

---

# Historia y evolución del Federalismo en México

Leonardo Lomelí Vanegas

13 de agosto de 2004

# Antecedentes

---

Los principales antecedentes del Federalismo Mexicano son la Constitución Federal de los Estados Unidos de América y las instancias locales de gobierno y administración creadas dentro de la Monarquía española a fines del siglo XVIII y principios del XIX, primero como parte de las Reformas Borbónicas y después a partir de la Constitución de Cádiz.

Los Estados Unidos de América se construyeron a partir de trece colonias autónomas que decidieron unirse en una Confederación y posteriormente en una Federación.

Los países hispanoamericanos surgieron del desmembramiento de los virreinos y las capitanías generales en los que estuvo organizado el imperio español.

# Organización administrativa del Imperio

---

La representación y articulación de los intereses locales se daba a través de los ayuntamientos, ahí donde estos existían. El municipio constituyó desde el inicio mismo del proceso de conquista y colonización en el siglo XVI la base de la expansión territorial del Imperio español en América.

Las instancias de gobierno que fueron importantes para definir demarcaciones territoriales que habrían de dar paso a los estados de la Federación Mexicana fueron las intendencias y las diputaciones provinciales.

Las intendencias constituyeron el proyecto más ambicioso de reordenación política y administrativa del imperio español en las postrimerías de la colonia y el antecedente más importante de la división política que prevaleció después de la independencia.

# Nuevas formas de representación política

---

La segunda instancia de gobierno local, las diputaciones provinciales, fueron una de las más audaces reformas de la Constitución de Cádiz y entró en vigor en 1820, con el restablecimiento de la Constitución. Inicialmente se aprobaron seis diputaciones: México, Guadalajara, Monterrey, Mérida, Guanajuato y San Luis Potosí, pero después se crearon las de Puebla, Veracruz, Michoacán, Oaxaca y Querétaro.

Con estos antecedentes de organización política local, se había fortalecido un sentimiento regionalista contrario al regreso del gobierno absoluto de las autoridades de la Ciudad de México sobre el vasto territorio del antiguo virreinato.

La forma republicana federal de gobierno se convirtió en la opción de aquellos que querían pertenecer a una nación grande y fuerte sin sacrificar su autonomía local.

# El Constituyente de 1823-1824

---

El Plan de Casa Mata, proclamado en febrero de 1823 y que sirvió como bandera política del movimiento que terminó con el Imperio, contenía una clara orientación federalista al establecer que las provincias asumirían su propio gobierno en tanto se derrocaba a Iturbide.

También había críticos del sistema federal que consideraban que la Constitución de Estados Unidos había logrado unir a trece colonias que siempre habían estado separadas, pero que una Constitución Federal Mexicana dividiría a provincias que siempre habían estado unidas por un gobierno central fuerte.

En este contexto, destacó la intervención de fray Servando Teresa de Mier en el Constituyente de 1823-1824, ya que llamó a una transición gradual del centralismo al federalismo, posición intermedia que sin embargo no prosperó.

# La Constitución de 1824

---

Mientras que la Constitución norteamericana permitió al gobierno de los Estados Unidos cobrar impuestos a los ciudadanos, la Constitución Mexicana de 1824 redujo los ingresos del Estado federal al producto de las aduanas, de algunos de los antiguos monopolios que habían pertenecido a la Corona española, más una cantidad que se cobraría a los estados proporcionalmente a su riqueza y que recibiría el nombre de contingente.

La fragilidad fiscal del Estado mexicano tuvo su origen en la irregularidad con la que se pagó el contingente y en la temprana enajenación de sus otras fuentes de ingreso, principalmente las aduanas, a sus principales acreedores.

Los ayuntamientos fueron reglamentados por los congresos de los estados, con lo cual hubo notables diferencias entre uno y otro estado tanto en los criterios para su erección como en sus atribuciones.

# Caída de la República Federal

---

Hubo diversas causas que precipitaron el final de la República federal en 1835:

La principal de ellas fue la polarización política entre los defensores del régimen centralista y los defensores del federalista, agravada por las sublevaciones de varios estados.

El sistema electoral contemplado en la Constitución para renovar los poderes federales también contribuyó a crear conflictos que minaron la solidez de la República federal.

La fragilidad fiscal del Estado fue a su vez motivo de frecuentes problemas con el Ejército y con la burocracia federal.

El intento reformista de 1833 dividió a los liberales en radicales y moderados y amalgamó a los diferentes elementos conservadores.

# La República Centralista

---

En 1835 deja de estar vigente la Constitución federal de 1824 y entre 1836 y 1847 rigen al país dos constituciones centralistas: las Siete Leyes, que entran en vigor en 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

La característica fundamental de la República Centralista es la transformación de los estados en departamentos, con gobernador es designado por el gobierno central.

El gobernador estaría auxiliado por una junta departamental elegida por los ciudadanos de la demarcación, pero con un carácter principalmente consultivo.

El cambio del sistema federal al central provocó rebeliones en Zacatecas y en Texas. La primera fue sofocada, pero la segunda sirvió de pretexto para la independencia texana.

# La Segunda República Federal

---

Se denomina Segunda República Federal al período que va de 1846 a 1853, durante el cual volvió a estar vigente la Constitución Federal de 1824 con un Acta de Reformas aprobada en 1847.

La Segunda República Federal se establece en medio de la Guerra con Estados Unidos. El Constituyente sesionó en plena guerra y las elecciones para renovar los poderes federales en 1848 tuvieron lugar con gran parte del país ocupado por las tropas norteamericanas, incluida la capital.

Los dos presidentes que fueron constitucionalmente electos (José Joaquín de Herrera y Mariano Arista) tuvieron que hacer frente a la bancarrota de la hacienda pública y a las sublevaciones en los estados. Gran parte de la indemnización que pagaron los norteamericanos por la pérdida de California y Nuevo México se empleó a estos fines, incluida la pacificación de Yucatán.

# Constitución de 1857

---

En 1853 se interrumpe nuevamente el orden constitucional y Antonio López de Santa Anna ejerce el poder dictatorialmente.

La Revolución de Ayutla, que derroca a Santa Anna en 1855, abre paso a un gobierno provisional que convoca a un nuevo Constituyente que sesiona durante casi un año (1856-1857).

La Constitución de 1857 restablece el sistema federal, fortalece al Poder Legislativo y lo deposita en una sola cámara.

La Constitución de 1857 estableció la libertad de cultos y liberó a los ciudadanos de la obligación de pagar diezmos a la Iglesia por temor a la coacción estatal. Las garantías individuales quedaron claramente definidas, para garantizar su inviolabilidad.

# Centralización política (1867-1911)

---

El proceso de centralización política comenzó durante la República restaurada y continuó durante el Porfiriato. Mediante arreglos informales, reformas constitucionales que limitaron el poder de la corte y el control por parte del presidente y los gobernadores de la integración de las cámaras, se logró una gran concentración de poder en el presidente de la República.

Durante el Porfiriato las instancias intermedias entre los estados y los municipios (jefaturas políticas) desempeñaron un papel importante en el control político, lo que a la postre fue determinante para su abolición al triunfo de la revolución de 1910.

Durante el Porfiriato inicia también el proceso de concentración de atribuciones fiscales en el gobierno federal. El secretario de Hacienda Limantour pone fin a las casas de moneda estatales y desaparece las aduanas interestatales.

# Constitución de 1917

---

En términos generales la Constitución de 1917 reforzó la tendencia centralizadora que en los hechos se había producido desde 1867 al reducir el área de competencia de los municipios al ámbito de los servicios requeridos por la población, subordinándolos en materia económica, política y legal a las legislaturas y los gobiernos de los estado.

Implícitamente prevaleció en la elaboración de la Constitución de 1917 la tesis de Emilio Rabasa de que la dictadura de Porfirio Díaz había tenido su origen en la inoperancia de la Constitución de 1857 al haber subordinado en exceso el Poder Ejecutivo al Legislativo, por lo que se caracterizó por una considerable ampliación de las facultades presidenciales.

La Constitución no estableció claramente competencias tributarias entre niveles de gobierno, dejando abierto uno de los principales temas del federalismo mexicano.

# Centralización política

---

A partir del triunfo de Álvaro Obregón se inicia un nuevo proceso de centralización política que se vio reforzado a partir de la rebelión delahuertista de 1923.

A partir de 1929 este proceso, que se había basado en el carisma y la fuerza militar de Obregón, se institucionaliza mediante la creación del Partido Nacional Revolucionario, que agrupa a una gran cantidad de partidos regionales.

Con Lázaro Cárdenas la presidencia se convierte en la principal institución del sistema político mexicano. El presidente de la República, en su calidad de jefe del partido gobernante, define los conflictos locales y es árbitro de última instancia en la designación de candidatos a gobernadores, lo cual limita considerablemente la autonomía de los estados.

# Convenciones fiscales

---

Para tratar de encontrar una salida a la indeterminación de las potestades tributarias de los niveles de gobierno, los primeros gobiernos posrevolucionarios llevaron a cabo convenciones fiscales con los gobiernos estatales, pero sin la participación del Poder Legislativo.

En 1925 y 1933 tuvieron lugar las primeras convenciones fiscales, que trataron de generar reformas constitucionales que definieran claramente las facultades tributarias de los tres niveles de gobierno.

A partir de 1947, con la tercera y última Convención Fiscal Nacional, se opta por un esquema de coordinación fiscal entre Federación y estados, en donde estos últimos renuncian a cobrar impuestos que el gobierno federal cobre a cambio de una participación en la recaudación.

# Ley de Coordinación fiscal

---

En 1980 también fue promulgada la Ley de Coordinación Fiscal, que estableció un sistema único de participaciones sobre el total de los ingresos de la Federación provenientes de los impuestos.

La Ley de Coordinación Fiscal implicaba que las entidades federativas renunciaban a ejercer sus facultades en materia tributaria y a cambio de ello, recibirían un porcentaje de la recaudación federal.

Las fuentes directas de ingresos de los estados quedaron reducidas prácticamente al impuesto sobre la nómina y otros impuestos menores, mientras que los municipios conservaron como principal fuente de ingresos el impuesto predial.

# Proceso de descentralización

---

A partir de 1982 se observa un cambio importante en la tendencia hacia la centralización que caracterizó al país desde 1867, al iniciarse un proceso de transferencia de recursos del gobierno federal hacia los estados y los municipios.

Esta tendencia, que se acelera en 1990, incluye la federalización del gasto público ejercido en ciertos sectores, destacando las experiencias en educación y salud. Estos cambios van acompañados de una creciente competencia electoral, que se ha traducido en gobiernos divididos tanto a nivel federal como en los distintos estados.

Sin embargo, el creciente protagonismo de los gobiernos estatales no se ha traducido aún en un cambio significativo en materia de coordinación fiscal, sin lugar a dudas la base de una nueva relación entre los distintos niveles de gobierno.