un consenso sobre los obstáculos que implicaba el proceso centralizador para el desarrollo político y económico de la nación. De inmediato se reconoció que la concentración demográfica y económica y la centralización de decisiones estaban militando en contra del desarrollo económico, generando costos crecientes y disfunciones en la administración pública federal. Como medida de solución a lo anterior, se establecieron mecanismos formales de coordinación y comunicación entre el gobierno federal y los estados para programar y ejecutar acciones conjuntas. En el ámbito jurídico se adecuaron los instrumentos federales de organización, fiscales, y de gasto de la administración y se expidieron nuevos ordenamientos en materia de población y de asentamientos humanos en el territorio nacional. En el ámbito administrativo se iniciaron los esfuerzos para el mejoramiento administrativo de las instituciones públicas, incluyendo la desconcentración administrativa, tanto al interior de las mismas como en su expresión territorial. A pesar de los esfuerzos administrativos y legales por fortalecer al federalismo, en el ámbito económico continuaba la creciente y diversificada participación del Estado, particularmente a través de la creación intensiva de nuevos organismos descentralizados y la participación estatal en empresas. Esta intervención del Estado también se reflejó en crecientes regulaciones de la actividad de los particulares. La entusiasta descentralización surgió como consecuencia lógica del

desequilibrio generado por la dinámica centralizadora. Sin embargo, los esfuerzos iniciales por la descentralización se manifestaron como el quehacer mismo del gobierno federal sólo que ahora trasladado geográficamente a los estados del país, en otras palabras, estamos hablando de una desconcentración; una solución administrativa cuyo efecto político no respondió como se esperaba de acuerdo con el sistema federal. Los procesos emprendidos eran entusiastas, pero igual lo eran las enérgicas resistencias al cambio.^{lxxvi} Es claro cómo se pretendía regresar al federalismo de tipo cooperativo, sin embargo, las acciones que se llevaban a cabo con tal fin no eran las adecuadas.

El nuevo federalismo: descentralización y regreso al federalismo cooperativo

En la década de los ochenta se acentuó la visión de la centralización como una grave limitante para la realización del proyecto nacional y los cambios estructurales que estaban por emprenderse. Es cierto que el centralismo no logró resolver múltiples problemas nacionales a lo largo de siete décadas, sin embargo, esto no quiere decir que ahora la responsabilidad de resolver rezagos sociales y económicos arraigados ancestralmente se dejara completamente en manos de las demás esferas de gobierno diferentes de la federal. Se trataba de enfrentar los problemas en una acción de conjunto, con apego al orden jurídico, con participación y con la suma de recursos y conocimientos para propiciar

efectos multiplicadores. Como posible solución, se llevaron a cabo ciertas acciones: se elevó a rango constitucional la responsabilidad del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, en el cual concurrirían los tres niveles de gobierno, así como los sectores social y privado, previéndose como fórmulas la coordinación entre poderes, la participación, la consulta popular y la concertación con los particulares; asimismo, se elevó a rango constitucional la posibilidad de que la federación y los estados pudieran convenir en que éstos asumieran el ejercicio de funciones, ejecución y operación de las obras y prestación de servicios públicos federales, facultando así a los estados para celebrar convenios con sus municipios con fines similares a los convenios entre federación-estado. Con el propósito de impulsar el desarrollo municipal y revertir su minimización competencial se reformó la Constitución, estableciendo fundamentos sólidos para ampliar su autonomía y libertad como base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados. Paralelo a lo anterior, en esa misma década se fortalecieron los instrumentos de programación y coordinación regional con los estados y los municipios, tanto por lo que hace a la materia fiscal como al gasto y la inversión pública. Definitivamente, algo se debía hacer para *reactivar* el federalismo tratando de llevarlo de manera gradual a su forma más pura; y al parecer la descentralización era la estrategia para obtenerlo.

En el campo de instrumentos de coordinación, se le dio nuevo incentivo a la desconcentración administrativa utilizando la modalidad de que los gobiernos estatales, a través de su propia estructura, ejercitaran facultades federales exclusivas en nombre y por cuenta de la federación. También se incluyó dentro de las acciones de desconcentración un programa para la descentralización de la administración pública federal. Fue en dicha etapa de los ochenta cuando el gobierno federal emprendió la racionalización de su participación en la economía y el redimensionamiento de su sector para estatal.^{lxxvii}

En la década de los ochenta, como ya lo mencione, nuevos conceptos constitucionales y legales se adoptaron para hacer explícita la concurrencia de federación y estados, y en algunos casos también los municipios, articulando nuevos esquemas descentralizadores de distribución de competencias y de apoyo recíproco entre esferas de gobierno. Tal fue el caso, fundamentalmente, en materia de asentamientos y desarrollo humano, en protección ecológica y mejoramiento ambiental y en lo que respecta a salud.

La etapa del federalismo en la década mencionada es señalada como la transformación de un federalismo entendido fundamentalmente como esquema o estructura de distribución de competencias entre esferas de gobierno autónomas, pasando a la implantación de mecanismos y lazos de *cooperación* y *colaboración*, inaugurados muchos años antes

años antes, pero abandonados por el mismo gobierno federal, sin afectar la esencia misma y los principios constitucionales del federalismo.^{lxxviii}

En esta misma década, el expansionismo burocrático y de propiedad del Estado se hallaron en medio de una crisis fiscal sin precedente en el país, lo cual trajo consigo problemas de ineficiencia estructural del aparato productivo, rezagos en los niveles de bienestar social, desigualdades y desequilibrios regionales. Finalmente se reconoció que dada la propia dinámica de desarrollo que imprimió el Estado, aunque quisiese permanecer propietario, proveedor, paternalista y absorbente, lo haría cada vez con mayores rendimientos decrecientes, deficiencias y con más debilidad e inestabilidad. El crecimiento desproporcionado en su relación con las demás esferas de poder, lo condujo a su debilidad.

Ante las condiciones sociales, políticas y económicas en las que México se vio envuelto, para la década de los noventa se propuso un cambio en los ámbitos arriba mencionados para lograr la modernización de nuestro país. Dicha modernización requería, sin lugar a dudas, emprender una reforma del Estado; dentro de la cual era indispensable analizar el impulso al federalismo y al municipio. Con esta visión modernizadora por el bien global del país, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se emprendió la bien conocida reforma del Estado, lo cual implicaba nuevas prácticas públicas, la adecuación de instituciones políticas y nuevas relaciones entre los poderes, niveles de gobierno y del Estado con la sociedad.^{lxxix}

Todos reconocemos que en el centralismo económico y administrativo se encuentran las causas de las desigualdades regionales, los obstáculos a la democracia, el retraso económico y el malestar social.

Por lo tanto, la modernización del país y la reforma del Estado quedarían limitadas sin una estrategia de *descentralización*, misma que formaba parte ineludible de la estrategia de reformas del Estado. La manera en como dicha reforma pretendía acabar con el centralismo la explica Roberto Ortega así

La reforma del Estado ha operado en el sustrato del federalismo. Su profundidad ha conducido a atacar las causas y no solamente los efectos del centralismo. En efecto, el centralismo del gobierno federal no solamente fue el producto de la ampliación de atribuciones en merma de la esfera de competencia local, sino también de realizar los propósitos sociales de la Constitución de 1917; es decir, de hacer prevalecer los propósitos sociales de ese pacto político. Adicionalmente a la centralización de atribuciones y a los programas para cumplir la constitución social, el gobierno federal incursionó progresiva y crecientemente en la realización de actividades económicas, esto es, se convirtió en un agente económico que competía con la iniciativa privada, a la vez que regulaba intensivamente las más diversas formas de quehacer social y económico.

Con la reforma del Estado se ha iniciado en el reparto constitucional de competencias, señaladamente en materia de educación y de protección de derechos humanos, a través de reformas y adiciones constitucionales con propósitos descentralizadores.^{lxxx}

La reforma del Estado impulsó el desarrollo regional a través del federalismo cooperativo, es decir, en forma descentralizada, teniendo como expresión concreta los convenios de desarrollo y el desaparecido

programa de solidaridad. El federalismo “reinventado” por los tres últimos gobiernos priístas se trata pues de un “nuevo federalismo”, uno cooperativo, basado en principios de corresponsabilidad, solidaridad y equidad —principios que, de por sí, deben estar presentes en toda forma federal de gobierno; recordemos de donde proviene la palabra federación y el contrato sinalagmático y conmutativo— que no sólo incide en la relación entre los poderes federales y locales para reforzar la estructura política de la Unión, sino impacta en las bases materiales y sociales del progreso territorial, en las prácticas del Estado y en sus relaciones con la sociedad.

Para los gobierno federales de las década de los ochenta y noventa, esta manera de valorar la descentralización fue dando contenido a un nuevo federalismo, uno con dimensiones políticas, administrativas, sociales, económicas y culturales, así como con nuevas modalidades y fórmulas de instrumentación. Un federalismo cooperativo y renovado que a través de reformas legales, pero sobre todo por medio de la coordinación, se propuso lograr un propósito, a saber, el bienestar de la sociedad. De acuerdo a los gobiernos ya mencionados, es el "nuevo federalismo" el que tiene como fin establecer determinaciones políticas orientadas a favorecer a las esferas de gobierno, procurar la coordinación y colaboración en interés mutuo que permitan dar continuidad a la lucha por la equidad y la justicia social.⁸¹

Sin embargo, debemos recordar que dichas acciones descentralizadoras sólo fueron parte de una estrategia para regresar al federalismo tradicional, por llamarlo de alguna manera, o para ,como ya lo mencioné, reactivar el federalismo que el sistema manejado por el gobierno decidió dejar de utilizar, en el cual la cooperación y coordinación entre federación y estados, y entre éstos y sus municipios, siempre debió haber existido; de otra manera, el espíritu federalista plasmado en la Constitución de 1917 sería tan sólo algo imaginario, como en realidad sucedió. Debemos decir entonces que la descentralización administrativa, llevada a cabo a través de la inclusión de preceptos

legales y reformas constitucionales y la cooperación digamos “inventada”, no fue parte de un “nuevo federalismo”, sino parte de una estrategia con la cual se pretendía reactivar o regresar al “federalismo”, al cual no se debe tratar de rebautizarlo por haberlo rescatado y desempolvado después de ser suplantado durante tantos años por el centralismo, para aplicarlo en su forma original —con fines partidistas debido a la pérdida de credibilidad—mediante “innovadoras” estrategias descentralizadoras.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo pudimos observar las etapas a través de las cuales se desarrolló el federalismo en México, desde sus inicios como país independiente en 1821, fundado como Imperio hasta la década de los noventa en el siglo XX con la agonía del PRI al frente del gobierno federal, década durante la cual el gobierno trató de restablecer el anciano federalismo mexicano con un innovador nombre.

El federalismo en México nació, no debemos olvidarlo, como una manera de integrar lo que estaba ya prácticamente desunido debido a tantos años de supresión colonial por parte de la corona española. El país recién independiente luchó tanto en el campo ideológico como en el de batalla para que la federación fuera instituida en nuestro país. El federalismo lleva en su propio nombre su real significado, como se pudo observar en el primer capítulo de este trabajo, una federación lleva inherente a ella la idea de un contrato en el que las partes, sean estos estados o cantones, deben aportar tanto como reciben; ya desde aquí podemos notar la idea de cooperación.

En el federalismo, las partes firmantes de dicho contrato, en el caso de este estudio los estados, ceden facultades a un gobierno llámesele federal, el cual, integrado por tres poderes, acogerá todas las facultades y funciones que los estados firmantes le hubieren conferido por medio de

una Constitución, documento en el cual se plasman los derechos y obligaciones tanto de estados como de individuos, pasando por los municipios y llegando a la federación, que a través de los tres poderes mencionados: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, deberán llevar dicha Constitución por buen camino para lograr su objetivo: el bien común.

A través del estudio de la historia del México independiente, nos pudimos dar cuenta que una parte de la sociedad siempre hizo todo lo posible porque el federalismo real existiera en este país, sin embargo, siempre hubo una contraparte que trataba de lograr lo contrario con un fin: la instauración de un centralismo, mismo que permitiría la conservación de un sistema represor y en ocasiones dictatorial.

Distintas fueron las razones de algunos grupos para que el centralismo ocupara el lugar del federalismo como forma de gobierno. Recién lograda la independencia, un grupo de diputados alegaba que el federalismo sólo lograría terminar de desunir lo que quedaba del país; más tarde, prominentes políticos trataban de instaurar el centralismo como paso previo a la reinstauración de una monarquía; después, el federalismo quedó en el olvido, y en su nombre México fue gobernado por un centralismo, cuasi-absolutismo, dando paso a un régimen dictatorial, alegando que esta era la única manera de mantener a nuestro país en la senda del desarrollo económico y libre de tantas batallas y guerras que tantas vidas habían causado. Sin embargo, y a pesar de más de treinta

años de dictadura de don Porfirio Díaz, él mismo decía que, obedeciendo a la Constitución, el nuestro seguía siendo un país con espíritu federalista.

La Revolución arrojó resultados benéficos para el federalismo; a su fin, se elaboró nuestra nueva y aún vigente Constitución de 1917, en la cual se volvía a plasmar el federalismo como forma de gobierno, y además la reinstauración del municipio libre, sin duda, elemento que apoya la tesis de que el federalismo es un régimen de libertad.

Los primeros años después de 1917 fueron sin duda de los mejores por los cuales atravesó el federalismo en nuestro país. Durante estos años, se estableció, casi de manera natural, una cooperación entre las partes conformantes del contrato federativo: los gobiernos municipales con los locales, y éstos con el gobierno federal; dicho de otra forma, el federalismo cooperativo, estado natural de una federación, surgió en prácticamente todos los ámbitos: económico, político, y social, incluyendo en este último la educación, el trabajo y el campo, logros más significativos de la Revolución. En dichos años la descentralización no era necesaria, pues la vida nacional lo estaba en prácticamente todas sus vertientes; es decir, la descentralización natural apuntaba por sí sola a un federalismo de tipo cooperativo.

Con la aparición del llamado partido de Estado —PNR, luego PRM y finalmente PRI—, la vida nacional empezó a ser absorbida por dicho cuerpo político. Es bien cierto que el partido nació como decisión de los

encargados o del encargado del poder ejecutivo hacia 1929, y es también cierto que nació para combatir el casi anárquico regionalismo de la época agrupando a la población en sectores que estarían incluidos a partir de entonces en las filas del partido creado. Sin embargo, dicha estrategia dio paso a la aparición del corporativismo, mismo que sí logró controlar los cacicazgos que originaban el regionalismo, pero de igual manera amartilló la depuración de un partido que de pronto tenía en sus filas a corporaciones de todo el país en las cuales estaban afiliados casi todos los ciudadanos del mismo, logrando con esto un poder político sin precedentes. El partido empezó entonces a funcionar como brazo político del gobierno supuestamente federal. Los poderes federales pronto se vieron invadidos en su totalidad por militantes de dicho partido, lo cual desembocó en la aparición de un centralismo real, dejando al supuesto federalismo en lo formal. La transformación del federalismo cooperativo en corporativo estaba dada para inicios de la década de 1940- 50.

La pregunta es entonces la siguiente ¿en realidad ha existido el federalismo en México?; la respuesta es aparentemente sencilla. El federalismo real, el de tipo cooperativo, si ha existido; sin embargo ha existido solamente durante los tiempos de buena voluntad, mientras el espíritu liberal coexiste y al parecer renace después de que algún fenómeno social aparece: Guerra de Independencia, Guerra de Reforma, Guerra de Revolución, Movimiento Estudiantil de 1968.

Fue después de dicho movimiento estudiantil que el gobierno federal, y por qué no llamarlo central, trató de alguna manera de frenar el centralismo disfrazado de federalismo. Sin embargo, las expropiaciones de empresas privadas y la creación de más empresas paraestatales daban al traste con las políticas gubernamentales que intentaban regresar facultades a los estados. Sin embargo, el partido de Estado continuaba teniendo en su poder el control político del país, como lo había hecho desde su fundación en 1929, al tener en su poder las gubernaturas de los 31 estados de la República, todas las curules y todos los escaños del poder Legislativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el cuerpo encargado de organizar y controlar los comicios electorales en todos los niveles.

El poder político del PRI empezó a disminuir poco a poco a partir de el sexenio de 1976 a 1982, tal vez debido a que la parte de la sociedad no corporativizada por el partido se dio cuenta que el exagerado centralismo de un gobierno, de igual manera, exageradamente paternalista y populista, sólo estaba llevando a México a una situación económica verdaderamente catastrófica, y optó por castigar a dicho partido, y por lo tanto a los gobiernos tanto estatales como federal, de la peor manera posible: quitándoles el voto a sus candidatos en todos los niveles. Ante esto, el gobierno central tuvo que actuar de alguna manera para estabilizar la situación. En el sexenio de 1982 a 1988, se modificó el artículo

115 constitucional, correspondiente a los municipios, como medida urgente de control político y como medida descentralizadora ante el inminente deterioro del sistema de gobierno central. A finales de la década de los ochenta, el PRI perdió las elecciones presidenciales, según importantes versiones, pero mediante viejas estratagemas apareció como triunfador; en 1989, el PRI perdió la primera gubernatura en sesenta años y dicho fenómeno se empezaría a repetir con mayor frecuencia a partir de entonces.

Todo lo anterior fueron síntomas inequívocos de que el gobierno debía poner un alto al centralismo real existente en México. Se debía poner fin al federalismo conocido como corporativo. La decisión ya estaba tomada por el gobierno central: el centralismo con el que México había convivido los último sesenta años debía terminar, ya que sólo nos había traído problemas. Y en efecto, a la sociedad civil mexicana sí nos trajo muchos problemas durante muchos años; pero a la sociedad política le había traído problemas sólo a partir de la pérdida de votos en las elecciones tanto federales como locales. Ante tal situación, el término del centralismo y la reforma del Estado se convirtieron en parte primordial de la agenda política del presidente Carlos Salinas; quien, para poner fin a tantos años de un régimen central real, y federal sólo en la forma, reinventó el federalismo a través de una fórmula descentralizadora de

facultades a través de años cooptadas por el gobierno central. A tal invento se le dio el nombre de “nuevo federalismo”.

Entonces, el llamado “nuevo federalismo” no era otra cosa que la descentralización de facultades del centro hacia la periferia , la desconcentración de oficinas, del lugar de asiento de los poderes federales hacia otros estados y la venta y posterior privatización de empresas paraestatales: bancos, Telmex, etc. Lo anterior con un objetivo: lograr la aplicación de un federalismo renovado, es decir, de un federalismo cooperativo, un federalismo en el que los municipios cooperen con los gobiernos estatales y éstos con el federal para la solución de problemas y la aplicación de políticas apropiadas; y esto es lo que consideró nuestra clase política como “nuevo federalismo”; a lo que yo llamaría una inteligente estrategia para hacer creer a la sociedad mexicana que el partido se estaba modernizando dejando atrás sus viejas y conservadoras tendencias, y así recuperar los votos que estaba perdiendo crecientemente.

¿Cuál es la conclusión?, la conclusión es que el federalismo es de por sí cooperativo. El federalismo no puede ser llamado como tal si no es cooperativo, si no cumple con la máxima que establece que el federalismo es un contrato en el cual las partes otorgan y reciben para lograr el bien no sólo de una parte de los firmantes, sino de todos ellos. La cooperación entre municipios y estados y entre éstos y el gobierno federal

para la solución de problemáticas nacionales y/o locales y para la elaboración de políticas que conlleven al desarrollo nacional y al bien de nuestra sociedad es lo que yo llamo, de acuerdo con este estudio, federalismo.

El “nuevo federalismo” no existe como tal, si bien el federalismo se debe de ir adaptando a los cambios que las mismas sociedades demandan, éste no puede ser reinventado y después utilizado como estrategia política y electoral con el fin de reivindicar a un partido político y tratar de recuperar votos perdidos con justa razón en las contiendas electorales, tal como se ha hecho ver en México.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
CAPÍTULO 1

ⁱ Zippelius, Reinhold, Teoría general del Estado, Ed. Porrúa, UNAM; México, 1998, p. 364.

ⁱⁱ *Ibidem*, p.359.

ⁱⁱⁱ *Ibidem*, p.365.

^{iv} Tena, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1961, p. 113.

^v Proudhon, Pierre J. El principio federativo, Ed, Nacional, Madrid, 1977, p. 93.

^{vi} *Ibidem*, p. 94.

^{vii} *Ibidem*, p. 95.

^{viii} *Ibidem*, p. 115.

^{ix} *Ibidem*, p. 120.

^x *Ibidem*, p. 122.

CAPÍTULO 2

^{xi} Tocqueville, Alexis, La democracia en América, Ed. FCE, México, 1978, p. 125.

^{xii} *Ibidem*, p. 120.

^{xiii} *Ibidem*, pp.122-123.

^{xiv} *Ibidem*, p. 157.

^{xv} Reyes Heróles, Jesús, El liberalismo mexicano, Ed. FCE/SEP, México, 1985, T. 1, pp. 84 - 85.

^{xvi} *Ibidem*, p. 86.

^{xvii} Villoro, Luis, “ De la reforma a la revolución”; en Historia General de México, Ed. CM, México, 1976, p. 628.

^{xviii} Reyes Heróles, Jesús, *op. cit.*, p. 87.

^{xix} Zoraida Vázquez, Josefina, México al tiempo de su guerra con Estados..., Ed. FCE, México, 1997, p. 24.

^{xx} Hamnett R., Brian, Faccionalismo, constitución y poder personal, Universidad de Essex, p. 85.

CAPÍTULO 3

^{xxi} Sayeg Helú, Jorge. El constitucionalismo social mexicano, Ed. FCE. México , 1991, p.143.

^{xxii} *Ibidem*, p. 144.

^{xxiii} Barragán Barragán, José, Introducción al federalismo, Ed. UNAM, México, 1978, pp. 115-116.

^{xxiv} Zoraida Vázquez, Josefina, “El federalismo mexicano, 1823-1847”, en Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, Ed. CM- FCE. México, 1993, p. 20.

^{xxv} *Ibidem*, p. 19.

^{xxvi} Zoraida Vázquez, Josefina, “Los primeros tropiezos”, en Historia general de México, Ed CM- HARLA, México, 1988, T. 2, p. 748.

^{xxvii} Zoraida Vázquez, Josefina, “El Federalismo mexicano, 1823- 1847”, *op. cit.*, p. 23.

^{xxviii} Zoraida Vázquez, Josefina, “Los primeros tropiezos”, *op. cit.*, p. 749 .

^{xxix} Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México: 1808-1979, Ed. Porrúa, México, 1989, pp. 191-192.

^{xxx} Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, pp. 126- 127.

^{xxxi} Zoraida Vázquez, Josefina, *op. cit.*, p. 760.

^{xxxii} Zoraida Vázquez, Josefina, “El Federalismo mexicano, 1823- 1847”, *op. cit.*, p. 25.

^{xxxiii} *Ibidem*, p. 27.

^{xxxiv} Zoraida Vázquez, Josefina, México al tiempo de su guerra con los Estados unidos, *op. cit.* p. 28.

^{xxxv} Zoraida Vázquez, Josefina, “El federalismo mexicano, 1823- 1847”, en Federalismos latinoamericanos México, Brasil y Argentina., Ed. FCE, COLMEX, México, 1993, p. 41., México, Brasil y Argentina., Ed. FCE, COLMEX, México, 1993, p. 41.

^{xxxvi} En Sayeg Helú, Jorge, El constitucionalismo Social mexicano, Ed. FCE, México, 1991, p. 200.

^{xxxvii} Carmagnani, Marcello, “El federalismo liberal mexicano”, en Federalismos Latinoamericanos, *op. cit.*, p.

^{xxxviii} Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 209.

^{xxxix} Zoraida Vázquez, Josefina, *op. cit.*, p. 43.

^{xl} Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, pp. 213- 214.

^{xli} *Ibidem*, p. 214.

-
- xlii *Ibidem*, p. 216.
- xliii Soraya Vázquez, Josefina, México al tiempo de su guerra con Estados Unidos, op. cit., p. 37.
- xliv Carmagnani, Marcello, “El federalismo liberal mexicano”, en Federalismos latinoamericanos, op. cit., p. 147.
- xlv Zarco, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856- 1857, Ed. FCE, COLMEX, México, 1956, pp. 1345- 1361.
- ⁴⁶ Sayeg Helú, Jorge, op. cit., p. 322.
- ⁴⁷ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 670
- ⁴⁸ *Ibidem*, p. 697.
- ⁴⁹ Sayeg Helú, Jorge, op. cit., p. 405.
- ⁵⁰ Carmagnani, Marcello, op. cit., p. 156.
- ⁵¹ *Ibidem*, p. 159.
- ⁵² *Ibidem*, p. 160.
- ⁵³ *Ibidem*, p. 164.
- ⁵⁴ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 709.
- ⁵⁵ Carmagnani, Marcello, op. cit., p.168
- ⁵⁶ *Ibidem*, p. 176.
- CAPÍTULO 4
- ⁵⁷ Sayeg Helú, Jorge, op. cit., p. 481
- ⁵⁸ Hernández Chávez, Alicia. “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Federalismos Latinoamericanos..., op. cit. p. 265.
- ⁵⁹ Sayeg Helú, Jorge, op. cit., p. 611.
- ⁶⁰ Hernández Chávez, Alicia, op. cit., p. 265.
- ⁶¹ Ortega Lomelín, Roberto, Federalismo y Municipio, Ed. FCE, México, 1994, p. 21.
- ⁶² *Ibidem*, p. 21.
- ⁶³ Hernández Chávez, Alicia, op. cit., p. 266.
- ⁶⁴ *Ibidem*, p. 267.
- ⁶⁵ *Ibidem*, p.267.
- ⁶⁶ *Ibidem*, p. 268.
- ⁶⁷ Ver capítulo 1, p. 18
- ⁶⁸ Sayeg, Helú, Jorge, op. cit., pp. 622-623.
- ⁶⁹ Hernández Chávez, Alicia, op. cit., p. 275
- ⁷⁰ *Ibidem*, p. 123.
- ⁷¹ *Ibidem*, p. 283.
- ⁷² *Ibidem*, p. 287.
- ⁷³ *Ibidem*, p. 268.
- ⁷⁴ *Ibidem*, p. 289.
- ⁷⁵ Zippelius, Reinhold op. cit., p. 360.
- ⁷⁶ Ortega Lomelín, Roberto, op. cit., pp. 32-33.
- ⁷⁷ *Ibidem*, pp. 33-34.
- ⁷⁸ *Ibidem*, pp. 35-36.
- ⁷⁹ *Ibidem*, pp. 36, 40.
- ⁸⁰ *Ibidem*, pp. 36, 40.
- ⁸¹ *Ibidem*, p. 46.

BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

-Carpizo, Jorge, "Sistema Federal Mexicano", en Los sistemas federales del Continente Americano, Ed. FCE, UNAM, 1972, México, D. F.

-González Casanova, Pablo, La democracia en México, Ed. Era, México, D.F., 1968.

-Labastida, Horacio, Las Constituciones Españolas. Ed. FCE/UNAM, México, 1994.

-Schmitt, Carl, Teoría de la Constitución. Ed. Alianza, Madrid, 1992.