

NÚMERO 58

LUIS MEDINA

Federalismo mexicano para principiantes

SEPTIEMBRE 2009



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2009. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext. 6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

El presente trabajo aborda las distintas facetas por las que ha atravesado el federalismo, ya como forma de gobierno ya como corriente de pensamiento, en la historia mexicana desde finales del siglo XVIII a la actualidad. Se formula la historia de un federalismo menguante, a partir de la segunda mitad del siglo XIX para culminar con la reforma electoral de 2007. La pregunta conductora de este trabajo es cómo se fue debilitando el federalismo en México, mediante diferentes pautas de centralización, como son la histórico-política, la constitucional, la fiscal y, finalmente, el uso de la planificación como instrumento centralizador.

Abstract

This paper addresses the different facets in which federalism has passed through, as a form of government and as a school of thought in Mexican history, from the late eighteenth century to the present. This text presents the history of a waning federalism, from the second half of the nineteenth century culminating in the 2007 electoral reform. The driving question of this work is how federalism was undermined in Mexico by different patterns of centralization, namely, the historical-political, constitutional, fiscal and, finally, the use of centralized planning.

Introducción

El federalismo alude tanto a una forma de gobierno como a una corriente de pensamiento político. Como corriente de pensamiento, el federalismo es una doctrina de carácter global —como el liberalismo o el socialismo—, trasciende el orden institucional y entraña una actitud ante la sociedad y el curso de la historia. Como tal, aparece como consecuencia de la afirmación de la soberanía nacional con la Revolución francesa, y busca superar las limitaciones que impone la diversidad frente al deseo de unidad nacional. El federalismo que corresponde a esta variante se encuentra en los textos de Kant, Proudhon y Lenin, quienes querían una Europa unida en una gran federación. Tal concepción tuvo sus variantes socialista y liberal, alcanzando concreción histórica la primera en la ahora extinta Unión Soviética, y la segunda en la creación de la Unión Europea.

El federalismo como parte de la forma de gobierno de un estado nacional refiere necesariamente sus antecedentes a la Constitución de los Estados Unidos de América. Este fue el primer pacto federal en la historia política del mundo occidental. Encuentra su formulación teórica en los ensayos de Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, comúnmente conocidos como *The Federalist Papers* o *El Federalista*, en la versión en español. La solución federal que los estadounidenses confeccionaron y consiguieron en su constitución fue una respuesta práctica y funcional a los obstáculos que se interponían a los deseos de convivencia de las trece colonias originales, especialmente el temor de las pequeñas al dominio de las más grandes y populosas.

La solución federal estadounidense estaba destinada a convertirse muy pronto en matriz de un modelo político, diferente y contrapuesto al modelo de estado unitario típico de las naciones europeas de la época. El federalismo estadounidense también habría de contrastarse frente al modelo confederal. Así, si en el modelo unitario las comunidades tienen los derechos que delega el gobierno central, y en el confederal, las comunidades gozan de una amplísima autonomía, en el modelo federal se requiere de un acuerdo para la coexistencia de dos soberanías. Este es el punto crucial del verdadero federalismo. Y para que ello sea posible, para que pueda configurarse el estado federal, se considera que son dos las facultades mínimas que los estados a federarse deben ceder al gobierno federal: el monopolio de la defensa frente al exterior y el monopolio sobre las relaciones exteriores. De las dos, la primera es la más importante porque entraña la renuncia de los estados que se federan al *ius belli*, es decir, al uso de la fuerza para dirimir los conflictos entre ellos. De aquí, entonces, la importancia del poder judicial federal y, sobre todo, su vértice, la Suprema Corte de Justicia, investida con dos facultades de primer orden: resolver los conflictos entre estados y entre

éstos y la federación, y tutelar los derechos del hombre frente a todos los poderes públicos, locales o federales. Es decir, la Suprema Corte de Justicia, no obstante pertenecer a la división horizontal de poderes, es el elemento clave para el equilibrio de la división vertical de poderes: federación-estados-municipios. Esta es, pues, una de las aportaciones más importante del modelo federal estadounidense.

Además de esas dos cesiones consideradas indispensables, puede haber muchas otras que acuerden las partes constituyentes al momento de constituir el pacto federal o que se agreguen a una constitución posteriormente mediante reformas realizadas de acuerdo con el mecanismo que para tal efecto contenga la propia constitución de un estado federal. Todas estas peculiaridades marcan las pautas de la evolución de los federalismos históricos, así como la coloratura de cada estado federal en particular. En general, puede afirmarse que a lo largo del siglo XX se ha dado un movimiento en los estados federales hacia el fortalecimiento de la federación a costa de los estados. En los Estados Unidos, por ejemplo, es obvio tal fortalecimiento, que se inició con el gobierno de Franklin D. Roosevelt y culminó con la crisis de Watergate durante el gobierno de Richard M. Nixon. En las páginas siguientes uno de los objetivos es ilustrar, así sea a grandes rasgos, el proceso de engrandecimiento de la federación en México.

Otro rasgo típico del federalismo, al menos en lo que toca a América del Norte e Iberoamérica, es que el modelo federal corre paralelo a la instauración de la división tripartita de poderes tanto a nivel federal como local. Es requisito esencial del federalismo presidencialista que los gobiernos locales se organicen a imagen y semejanza del federal, con la clara distinción de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial integrada en sus constituciones locales. Es decir, dentro de la división vertical de poderes se instala la división de poderes típica del nivel federal. Quizá se supuso que esta reflexión en el espejo de parte de los estados facilitaría, a la vez, la contención del poder federal y la gobernabilidad del todo. Sea como fuere, al menos la intención de los constituyentes estadounidenses parece haber sido tratar de impedir cualquier viso de tiranía multiplicando los equilibrios políticos.

A la primera ola de federalismos que se dio en las dos Américas, seguirían luego otras en distintas latitudes del Globo. Peculiaridades e idiosincrasias regionales introducirían modalidades al modelo original y darían lugar a nuevos modelos federales. Tal es el caso de Australia o Canadá, donde el federalismo se dio en un contexto de gobiernos parlamentarios en los cuales se encuentran fusionados el legislativo y el ejecutivo. O bien en la Europa balcánica está el extraordinario caso de la Federación Yugoslava, que fue un experimento para tratar de hacer convivir naciones diversas tanto desde el punto de vista étnico como religioso. No viene al caso aquí explorar todas y cada una de las facetas de las diversas modalidades de federalismo, sino sólo dejar en claro que el federalismo como forma de convivencia política en la

diversidad es, a final de cuentas, lo que quieren que sea los pueblos que lo adoptan.

Los orígenes del federalismo mexicano

Al contrario de lo que se afirmó durante años, el federalismo mexicano tiene razones y raíces autóctonas que se remontan a la evolución social, económica y política de la Colonia y que fraguaron en los últimos años de ésta y los primeros años de la vida independiente del país. El tema estuvo olvidado en la historiografía contemporánea en parte debido al influjo de corrientes estadounidenses que calificaban al federalismo mexicano como una mera copia del federalismo estadounidense, y en parte, como afirma Luis González, a que los historiadores mexicanos se concentraron más en el estudio de la corriente insurgente y menos en la vía parlamentaria, cuando fue esta última la que produjo el federalismo mexicano.

Fueron los historiadores liberales del siglo XIX los primeros en sentir la necesidad de resaltar la vía insurgente pues tenían prisa en establecer un santuario de héroes que dieran anclaje e identificación a una nación que estaba por hacerse. Esa conciencia se agudizó luego de la guerra con Estados Unidos y la pérdida de la mitad del territorio con el tratado de paz en 1848. La importancia creciente que los liberales otorgaron a la educación durante la segunda mitad del siglo XIX como factor aglutinante fue una razón más en la imposición de esa corriente de interpretación histórica. La liberal fue una generación eminentemente pedagógica pues se empeñó en inducir en las mentes de las nuevas generaciones una visión heroica, emancipadora y nacionalista manipulando la historia nacional para homogeneizar a la nación y llevar así adelante la Reforma social que se habían propuesto. A ese tipo de historia se la conoce como historia patria, de bronce o historia reverencial. Hay que decir que es la favorita de los gobiernos, incluso hoy día. Para constatarlo basta, por ejemplo, repasar las páginas de *México a través de los siglos* de Vicente Riva Palacio o *la Evolución política del pueblo mexicano* de Justo Sierra para darnos cuenta de esos propósitos. Este último autor, por ejemplo, al analizar los años de la independencia de México ni mención hace siquiera de la Constitución de Cádiz que fue un documento clave en el desarrollo político del Virreinato postrero y en los primeros años del México independiente. Afortunadamente, tanto estudiosos del derecho constitucional como la historiografía más reciente han venido puntualizando la importancia que la vía parlamentaria tuvo en la consumación de la Independencia y en el establecimiento del federalismo en México en 1824.

En efecto, hoy se cuenta con suficiente evidencia histórica para afirmar una serie de hechos de incontrovertible importancia para la cuestión que nos ocupa. Ya Chust ha demostrado lo importante que fue la diputación novohispana, parte de la americana, en el debate de ciertos temas en la

Cortes de Cádiz —autonomismo, derechos políticos, ciudadanía para todos los americanos, derechos económicos de las provincias, ampliación del número de diputaciones provinciales— que habrían de contribuir luego a la definición primera del federalismo mexicano. Aunque los aspectos más radicales o avanzados de esos temas se rechazaron por la tozudez de los diputados metropolitanos temerosos de un imperio federalizado, lo que quedó en la constitución fue suficiente para constatar un reconocimiento formal de los regionalismos preexistentes en el imperio español. Quiérase o no esos regionalismos prefiguraban en la Nueva España a las unidades intermedias que darían forma al pacto federal de 1824.

Pero antes de seguir adelante, unas pocas palabras sobre los antecedentes de esa constitución. Cuando Napoleón invadió España y obligó a Carlos IV y a su hijo Fernando VII a abdicar al trono, provocó de inmediato una resistencia popular al invasor francés. Los levantamientos fueron dirigidos en las provincias españolas por grupos notables de villas y pueblos, que pronto se organizaron en juntas para tratar de darle dirección, unidad y coherencia al movimiento en sus territorios. Y muy pronto también, por las necesidades propias de la conducción de la guerra de resistencia, las juntas cedieron su lugar a una de ellas, la Junta Suprema de Aranjuez, que al hacerse titular de la dirección nacional se topó de inmediato con el problema de la legitimidad, razón por la cual llamó en 1809 a elecciones de diputados de las provincias metropolitanas y de los territorios de ultramar. Esta convocatoria no tuvo efectos tangibles, porque los diputados electos en este primer intento no llegaron a reunirse, pero fue un antecedente importante a lo que seguiría. Por lo pronto quedaron establecidas y legitimadas las elecciones modernas. De esta manera se puso en marcha la idea de convocar a un órgano representativo de todos los territorios metropolitanos y coloniales para redactar una constitución. Tras una nueva y más acabada convocatoria, las elecciones en la Nueva España se celebraron puntualmente en 1810, y se eligieron un total de veinte diputados, de los cuales sólo quince asistieron a las sesiones en Cádiz.

Estos son los hechos puros y simples, pero mucho más importante para la explicación de lo sucedido en las cortes constituyentes es el movimiento de ideas en la época. En la Constitución de Cádiz, como en las revoluciones de independencia de los países iberoamericanos, confluyeron y se entretrajieron tradición y modernidad. De un lado, una modernidad cuya clarinada más evidente a nivel político fue la Revolución francesa y el liberalismo político implícito en ella. Y de otro, una tradición pautada por los hábitos, ideas y racionalidades propios de formas de organización política ancestrales. Libertad, igualdad, ciudadanía y representación militaron en aquel momento al lado de la modernidad; reinos, provincias, ayuntamientos, representación estamental, pactismo y constitucionalismo histórico español se afiliaron del lado de la tradición. La forma en que estos elementos se articularon entre sí

constituye hoy en día una pauta para leer los documentos constitucionales, identificar los intereses en juego, y permite seguir con precisión las consecuencias políticas de su aplicación. Sin embargo, lo relevante para los propósitos del tema que nos ocupa es el concepto de soberanía que se asumió en aquel momento en el constituyente gaditano. Detrás del concepto se encuentra la idea del pactismo propio del constitucionalismo histórico ibérico, según el cual los pueblos de las distintas provincias, incluso las americanas, habían pactado la cesión de su soberanía al monarca a cambio del respeto a sus fueros y tradiciones. Era puro tomismo político, vigente durante siglos en el occidente europeo, para justificar la legitimidad del poder político y, de alguna manera, el derecho divino de los reyes a gobernar. Pero ¿qué pasaba cuando faltaba el monarca? La respuesta era evidente: al romperse o quedar vacío el pacto, los pueblos reasumían la soberanía previamente cedida. Y es aquí en donde la tradición del pactismo se vuelve, al influjo del incipiente liberalismo político reinante en los círculos ilustrados españoles e iberoamericanos, en la fuerza dinámica para un nuevo arreglo político. La primera reacción criolla fue hacia las autonomías provinciales pero sin romper el imperio; ésta fue la postura y la batalla de la diputación americana, principalmente la novohispana, la más numerosa. La monarquía constitucional que fue la forma de gobierno que interesaba a los diputados peninsulares no fue puesta en duda por los americanos, al contrario la apoyaron y contribuyeron a perfeccionarla de manera notable. Pero los diputados metropolitanos fueron reacios a cualquier medida que supusiera el menor grado de autonomía para las provincias, no se diga de autodeterminación, porque le temían más a un imperio federal que a Napoleón.

En las sesiones de las cortes constituyentes de Cádiz, hubo diputados americanos que defendieron con diversa fortuna varios temas de su interés. Pero la diputación que sobresalió fue la novohispana que, en palabras del profesor Chust, fue “una de las diputaciones más dinámicas, brillantes, astutas y trascendentales de las Cortes hispanas.” En lo que toca al futuro desarrollo del federalismo en México, uno de los temas trascendentes de esta diputación fue la insistencia reiterada de la extensión del régimen de las diputaciones provinciales a todas las intendencias en que se encontraba dividida la Nueva España desde la reforma de los Borbones. La cobertura retórica era la de fomentar con mayor eficacia la prosperidad de las provincias y no hacer depender unas de otras, pues la titular de la diputación vería por ella y no por la subordinada. Pero en el fondo lo que querían era alentar la representación por ello se oponían tanto al número fijo de siete diputados como a que se le negaran capacidades legislativas y sólo se le concedieran administrativas y de supervisión. Por la misma razón rechazaban que estuvieran presididas por el jefe político y el intendente provinciales. Todas estas razones las rechazaron los diputados españoles limitando el número de diputaciones en América en tanto que para la Península asignaban

31, dejando a las de ultramar a cargo de territorios demasiado extensos para la geografía americana. Dos ideas, dos concepciones distintas, habían gobernado el debate. Las diputaciones provinciales habían sido el artificio institucional para resolver un problema inmediato y distinto: encauzar la soberanía reivindicada por las provincias españolas manifestada en juntas de resistencia, para enmarcarla en un cuadro de control político y administrativo. Para los diputados peninsulares, la diputación provincial era un mecanismo de control político; los novohispanos la querían hacer instrumento de autonomía. Si bien las diputaciones iban a ser electas, sus facultades serían meramente administrativas y controladas por un jefe político, designado por la Corona. Los diputados americanos querían que fueran cuerpos casi legislativos y que el número de sus integrantes electos variara acorde a la población, y las querían en todas las provincias (ahora intendencias) reconocidas por el gobierno español. Las cortes constituyentes tuvieron que trazar pues si bien las autorizaron para un corto número de provincias; por ello dejaron en el texto constitucional abierta la posibilidad de que las cortes ordinarias extendieran su número, como efectivamente sucedió después.

El segundo tema defendido por los diputados americanos relevante para el federalismo mexicano fue la creación de nuevos municipios, hasta entonces limitados a las principales ciudades criollas. Este fue un triunfo de la posición de los americanos pues el artículo 130 de la constitución gaditana quedó redactado de tal suerte, gracias al memorial sobre las Provincias Internas de Oriente presentada por el diputado José Miguel Ramos Arizpe, que ordenaba taxativamente la creación de municipios en los pueblos “que por sí o con su comarca lleguen a mil almas”, pero sin prohibir que también se hiciera en los lugares con menor población. En ello tuvieron los diputados americanos un éxito notable, al grado que en pocos años, de 1810 a 1820, el número de municipios en México se incrementó de treinta y cinco a 630, razón por la cual se ha llegado a identificar una corriente municipalista en la construcción posterior del federalismo mexicano.

Pero regresemos un poco en el tiempo a fin de ver a grandes rasgos cómo se perfilaron a partir de finales del siglo XVII los regionalismos que habrían de contribuir posteriormente a dar forma a los futuros estados federados. Al respecto son importantes los estudios que asumen a los territorios como sujetos históricos y centran la atención en la forma que los procesos económicos y sociales se van articulando a lo largo del tiempo y adquiriendo contenido y expresión políticos. Entre ellos destacan los análisis de De Gortari y de Miño Grijalva que rastrean la manera como influyeron el desarrollo de la minería, la ganadería, la urbanización, el comercio y el crecimiento demográfico para perfilar los regionalismos en el Bajío, Veracruz, Puebla, Zacatecas, la frontera norte, Oaxaca y Yucatán. Aún más, el análisis de las Cartas de Cuentas de la administración colonial —los presupuestos de la

época— que nos presenta Carmangani han puesto de manifiesto una tendencia a la baja desde el siglo XVII en los gastos destinados a la administración, la seguridad y defensa del territorio, de lo cual se infiere que estos gastos fueron asumidos de una forma u otra cada vez en mayor proporción por las administraciones locales de las provincias y ayuntamientos. Y el corolario es obvio: quien paga, manda ...o quiere mandar.

La historiografía reciente también ha encontrado una interesante categoría como elemento explicativo de la configuración y articulación de los derechos políticos a partir de lo local-regional, de las ciudades y villas hacia la región: la ciudadanía orgánica. Este tipo de ciudadanía, estudiada por Hernández Chávez, si no opuesta sí diferente a la ciudadanía moderna, se va dando a partir de las reformas borbónicas, particularmente las que abrieron resquicios en la segunda mitad del siglo XVIII para que miembros de estamentos distintos al de los criollos puedan incorporarse a la categoría de vecino (requisito para la ciudadanía a partir de 1812) con base en el acceso a la propiedad, el mérito administrativo y la inscripción en las milicias. Con ello se diluyó paulatinamente la oposición implícita en el viejo binomio criollo-indio, único reconocido por la legislación colonial hasta entonces como actores políticos, los criollos en los ayuntamientos, los indios en sus repúblicas. De esta suerte, se nos dice, va apareciendo también paulatinamente el vecino-ciudadano, elector y elegible a los cargos municipales (y, después, claro está, a los de representación) incluso antes de su constitucionalización en la carta de Cádiz. Lo importante a tener en mente aquí es que el proceso de extensión (y también de defensa) de los derechos políticos se inició a partir de lo local-regional precisamente porque se fundamentó en la integración de los territorios configurados por poderosas variables económicas, demográficas y de urbanización. Es decir, todos estos procesos prefiguran las instancias intermedias que habrían de surgir con perfiles propios luego de la creación y posterior extensión de las diputaciones provinciales en Cádiz. Un último aspecto a hacer notar: en tanto que las provincias e intendencias, como formas administrativo-políticas para los territorios fueron impuestas desde arriba, la extensión de las diputaciones provinciales fueron autorizadas a instancias de peticiones provenientes desde abajo y tramitadas por los diputados americanos en Cádiz, lo cual expresaba ya claramente intereses concretos y particulares de los territorios en cuestión.

Para mayor abundamiento hay que recordar los argumentos que invocaba Ramos Arizpe, diputado por Coahuila en la Cortes de Cádiz y considerado el padre del federalismo mexicano, para exigir la descentralización del gobierno virreinal en las provincias novohispanas, en particular las Internas de Oriente: de un lado la lejanía de la Ciudad de México, de otro, la multitud de instituciones creadas por la Corona en esas poblaciones (cabildos, audiencias, universidades, comunidades religiosas, consulados de comercio y minería,

entre otros). Lo que Ramos Arizpe dice en intervenciones y memoriales a los demás diputados es que el monarca había ya reconocido los nudos de intereses regionales y no cabía a los diputados gaditanos el negarlos. Por ello en su obra *El liberalismo mexicano*, Reyes Heróles nos dice que Ramos Arizpe perseguía la descentralización del gobierno aguijoneado de tal suerte por los problemas de su provincia, que de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla.

En diez años que corren de 1812 a 1822 el número de las diputaciones provinciales creció en tres oleadas sucesivas, como nos ilustra Benson. Previas las elecciones a que tenían que llamar las juntas provisionales quedaron establecidas seis diputaciones entre 1812 y 1814: Yucatán (Mérida), Nueva Galicia (Guadalajara), Provincias Internas de Oriente (Monterrey), Nueva España, ahora limitada al altiplano central y territorios aledaños (Ciudad de México), San Luis Potosí (San Luis Potosí), y Provincias Internas de Occidente (Durango). Eran el producto del criterio restrictivo de los diputados constituyentes españoles; sin embargo, estas diputaciones quedarían en suspenso por algún tiempo, dadas las incertidumbres causadas tanto por el movimiento insurgente como por la restauración de la monarquía en España y el subsecuente desconocimiento de la Constitución de Cádiz por parte de Fernando VII. Cuando la Constitución de Cádiz vuelve a estar en vigor en España se convocaron cortes ordinarias, las de 1820-1821, y las provincias mexicanas que habían quedado comprendidas en las jurisdicciones de las diputaciones lograron imponer sus pretensiones a la autonomía a través de sus diputados. De aquí, el decreto de Cortes del 8 de mayo de 1821 que ordenó la creación de diputaciones en todas las provincias en las cuales previamente no se habían autorizado dichos cuerpos. El tercer momento se inició con la independencia y la pretensión de Agustín de Iturbide de centralizar el poder con base en la continuación de la solución monárquica, la cual se topó con la militante resistencia de las provincias a ceder autoridad política en favor de la junta de la Ciudad de México. Es decir, en esos momentos se plantea con toda claridad y por primera vez en México una clara tensión centro-periferia, expresada en los polos políticos monarco-centralista y regionalista-autonomista (todavía no podemos llamar a estos últimos federalistas) que, dicho sea de paso, sustituía la anterior confrontación peninsulares-criollos.

Las élites provincianas, pues, se rebelan contra el centro político del país adhiriéndose al Plan de Casa Mata, que exigía la salida de Iturbide y la instauración de la República, y de paso también el reconocimiento de la autonomía que habían adquirido para entonces. Para 1823, víspera del congreso constituyente, se habían autorizado o ratificado un total de veintitrés diputaciones provinciales, a saber: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Jalisco, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Nuevo Santander, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala,, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. El triunfo

del Plan de Casa Mata significó, así, la confirmación en los hechos de los poderes regionales, y con ese espíritu las provincias enviarían sus diputados al congreso constituyente de 1824. Culminaba de esta forma la etapa más importante en la integración política de las territorialidades, las cuales irrumpían en el escenario político como circunscripciones con autonomía real. Por ello, puede afirmarse que la adopción del primer sistema federal fue un movimiento de la periferia al centro y es el resultado de una evidente realidad política, y no copia extralógica del federalismo estadounidense. El autonomismo novohispano original tenía que encontrar una nueva forma, una forma constitucional, para poder expresarse jurídicamente. El federalismo, como forma de gobierno, ya se conocía obviamente por la experiencia de las trece colonias americanas. Pero los diputados constituyentes no lo adoptarán acríticamente; procurarán incorporarle peculiaridades propias de la evolución política reciente y de la tradición de gobierno colonial.

Del federalismo regionalista al federalismo liberal

No obstante el descuido en que se encontró durante mucho tiempo el estudio del periodo de 1823 a 1847 —es decir, de la víspera de la primera constitución federal a su restablecimiento luego de la experiencia centralista—, la historiografía más reciente ha dejado en claro que la solución federal del 24 fue, como señala Josefina Vázquez, la única opción abierta para asegurar la unidad, pues daba respuesta satisfactoria a los regionalismos imperantes en el momento en que se derrumbaba el intento monarquista de Agustín de Iturbide. Esa misma historiografía ha puesto también en evidencia que a la fragua del primer pacto federal confluyeron varias corrientes de cuyo entre juego y compromiso saldrá un gobierno federal sumamente debilitado tanto desde el punto de vista hacendario como del militar, pues los estados terminarán por regatearle fuentes de ingresos al erario y cuotas de sangre para el ejército. De igual manera, la constitución del 24 va a producir un evidente desequilibrio de poderes con un congreso fuerte y un poder ejecutivo débil. Se da así una doble relación asimétrica: federación débil-estados fuertes y poder ejecutivo limitado-congreso fuerte. Sin embargo, y dada la situación que prevalecía en vísperas de la constitución de 1824 es dable preguntarse ¿por qué fue posible el pacto federal no obstante las tentaciones extremadamente autonomistas, casi independentistas, de Jalisco, Yucatán o Zacatecas y los evidentes propósitos confederalistas de otros estados? Por muy menguado que haya resultado el pacto federal comparado incluso con el estadounidense, resultó después de todo federal y no de otra factura. La primera respuesta que se antoja como plausible es la situación geopolítica. Un territorio flanqueado por dos océanos, con una nación pujante y evidentemente expansionista al Norte, y el estrecho centroamericano limitado por el tapón de El Darién al Sur, estaba destinado a vivir en la unión y no en la

dispersión. La segunda respuesta, que no se contradice con la anterior, es la que deriva de la experticia política reciente. A diferencia de las colonias estadounidenses cuyas élites no temían a un centro político previamente inexistente, los representantes de los territorios mexicanos actuaron según como entendían la conservación de sus intereses regionales: evitando la reconstitución de un centro político poderoso, que fue la constante en los tiempos coloniales.

Es conveniente resaltar el tema de la confluencia de diversas corrientes de opinión en la confección del pacto federal del 24, porque echa abajo la visión de la historiografía liberal en el sentido de resolver toda la época que corre entre 1824 y 1847 como un problema de enfrentamiento entre centralistas y federalistas. Mediante una nueva lectura de planes y debates, Carmagnani identifica cuatro corrientes de opinión política, a saber: la unitaria, la federalista, la confederalista y la municipalista. La municipalista encuentra su origen en el pactismo ibérico, que consideraba que la soberanía la regresaba al pueblo ante la ausencia del monarca, pero al pueblo representado por sus organizaciones tradicionales, los ayuntamientos. Esta corriente sería la defensora de las libertades históricas de los municipios, cuya titularidad la tenía la comunidad de las unidades más elementales, los pueblos, pero no los individuos. La federalista y la confederalista tendrían una diferencia sólo de matiz: la menor o mayor debilidad del gobierno central. Ambas encontrarían su basamento en la integración de las entidades intermedias: los estados, resultado de la articulación de los municipios en territorialidades más amplias, que fue alentada como ya se dijo por la implantación de las diputaciones provinciales y la creciente autonomía política que éstas fueron obteniendo en el escaso tiempo de su existencia institucional. Y finalmente, la corriente unitaria que correspondía a una reformulación de la idea de un gobierno central fuerte, herencia del orden colonial, cuya expresión institucional había buscado inútilmente Agustín de Iturbide. Hay que decir que la corriente unitaria no pretendía sólo una solución monárquica, como fue el caso de Agustín I, sino también su expresión y salida republicana. Ahora bien, lo importante de todo ello es que ninguna de las cuatro corrientes estaba empecinada en su posición, sino abiertas al arreglo y al compromiso. De aquí la solución federal con gobierno central débil del 24, así como la solución centralista con autonomías locales del 36 y los intentos de compromiso de 1842 y el 1843, en donde la cuestión federal empieza a entretenerse con la de los derechos individuales y su protección, y que constituyen el antecedente de lo que se va a hacer en 1857.

La primera república federal estuvo vigente de 1824 a 1836, año este último en que se expidieron las Siete Leyes que la sustituyen por la forma de gobierno centralista, porque la vida política de la federación pasa por tales vaivenes que legislaturas, ayuntamientos y juntas de vecinos piden su abolición. ¿Qué había pasado? ¿Acaso los regionalismos habían perdido de

repente su furor soberanista y estaban, como por arte de magia, dispuestos a aceptar el yugo paternal del gobierno central? La historia maniquea de los liberales triunfantes escrita algunas décadas después de estos acontecimientos nos presenta tales cambios como el resultado de un terrible y excluyente choque de contrarios, en el cual los perversos centralistas derrotaron a los federalistas por medio de revueltas y asonadas. Sin embargo, bien vistas las cosas quedan en evidencia dos cuestiones fundamentales que esta tesis simplista no explica. De un lado, en tanto a los federalistas los agobiaba el interés por evitar un poder central despótico, a los centralistas les preocupaba la eficacia del gobierno central y, como se diría hoy, la seguridad nacional frente a las ya para entonces evidentes intenciones expansionistas de Estados Unidos. De otro, el primer sistema federal falló la prueba de la realidad por los serios defectos con que había sido concebido, como ya se dijo. Si se revisa con cuidado el constitucionalismo centralista — las Siete Leyes de 1836, los frustrados proyectos del Constituyente de 1842 y las Bases Orgánicas de 1843— es claro que permanecen las legislaturas locales, ahora con el nombre de juntas departamentales, con todos sus miembros sujetos a elección y con facultades casi similares a las ordenadas en la Constitución de 1824, como señalara Herrera y Lasso. Con la solución del 36, los centralistas no quieren eliminar la representación de las élites locales ni acabar con todo rastro de autonomía regional; quieren simplemente sujetarlas un poco más al orden central. El cambio sustancial que introduce la solución del 36 es la designación por el presidente de la República de los gobernadores. Y aun así, el presidente tenía que escoger entre ternas presentadas por las élites departamentales. ¿Qué había pasado? Ante la inoperancia del sistema federal, los poderes regionales, notablemente los municipios, exigían regresar a un precedente, un remedo del sistema inventado en Cádiz: las diputaciones provinciales, electas y encabezadas por un jefe político designado por la Corona (poder ejecutivo) y con facultades delegadas.

La guerra entre México y Estados Unidos hizo patente la amenaza tan temida del expansionismo norteamericano. No es necesaria mucha imaginación histórica para comprender el enorme impacto que la invasión y la pérdida de la mitad del territorio nacional tuvo en las mentes de la clase política de la época. Para los que redactan el Acta de Reformas de 1847, que restaura la constitución de 1824, resultaba evidente que la centralización administrativa no había sido la respuesta adecuada para asegurar la seguridad e integridad territoriales. A partir de este momento, nos dice la historiografía reciente, empezó a actuar un nuevo elemento: la confluencia entre federalistas y liberales doctrinarios, interesados estos últimos en las garantías individuales y en las formas institucionales para protegerlas. Así, en el Acta de 1847 se reformulan las posiciones y aparecen dos nuevas polarizaciones políticas: de una parte, la de centralización-descentralización, y de otra, la

de las libertades tradicionales-libertades del individuo, es decir los defensores de derechos de las comunidades provenientes del constitucionalismo histórico español (pactistas) y los que abogan por los derechos del individuo (cuya persuasión política ancla en el jusnaturalismo y la Revolución francesa). Las tendencias de este segundo polo van a coincidir en la fórmula federalista (descentralización), porque es la más adecuada para garantizar los intereses tanto de los que defienden la autonomía local como de aquellos que buscan la limitación del poder frente al individuo. La pésima conducción de la guerra con Estados Unidos permitió, nos dice Carmagnani, la transacción entre ambas corrientes, aparentemente por el desprestigio del centralismo. Sin embargo, para la evolución posterior de las ideas y las instituciones políticas, lo importante a resaltar de esta confluencia es que va alentar a la postre la integración de los binomios liberal-federal y antiliberal-unitario, con el triunfo del primero en la Constitución de 1857, pero cuya antinomia no será resuelta definitivamente a favor de los liberales federalistas hasta la derrota de Maximiliano de Habsburgo y la restauración de la República en 1867.

El congreso constituyente de 1856-1857 fue un nuevo vuelco en las alineaciones políticas, vuelco de efectos mucho más profundos a largo plazo. La confluencia del federalismo con el liberalismo doctrinario y garantista se dio no sólo en el texto de la constitución, que incorporó las garantías individuales, sino también en la redacción de las leyes de Reforma y su elevación a rango constitucional. De ellas es particularmente importante la que se refiere a la desamortización de los bienes en manos muertas, es decir las corporaciones, que no sólo es la Iglesia, sino también las comunidades indígenas y los ayuntamientos. La elevación de las leyes de Reforma a nivel constitucional, a su vez, dio razón y pretexto para que los actores políticos de las corrientes confederalista y municipalista se pasen al bando unitario, y para que esta nueva alianza reaccionase a final de cuentas en contra del republicanismo buscando la solución monárquica con príncipe y apoyo extranjeros. Así, a partir de la definición de los polos centralista-conservador y federalista-liberal, la conciliación es ya imposible, porque los liberales garantistas —producto de un inicio de relevo generacional en la clase política liberal— no estarán interesados en ella sino en llevar a cabo una profunda y definitiva Reforma Social, costase lo que costase, a fin de acabar con cualquier residuo colonial en la sociedad, la economía y la política. Los liberales garantistas son, en el fondo, revolucionarios. Y los revolucionarios actúan y atacan, pero no transan sus posiciones.

Hasta aquí todo parece ser choque de ideas grandilocuentes, ideas de las élites ilustradas. Después de la erupción insurgente de Hidalgo y Morelos, al pueblo se le vislumbra como mero telón de fondo. Pero los años que transcurren entre 1847 y 1867, entre la Guerra con Estados Unidos y la restauración de la República, constituyen una época proteica para la participación popular. Son los años en que aparecen en escena nuevos

actores, actores colectivos —las comunidades y pueblos indígenas—, así como los pactos y acuerdos entre esas comunidades y pueblos y las élites políticas, al menos en la parte central de México. La amenaza de la desamortización mueve a las comunidades en dos sentidos opuestos: unas se afilian con los centralistas-conservadores porque temen a la opción de los liberales desamortizadores; otras van a llegar a acuerdos con las élites liberales regionales para que la ley no se les aplique. En efecto, la evidencia histórica señala que en esos veinte años se acercan los mundos del criollo liberal y el de un gran número de comunidades y pueblos indígenas en el marco de la Guardia Nacional; movidos por necesidades imperiosas de defensa de los territorios frente a los invasores norteamericano y francés, producen alianzas de mutuo beneficio político. A resultas de esas alianzas Guy Thomson ha identificado una suerte de liberalismo popular, pragmático y selectivo, según el cual las alianzas de las élites, que aportaban el liderazgo militar, con los pueblos, que contribuían con la tropa y el apoyo logístico, convienen en la aplicación selectiva del programa de reforma social, sobre todo en lo que toca al compromiso de no desamortizar (no privatizar, diríamos ahora) las tierras en manos de las comunidades, tal y como lo exigía la Ley Lerdo. La capacidad de la Guardia Nacional para movilizar los pueblos, según Hernández Chávez, fue notable. Es particularmente importante hacer notar que las diversas leyes y decretos que normaron la organización de la Guardia Nacional establecieron que las clases, oficiales y jefes deberían ser electos, lo cual hizo de esta institución la primera organización democrática moderna en el país. Pero liberalismo popular y elecciones democráticas aparte, lo importante a resaltar en relación al tema del federalismo es que el concurso creciente de comunidades y pueblos en la Guardia Nacional amplió la conciencia de soberanía que anclaba en la defensa de la patria chica y en la lealtad a la región, y contribuyó de manera importante a fortalecer los lazos locales al interior de las entidades federativas. Pero también es cierto que los contingentes de la Guardia Nacional, dependientes como estaban de los recursos y jefes locales, habrían de servir de base para que civiles con mando militar cuenten con una clientela importante cuando la política regresó a sus cauces normales. Las guerras de Reforma de la Intervención fomentaron, vía la Guardia Nacional, un nuevo fortalecimiento de las regiones frente al centro, lo cual sería el círculo que tendría que cuadrar Porfirio Díaz.

La pauta histórico-política de la centralización

Si en la primera mitad del siglo XIX, el principal problema político a resolver fue el tipo de régimen que convenía adoptar —republicano o monárquico, federalista o unitario—, en la segunda mitad la cuestión central consistió en darle contenido y eficacia a un gobierno federal que sólo existía en el texto de la Constitución de 1857. Una vez restaurada la República, los presidentes

Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada vieron con toda claridad la necesidad de fortalecer al gobierno central y tomaron algunas medidas. Una de las primeras y más obvia fue tratar de desmovilizar en lo posible a la Guardia Nacional, fortalecer un ejército federal y crear una policía rural. Sin embargo, el clima de revuelta, la lucha entre las facciones liberales a nivel nacional y local, y la inseguridad generalizada pospusieron otras medidas posibles para el fortalecimiento del gobierno federal. Le tocaría a Porfirio Díaz, luego de su arribo al poder en 1876, esta tarea. Díaz, si hacemos caso a Bulnes, era un político nato, a quien fastidiaban las ideas generales y las abstracciones filosóficas o legales que tanto habían entusiasmado a la generación de Juárez y Lerdo. De escasa educación formal, curtido en el mando miliciano durante las guerras civiles, y acostumbrado al trato cotidiano con notables de pueblos y villas, Díaz resultó un liberal muy peculiar: respetó la constitución en toda su pureza doctrinaria, pero se dedicó a construir lo que hoy se llamaría el sistema político.

Para ello, Porfirio Díaz encontraría su principal instrumento en los pactos y acuerdos políticos. Sólo al final de su larga presidencia puede decirse que Díaz era el dirigente supremo e indiscutido que ha propalado la propaganda posrevolucionaria. Buena parte de sus sucesivos mandatos los ocupó en tiras y aflojas con los gobernadores, a fin de fortalecer al gobierno federal que había arrancado muy debilitado de las manos del presidente Lerdo. Y esto fue así porque Díaz contó para el éxito de la revuelta de Tuxtepec —que le abrió el camino al poder— con el apoyo de los más importantes hombres fuertes regionales, mandamases que habían sido de tropas de la Guardia Nacional. Entre 1867 y 1876, Díaz había transitado de jefe de facción liberal menor y político electorero, que había perdido sucesivamente dos elecciones presidenciales, a jefe virtual de una facción política miliciano, en la cual esos hombres fuertes regionales que le apoyaron no debían su poder local a Díaz, pero éste sí terminó por deberles el suyo a nivel nacional. Francisco Xavier Guerra ha estudiado, a través de las biografías de esta clase política local, cómo esos jefes milicianos acapararon el poder en sus estados, y a veces lo ejercieron directamente como gobernadores y otros tras bambalinas. El primer acuerdo, tácito por supuesto, fue sencillo: respeto a los poderes locales a cambio de la integración de un Congreso de la Unión que asegurara la reelección al titular del poder ejecutivo federal. En este contexto empezó a desarrollarse, como lo señala Carmagnani, una suerte de federalismo de compromiso que, aunque pautado por constantes conflictos en torno a fuentes de ingresos, fue siempre susceptible a las soluciones ya que los poderes locales se sentían bien representados y defendidos tanto en la cámara baja como en el senado. La clave del funcionamiento de este arreglo, sin embargo, residió en las elecciones indirectas, vigentes desde la Constitución de Cádiz, y copiadas casi textualmente por las constituciones federalistas de 1824 y 1857, que permitían a los hombres fuertes locales elegir a sus candidatos a las

cámaras federales, sobre la base de una ciudadanía limitada por una pirámide de electores secundarios.

De entrada, pues, el gobierno de Díaz dio solución al problema político de la coexistencia federal: respeto y colaboración política entre los estados y el titular del ejecutivo federal. En otras palabras, resolvió en el terreno práctico la coexistencia de dos soberanías, la estatal y la federal. Durante buena parte de su largo periodo en el poder, sin embargo, se empeñaría en una lucha callada pero importante con los estados por fuentes de financiamiento. A las políticas conciliatorias nacionales —frente a la Iglesia católica y los antiguos conservadores— pronto se unió la de acabar con los enfrentamientos facciosos en los estados: la escasa fuerza federal puesta al servicio de la pacificación política y, en consecuencia, del fortalecimiento de las soberanías estatales. A partir de los años ochenta y gracias a esa pacificación política y la consecuente recuperación del crédito internacional del país, empiezan a fluir grandes inversiones al país, destinadas a la infraestructura y a las industrias extractivas y de exportación de bienes. A la larga, por vías indirectas, se fortaleció el gobierno federal pues el garante de las inversiones y el que controlaba el endeudamiento externo fue el gobierno federal. Según Carmagnani, estas novedades incidieron en la naturaleza del federalismo mexicano llevándolo de un federalismo compromiso a otro de colaboración, entendiéndose por colaboración un principio de supeditación en algunas materias de los mandamases locales al gobierno federal, arreglo en que ambas partes ganaban. Un perfecto juego de no suma cero, el ideal político por excelencia. También contribuyó a ello el relevo generacional en las clases políticas locales y, sobre todo, la aparición de gobernadores que debían su puesto a un claro y definitivo apoyo del centro; caso típico, el de Bernardo Reyes en Nuevo León. Cuando la edad se llevó a los primeros gobernadores fuertes fueron paulatinamente sustituidos por personajes con escaso arraigo local, pues se les iba asignando una nueva función: la de conciliar a los diversos grupos y facciones de las élites locales.

Otro mecanismo que alentó la posición del centro frente a los estados, poco mencionado en los estudios sobre el federalismo mexicano, fue la centralización judicial que se llevó a cabo vía la extensión del juicio de amparo. Este juicio, originalmente diseñado para tutelar las garantías individuales frente a los abusos de las autoridades, conoció de una paulatina extensión a los juicios penales, civiles y mercantiles, en principio reservados a la jurisdicción de los tribunales locales. Una mala redacción, como bien ha explicado Emilio Rabasa, de los artículos relativos a las garantías en el juicio, llevó a la aparición de lo que él llamó “amparo casación” que ha servido desde entonces como mero recurso y no como verdadero juicio de garantías. De esta suerte, el Poder Judicial Federal quedó investido de facultades para revisar las resoluciones de las autoridades judiciales locales, ampliándose con ello la jurisdicción de los jueces federales en todo el territorio. Fue tan fuerte

su implantación que ni los constituyentes de 1917 se atrevieron a cambiar la situación, y la supeditación de las resoluciones judiciales locales a la revisión vía amparo por parte de la judicatura federal sigue vigente en la actualidad. De esta suerte, la facultad de vigilancia de la constitucionalidad en favor del federalismo —función típica de la Suprema Corte de Justicia estadounidense— en México se revirtió en contra del federalismo y a favor del centro.

Cuando los diputados constituyentes se reunieron en Querétaro para redactar la Constitución de 1917, el tema del federalismo no se encontraba en la agenda de los posibles cambios a la Constitución de 1857. Otras cuestiones acapararon la atención de Venustiano Carranza en su propuesta de reformas, y de los diputados en sus debates. En el ánimo general prevalecían temas como el fortalecimiento del poder ejecutivo, el sistema electoral, la no reelección o las cuestiones relativas al reparto de tierras y la legislación laboral. En consecuencia, no hubo un análisis del desempeño del federalismo real durante el Porfiriato. Hubo, eso sí, debates en donde se tocaba, de paso, el tema de la soberanía reservada a los estados, particularmente cuando se discutió el artículo que regulaba el juicio de amparo. Véanse en el diario de debates publicado por Palavicini los encendidos argumentos de los diputados Medina, Jara y otros en defensa de la soberanía judicial de los estados. En la imaginación política de la época, el federalismo había sido vulnerado por conductas y procedimientos de hecho realizados al margen de la constitución y las leyes. Bastaba, en consecuencia, introducir las elecciones directas, eliminar a los jefes políticos y rescatar al municipio para que aquél volviera a funcionar tal y como se había querido desde 1857.

Pero también es necesario dejar en claro que la Revolución mexicana tuvo un efecto centrífugo, dispersante del poder central, al igual que la Independencia y las guerras civiles posteriores. Cuando los constituyentes del 17 se reunieron, prevalecía en su ánimo tratar de restablecer una unidad nacional que sentían en peligro. En consecuencia, los constituyentes no iban a paliar las incipientes tendencias centralizadoras que se heredaban del Porfiriato; al contrario, las llevarían a alturas jamás imaginadas por Díaz y los suyos. Toda revolución, hay que decirlo, tiene una irremediable vocación a la concentración de poder y a la centralización política. Son pocas las que no lo han hecho así, notablemente las revoluciones de independencia de los Estados Unidos y de México. Sin embargo, la francesa, la soviética, la china y en su momento la revolución mexicana de 1910, sí se fueron por los caminos de la concentración del poder. Y es así porque todas ellas tienen algo en común: una propuesta de reforma social y de construcción del Hombre Nuevo, que por definición exigen altas cuotas de concentración de poder, así como un liderazgo nacional indiscutido.

Los constituyentes del 17 fueron aparentemente federalistas y realmente municipalistas. Por ello diseñaron un poder ejecutivo fuerte, siguiendo las recomendaciones de Emilio Rabasa. Pero esta sola reforma no hubiera sido

suficiente para desatar los afanes centralizadores posteriores, de no haberse acompañado de otras novedades. Una importante fue la sustitución de las elecciones indirectas por las directas para todas las autoridades electas en el país. Haciendo eco a los propósitos del maderismo —sufragio efectivo, no reelección— se eliminaron los mecanismos mediante los cuales las clases políticas locales habían mantenido, con éxito variable, su predominio en las entidades, y trataron de sustituirlo con los partidos políticos modernos en competencia político-electoral. Muy pronto, sin embargo, la confrontación de estos propósitos con la terca realidad llevaría a un cambio de rumbo, como veremos más adelante.

Pero más importantes para la cauda centralizadora posterior fueron tres disposiciones constitucionales. Las mal llamadas garantías sociales, el reparto agrario y la protección de los derechos laborales, y el artículo 27 en la parte que declara a la nación la titular originaria de la propiedad de tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional y a la propiedad privada como derivada y concedida por la nación. Estas disposiciones se convertirían con el tiempo, y mediante reformas y adiciones posteriores, en los puntales más importantes para el engrandecimiento del gobierno federal, y dentro de él, la supremacía creciente del presidente de la República. Del entre juego del artículo 27 y 28 constitucionales —este último que permite al Estado tener monopolios— surgiría a su debido tiempo el Estado rector de la economía y un inmenso sector paraestatal federal. De igual manera, las decisiones agrarias, así como la jurisdicción en materia laboral, sufrieron con el tiempo una creciente federalización en perjuicio de las competencias de los estados. Aún más, en materia agraria, el presidente de la República quedó como la última instancia decisoria en los procedimientos de restitución y dotación de tierras. Es necesario señalar que en la creciente federalización de las competencias agraria y laboral jugaron un papel importante, a partir de los años treinta, la organización e influencia creciente de las organizaciones agrarias y obreras que son nuevos actores políticos que aporta la Revolución a la escena política mexicana.

Y ya que mencionamos a los movimientos agrario y laboral, es necesario también destacar el papel que jugó la fundación del partido oficial en el fortalecimiento del centro político dentro de la esfera política nacional. Decíamos líneas arriba que el constituyente de 1917 asumió la utopía política maderista: bastaban las elecciones directas y la competencia de partidos para asegurar la democracia y resguardarse del despotismo. Pero lo que se logró en el corto plazo fue la inestabilidad. A consecuencia, en parte, de la fuerza centrífuga que sobre las fuerzas políticas impuso la Revolución mexicana, y en parte, a la reconstitución de viejos intereses y la aparición de nuevos a nivel local, los partidos se multiplicaron como hongos a diestra y siniestra: hubo partidos regionales con esfera de acción en varios estados vecinos, partidos estatales, municipales, de villa, pueblo e incluso de barrio. No faltaron los

partidos personalistas: obregonista, callista, delahuertista. O los definidos por una persuasión social: agrarista y laborista. En los años que corren entre 1920 y 1929, la historia política de la República restaurada parece reproducirse con una fidelidad sorprendente en la inestabilidad parlamentaria, el enfeudamiento de poderes locales, las revueltas sucesorias e incluso en la búsqueda del caudillo salvador en la reelección de Álvaro Obregón. Gracias al momento catártico que provocó la muerte del caudillo, se crearon las condiciones para la organización del Partido Nacional Revolucionario. Este nace como un pacto destinado al reparto ordenado de cuotas de poder a todos los niveles; la no-reelección facilitaba el acuerdo. El arreglo a todos benefició, pero para que no exista el riesgo de la exclusión definitiva de actor político alguno, esta primera federación de fuerzas políticas requirió del supremo e inapelable arbitraje, es decir, del Jefe Máximo, Plutarco Elías Calles. Es la época del dualismo político: el presidente de la República al frente de la administración y el Jefe Máximo encargado de las decisiones políticas. Hay que decir que este arreglo estaba condenado al fracaso ya que el diseño político dependía de una sola y misma persona, como en el Porfiriato. En éste, el presidente era titular de ambas cualidades, pero el funcionamiento del esquema dependía de su reelección. En el Maximato, el presidente no es reelegible, pero el Jefe Máximo permanece, y en esa medida presentó el mismo problema que Díaz cuando envejeció. De ahí que la solución tuviera que darse, dadas las circunstancias de la época, en la confluencia de las dos calidades en el presidente de la República, ahora ya no reelegible, tras el conflicto Cárdenas-Calles, y la consecuente inauguración del presidencialismo institucional.

Todo ello obligó a un nuevo arreglo político, ya que la fusión de las calidades administrativa y política en la figura presidencial requería de una base social y política más amplia y en cierta forma distinta a las intentadas hasta entonces. Y esta se produjo con la reorganización del partido, ahora Partido de la Revolución Mexicana, que nació con los sectores y, por tanto, incorporó al quehacer político a los tres actores que había gestado la Revolución: el agrario, el obrero y el militar (este último destinado pronto a desaparecer del partido porque su militancia partidista alteraba la disciplina militar). A partir de entonces el crecimiento del Estado federal corrió paralelo a la creciente eficacia política de los sectores del partido, en particular del obrero y agrario que contaban con poderosas centrales nacionales. Las centrales de trabajadores, hay que decirlo, son centralizadoras por vocación, y en el caso mexicano pusieron a salvo sus intereses por dos vías: de un lado presionando por cambios constitucionales para federalizar amplios ámbitos de las competencias y jurisdicciones que les interesaban, y de otro, apoyando el crecimiento de un Estado interventor en la economía. Así, el progreso social devino sinónimo de Estado muy peculiar: el leviatán federal.

La pauta constitucional de la centralización

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

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

Las reformas porfiristas ponen de manifiesto que la preocupación central se ubicaba en torno a las cuestiones financieras. En la Constitución del 57, la federación había quedado sólo con dos fuentes de ingresos: los derechos sobre importación y exportación de mercancías y las rentas derivadas del papel sellado. La reforma constitucional de 1874 que atribuye a la Cámara de Diputados, cuando aprueba el presupuesto federal de cada año, la obligación de señalar las contribuciones para cubrirlo, fue el primer intento para resolver la precariedad financiera de la federación: en teoría los representantes estatales debían de ponerse de acuerdo para solventar el presupuesto. De aquí las participaciones estatales que las entidades acordaban en la cámara baja para contribuir al sostenimiento de la federación. Pero ésta tenía con los estados otro tipo de conflicto: determinar cuál es la jurisdicción federal en materia de ríos, baldíos y costas, potenciales fuentes de ingresos fiscales. Así, tres reformas porfiristas versaron sobre fuentes de riqueza: federalización de la legislación sobre minería y comercio (1883), la federalización del derecho marítimo (1883) y la determinación de aguas de jurisdicción federal (1908). Otras dos se referían a la federalización de impuestos: el establecimiento del monopolio federal del impuesto del timbre (1896) y de los gravámenes al comercio y consumo de bienes (1896). Es decir, los estados no podían emitir

papel sellado ni continuar gravando el tránsito de bienes por sus territorios. De las dos restantes, una es limitativa en materia financiera para los estados a fin de cuidar el crédito externo del país, la prohibición de emitir títulos de deuda pública pagaderos en el extranjero (1901); y otra es de interés general, la facultad de la federación para legislar en materia de salubridad para todo el país (1908). Por su naturaleza, ésta última quedó como facultad concurrente entre los estados y la federación. La tensión centro-periferia en el periodo liberal se dio a lo largo del eje político-financiero, como lo ha caracterizado Carmagnani: en el Porfiriato los primeros intentos de centralización fiscal son consecuencia de la necesidad de darle viabilidad financiera al gobierno federal. Pero no podemos abandonar el Porfiriato sin señalar algo muy importante para el contraste de este régimen con el que le surgirá después de la Revolución mexicana: de una forma u otra, los arreglos durante el Porfiriato se dieron por negociaciones y acuerdos, primero en el Congreso de la Unión y posteriormente entre el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados. Este último aspecto es particularmente evidente hacia 1896, a raíz de las negociaciones en torno a la abolición de la alcabalas a cambio de cancelar las participaciones que los estados entregaban a la federación para contribuir a su sostenimiento.

Después de la Revolución mexicana, ya con un texto constitucional que otorgaba al Estado federal facultades que antes no tenía, la centralización se va a desarrollar a lo largo del eje programático-económico, reforzándolo en una forma que no tenía precedentes, hasta gestar al leviatán federal actual. Se entiende por la parte programática del eje al conjunto de políticas orientadas a cumplir con alguno de los renglones del programa social de la Revolución y que requirieron de una reforma constitucional para ponerla en marcha. Así, pues, en el eje programático caen la federalización de la materia educativa (1921) destinada a crear al Hombre Nuevo que querían los revolucionarios; aquí también se ubican la federalización de la legislación del trabajo (1929 y 1933), la federalización de controversias sobre terrenos comunales (1937), la reforma para establecer la justicia federal agraria (1983) y la que crea los tribunales federales agrarios (1992); todas ellas tuvieron como propósito concentrar un mayor número de facultades, arrancadas al dominio reservado de los estados, en la federación en torno a las cuestiones que interesaban al liderazgo nacional y a la militancia de las centrales obreras y agrarias, pivotes de acción política del régimen de partido dominante. En la parte económica del eje, aparte de las mencionadas de los artículos 27 y 28 que había incluido el constituyente y que sentaron las bases del Estado dueño de la economía, se ubican las reformas constitucionales relativas a la federalización creciente para legislar en materia de energía eléctrica (1934, 1940, 1960) y para regular la industria cinematográfica (1935). El progreso tecnológico y el desequilibrado crecimiento industrial y urbano agregaron tres líneas adicionales de centralización de facultades a favor de la federación, a

saber: las reformas destinadas a federalizar la facultad para legislar en materia de contaminación ambiental (1971), para legislar en materia de energía nuclear (1975) y para legislar en materia de asentamientos humanos (1976). Estas tres reformas alentaron, por otro lado, aún más la expansión de la burocracia federal con la creación de nuevas dependencias del ejecutivo. Los ámbitos burocráticos como el nuclear prácticamente han desaparecido, y el de asentamientos humanos se diluyó dentro de un nuevo monstruo burocrático, el destinado a vigilar la “sustentabilidad” del desarrollo económico. La evidente complicación del ámbito federal y las tensiones con estados cada vez más dependientes del centro, llevaron a la reforma constitucional para establecer el Sistema Nacional de Planeación (1983) y después a otra para crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública (1994). Estas reformas, al igual que las fiscales, han partido de dos dudosas premisas: 1) que los estados no tienen las capacidades humanas, intelectuales e institucionales para hacerlo, y 2) que las autoridades de los estados no son confiables, pero sí lo son las estructuras del gobierno federal. Ambas son falacias. Finalmente, de lo poco que quedaba a los estados, el legislar y decidir en materia a su régimen político interno, también se han visto invadidos por la federación: En 1983 se reformó el artículo 115 para determinar desde la Constitución General de la República hasta los servicios de que deben ocuparse los ayuntamientos, y en 1996, con la presión evidente de los partidos políticos nacionales, se estableció la competencia del Tribunal Federal Electoral sobre controversias suscitadas en las elecciones locales.

Impuestos y planeación: las dos vías más efectivas de la centralización

Como puede verse de lo expuesto, muchas han sido las vías para la centralización a costa de las soberanías estatales; pero hay dos que se destacan y conviene verlas con cierto detalle. Estas son los impuestos y la planeación. Los primeros experimentaron los inicios de la centralización en el siglo pasado; la segunda es una suerte de anticlímax, una culminación, última medida desesperada, para contender con los efectos negativos que ha traído consigo el gigantismo del Estado federal y la anemia de los estados, ambos producto de la centralización.

La historia sobre la distribución de ingresos entre la federación y los estados es accidentada y aleccionadora. Ni la Constitución de 1857 ni la de 1917 deslindaron en su texto qué impuestos correspondían a una y a otros. Ambas dejaron al congreso determinar las fuentes de financiamiento de la federación. Entre 1876 y mitad de los años noventa de ese siglo, es decir, buena parte del Porfiriato, el congreso fue el lugar de negociación y acuerdo sobre fuentes y montos anuales del financiamiento de la federación. Sin embargo, esta función constitucional quedaría muy limitada en la realidad a

raíz de los acuerdos que condujeron, entre 1882 y 1886, a la aceptación por parte de los estados de la abolición de las aduanas interiores, o alcabalas, a cambio de que la federación no gravara las manufacturas. La esencia del acuerdo no fue lo más importante, sino el hecho de que se hubiera concertado en conferencias fiscales entre representantes del ejecutivo federal y los ejecutivos estatales, al margen del Congreso de la Unión. Las dos conferencias fiscales del Porfiriato fueron celebradas a iniciativa del secretario de Hacienda José Yves Limantour, con el propósito de abolir las alcabalas, tal y como lo ordenaba la constitución, pero a lo cual se habían resistido los estados porque les afectaba su “soberanía natural”. Pero como era inevitable, las conferencias habrían de derivar con el tiempo hacia la negociación sobre otras fuentes de ingreso. Este ejemplo de cómo conseguir lo que se quiere al margen del congreso haciendo acuerdos con los gobiernos de los estados se convirtió de técnica excepcional en vicio, el cual dura hasta nuestros días y se ha hecho incluso más popular últimamente con la recién advenida de la “pluralidad” política en los gobiernos de los estados.

En efecto, el ejemplo porfirista sería retomado después de la Revolución: en 1925 se celebró la primera conferencia fiscal de este siglo —tercera desde el anterior— con el fin de hacer exactamente lo mismo que las conferencias limanturianas. En esta conferencia, la secretaría de Hacienda logró que el impuesto al ingreso de las personas, entonces insignificante por lo reducido de la base gravable, quedara dentro del ámbito de la federación. Mínima como era entonces esta fuente de ingreso, con el desarrollo industrial y de los servicios a partir de los años cincuenta, esta fuente de ingresos se convertiría en uno de los renglones fiscales más importantes por su cuantía. La federación por arte de birlibirloque se había hecho millonaria. Pero no le fue suficiente.

Entre 1946 y 1973, se habría de desarrollar un proceso, enmarcado en una fuerte tensión entre la federación y los estados, según el cual aquélla buscaría por distintos medios federalizar varios impuestos que, en principio, caían en la esfera de facultades concurrentes, por ejemplo, los relativos a los gravámenes a la industria en general, y en particular, a la generación de la energía eléctrica, mediante el ofrecimiento de participaciones y la coordinación fiscal. El argumento que dominó tales esfuerzos de la federación era el alegato, como lo explicó el secretario de Hacienda Beteta en su momento, de que el desarrollo económico del país requería una mayor y más acabada uniformidad fiscal que evitara la duplicidad en los gravámenes. Según parece, en opinión de Beteta, los estados estaban dirigidos por cabezas duras a las que nunca se les hubiera ocurrido bajar los gravámenes locales para atraer inversiones, como lo había hecho Bernardo Reyes para Nuevo León durante el Porfiriato. Había que centralizar esos impuestos para que la federación, con su infinita sabiduría, pudiera dirigir el desarrollo económico de manera adecuada. No pocos estados presentaron resistencias, en particular los más ricos, entre los que se destacaron Jalisco y Nuevo León. En 1947 se

logró la aprobación de la Ley Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), para sustituir a los impuestos estatales sobre el comercio e industria y el federal del timbre. Sin embargo, la resistencia de muchas autoridades estatales había sido tan fuerte que fue necesario dejar en la ley la puerta abierta a los estados que no quisieran coordinarse; la mitad de los estados optaron por tener su propia ley de ingresos mercantiles, es decir, que continuara la concurrencia en este renglón. En 1953, se expidió la Ley de Coordinación Fiscal, pero la federación no volvería a levantar el tema en las siguientes dos décadas. Así, para principios de los años setenta, los impuestos estatales representaban en promedio cerca del 43 por ciento del total de los ingresos de las entidades federativas, ya que éstas habían defendido sus ingresos locales.

De esta suerte, para 1965 los impuestos más productivos estaban en manos de la federación, a saber: impuesto sobre la renta, o ISR, (a las personas físicas, a las empresas, sobre productos del trabajo, sobre productos del capital), los relativos a la producción y comercio de bienes y servicios; en parte los impuestos sobre ingresos mercantiles (ISIM), así como los gravámenes al comercio exterior y sobre herencias y legados, además de una multitud de impuestos especiales (producción de minerales, producción de petróleo y sus derivados, al alcohol y aguardientes, ensamble y tenencia de automóviles, cerveza, producción y consumo de energía eléctrica, tabacos y teléfonos, entre otros). Los dos últimos remaches a la centralización fiscal se darían en los setenta y en los primeros años del decenio siguiente. Durante el gobierno de Luis Echeverría se aumentó el impuesto federal a los ingresos mercantiles del 1.8% al 4%. Teóricamente, estados y municipios podían mantener sus propios impuestos, pero si lo hacían desalentaban la inversión en sus territorios, lo cual obligó a los estados renuentes a entrar al sistema de coordinación fiscal. Por último, en 1980, durante el gobierno de José López Portillo, se sustituyó el ISIM por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), de cuya recaudación se beneficiarían los estados a través de participaciones en los ingresos federales.

En consecuencia, el sentido de las conferencias fiscales, ya estatuidas por ley en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, habría de revertirse: ya no se celebrarían para ponerse de acuerdo sobre el repartimiento de las fuentes de ingresos, sino sobre la distribución de los productos de los impuestos federales. En 1925 nació la coordinación fiscal, es decir, un marco institucional sancionado por ley para arribar al acuerdo sobre fórmulas para el reparto de los recursos entre la federación y los estados. Hoy por hoy, la coordinación fiscal padece de serios defectos, como explica Arellano, pues los estados más ricos se quejan, naturalmente, de las fórmulas que se aplican; se ha llegado a demostrar que dichas fórmulas no son justas desde el punto de vista de la necesidad social ni de la capacidad productora de ingresos federales de los estados. Pero la implicación constitucional y política más importante de este largo proceso de centralización fiscal reside en la

sustitución del Congreso de la Unión en la determinación de las contribuciones, por un mecanismo de acuerdos entre poderes ejecutivos en la cual la federación es la parte dominante. En el seno de ese mecanismo, una cuestión política se convirtió en un mero problema técnico: cómo determinar la fórmula para repartir los ingresos federales. Hay, sin embargo, síntomas de una reivindicación de facultades de este tipo, al menos en la Cámara de Diputados, según atestiguan los debates para la aprobación del presupuesto de 1998.

De las pérdidas de capacidad fiscal, la más importante por sus efectos a largo plazo fueron los gravámenes a la producción, comercio y consumo de bienes. Y es así porque resultó evidente con el tiempo que ha limitado muy seriamente la capacidad de los estados para diseñar políticas propias de desarrollo económico. Esto es particularmente evidente en los actuales tiempos del libre comercio, pues en tanto el gobierno federal estadounidense puede comprometerse, por ejemplo, a no tener políticas de desarrollo industrial, los estados sí las tienen en la medida que conservaron en su dominio reservado el gravamen al comercio y consumo de bienes, que es precisamente lo que los estados federados mexicanos no pueden hacer por carecer del instrumento.

Durante el último tercio del siglo XX el instrumento más eficaz para ampliar los caminos de la centralización fue la planificación. Desde muy temprano los gobiernos posrevolucionarios se vieron aquejados por los afanes planificadores, pues constituyeron una pauta para la consolidación del poder del gobierno federal frente al de los estados. La curva de ascenso de la planificación estuvo jalonada y empujada por diversos momentos críticos, hasta su culminación en los años ochenta, a saber: el crack financiero mundial de 1929, la Segunda Guerra Mundial, la Guerra de Corea, el agotamiento del "milagro mexicano" a principios de los años setenta, y el derrumbe de los precios del petróleo en el decenio siguiente. Al despliegue de los empeños planificadores mucho tuvieron que ver en su momento las experiencias soviética y china, los experimentos teóricos y prácticos de los tecnócratas franceses, así como los enjundiosos debates en torno a las bondades y perjuicios de las planificaciones dirigista e indicativa.

Sobra decir que nunca se intentó seriamente en México la planificación dirigista, ni siquiera en los años más radicales del cardenismo (1934-1940). Es dable identificar una serie de medidas legislativas, institucionales y políticas que de manera zigzagueante persiguieron sucesivamente tres objetivos a lo largo de cinco decenios. Tan es así que la Secretaría de Programación y Presupuesto tuvo que publicar en 1985 una antología de documentos de planeación en varios tomos. De su pesada lectura se puede concluir que México pasó por las siguientes etapas: 1) ordenar y racionalizar el gasto al interior del gobierno federal; 2) incorporar a los sectores productivos al diseño de las políticas económicas nacionales, y 3) la búsqueda de

mecanismos de consulta apropiados para la incorporación de la población en el diseño de planes y programas.

En los años que corren de la crisis de 1929 a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial en 1945, los principales problemas que enfrentó el gobierno federal fueron el desempleo y la escasez de bienes de consumo, con la inflación consecuente. En 1930 se expidió la Ley sobre Planeación General de la República y se integraron diversas comisiones y consejos nacionales y regionales con el propósito de hacer un uso más eficaz de los limitados recursos de inversión del Estado e incorporar a los sectores productivos a un esfuerzo concertado. Las acciones técnicas e institucionales se vieron correspondidas por dos sucesivos planes sexenales de corte político (1934-1940 y 1940-1946), dado el papel que en su concepción y promoción cumplió el partido oficial.

Hacia la primera parte de los años cincuenta, el debate sobre la vocación productiva del país, si éste debía de ser agrícola o industrial, ya estaba decidido a favor de la última opción, lo cual imprimió un giro radical a la planeación. De entrada el partido oficial se ausentó de estas tareas, y la planeación empezó a tomar el tinte tecno-burocrático que la distingue desde entonces. Los esfuerzos se concentraron en la asignación eficaz de los recursos de inversión del Estado. Se inició, así, la época de las obras faraónicas en infraestructura —gracias al buen crédito externo del país— en las que el gobierno federal fue el protagonista principal y los estados los actores secundarios. Son típicas de la época la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y la Ley de la Comisión Nacional de Inversiones (ambas de 1947), así como el Programa de Inversiones 1953-1958.

A partir de entonces el sector paraestatal del gobierno federal va a conocer de un crecimiento ininterrumpido por años, lo cual recrudeció la necesidad de controlar también el gasto, y no sólo el de las secretarías de estado. Tal propósito se buscó en dos grandes tramos. Primero, con la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958, como la controladora *primus* inter pares del gasto federal; esta secretaría de Estado, y en particular su Dirección General de Inversiones, fue el semillero de la tecnocracia planificadora (no confundir con la tecnocracia financiera, ubicada en la Secretaría de Hacienda y el Banco de México). Sin lugar a dudas el libro de Vernon sigue siendo el estudio clásico sobre la aparición de la tecnocracia en el escenario político mexicano. A mediados de los años setenta, la Secretaría de la Presidencia dio lugar a la Secretaría de Programación y Presupuesto que, como su nombre lo indica, pretendía hacer incidir la planeación y la programación del gasto en la confección del presupuesto. La tecnocracia financiera de la Secretaría de Hacienda se quedó a cargo sólo de los ingresos, con los consecuentes conflictos entre ambas secretarías.

Estos cambios institucionales estuvieron precedidos por un cambio radical en la estrategia de crecimiento a principios de los años setenta, al abandonarse el desarrollo estabilizador por considerarse injusto socialmente, y plantearse la política del desarrollo compartido basada en el gasto deficitario por parte del Estado. Fue en este contexto cuando empezó a asomarse el tercer propósito de la planeación, la consulta a la población, con la creación de los comités promotores del desarrollo (Coprodes, que luego cambiaría sus siglas a Coplades). De igual manera, se comenzó a subrayar la idea de coordinación entre los tres niveles de gobierno como gusta decirse desde entonces, es decir entre autoridades federales, estatales y municipales, mediante la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. La planeación de los años del desarrollo compartido estaría destinada al fracaso, entre otras razones, por haberse calculado mal la tasa de crecimiento económico para el decenio de los setenta, pero los mecanismos ahí quedaron, y siguieron actuando en favor de una centralización mayor de las decisiones en torno a la inversión y el desarrollo.

Varios lustros de esfuerzo planificador culminarían con el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación a principios de los años ochenta. Precedido por el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el Sistema Nacional de Planificación puso en vigor un complicado organigrama con el propósito de hacer permanente la planeación con el concurso de los tres niveles de gobierno y la participación social. Sin embargo, el Sistema Nacional de Planeación fue una culminación anticlimática, pues los que abogaban por un cambio en la estrategia económica empezaron a prevalecer a mediados de los ochenta, logrando imponer el sesgo neoliberal y la disminución del papel económico del Estado. A raíz de este giro emprendido en 1985, la tecnocracia planificadora fue quedando supeditada a los dictados de la tecnocracia financiera, hasta que a principios del sexenio 1994-2000 desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto, y sus funciones regresaron a la Secretaría de Hacienda. Ésta, por supuesto, ha disminuido el esquema planificador pues lo que a su tecnocracia interesa es el equilibrio macroeconómico.

La armazón legal que sustentó al Sistema Nacional de Planeación no ha sido abrogado, pues se le utiliza con dos claros propósitos: contar con un plan que establezca horizontes y prolongar la disciplina presupuestaria que fue, después de todo, el propósito originario del desarrollo de la planeación en México. Es decir, mantener la asignación de los recursos alejados de la política... y del espíritu del federalismo.

Conclusiones

Presente y futuro del federalismo en México

Hacia fines de los años noventa del siglo pasado el estado de salud del federalismo mexicano era lamentable, de pronóstico reservado; es más, muchos politólogos pensaban que se había llegado a un centralismo tal que el federalismo no era más que palabras sin sentido ni contenido consignadas solemnemente en la constitución mexicana. Un conjunto de circunstancias como la ambición de mando de políticos que llegaban al poder nacional, pero sobre todo la composición y el funcionamiento de un sistema político de partido dominante que supeditó a todas las fuerzas políticas a la voluntad del presidente de la República, incluidos muy destacadamente los funcionarios electos, legisladores y gobernadores, habían conspirado para enflaquecer el ideal decimonónico de un federalismo sano y viable. Se llegó a la homogeneización de las legislaciones estatales laboral, fiscal, electoral, penal etc., en aras del engrandecimiento de los poderes de la Federación. A partir de los años ochenta del siglo pasado, los tecnócratas contribuyeron de manera notable, al lado de los políticos priistas, presentando sesudos documentos para demostrar que el gobierno central hacía mejor las cosas o era más eficiente. Éste fue, de hecho, el argumento final para federalizar todos los impuestos y arribar al famoso Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que es un mecanismo excelente para dominar a los gobiernos de los estados, como un dogal que el presidente aprieta cuando un gobernador se sale de la línea. Otros organismos sociales y políticos intermedios colaboraron con entusiasmo en ese gran esfuerzo centralizador, notablemente los sindicatos y los partidos políticos. Los primeros presionaron en los años treinta para obtener una sola legislación nacional del trabajo que terminó por desatender las diferencias específicas de los mercados laborales de cada estado. Nuevo León y el Estado de México avanzaron en su industrialización en la segunda mitad del siglo XIX gracias a que tenían la legislación sobre el trabajo dentro de su dominio reservado. A partir de la probación de la Ley Federal del Trabajo la política laboral como instrumento de inducción para el crecimiento quedó prácticamente en manos de la Federación. Los partidos políticos, tan pronto cobraron relevancia después de la desventurada elección de 1988, se confabularon para hacer una serie de reformas políticas que federalizaron las jurisdicciones electorales de las elecciones locales y han culminado quitándoles a los ciudadanos el derecho a criticar a los miembros de la clase política, derecho esencial en cualquier democracia. La reforma electoral de 2007, hay que decirlo, fue una contrarreforma para minimizar al ciudadano y engrandecer al político profesional, algo propio de cualquier dictadura.

Pero las elecciones del año 2000, que concluyeron con el sistema político de partido dominante para pasar al sistema político del dominio del triángulo, los tres principales partidos en la escena actual trajeron novedades modestas pero positivas en cuanto al federalismo. Éste se ha recuperado quizá en las partes menos importantes y deseables, pero hoy resulta evidente que la alternancia en el nivel nacional ha propiciado una fuerza política centrífuga para fortalecer a los gobernadores y a las clases políticas locales, independientemente del partido al cual pertenezcan los gobernantes. Este es el rasgo más característico de este inicio de revigorización del federalismo, aunque sea solamente en la línea meramente política y no, al menos no todavía, en la vía fiscal en la cual sigue dominando el gobierno federal. Claro, no faltan ignorantes que presenten ese modesto avance como un retroceso, pero lo hacen porque siguen siendo víctimas de la creencia que el leviatán federal es más eficiente.

A la par de lo anterior, las reformas políticas que alteraron la forma de integración del senado, según la fórmula mixta de mayoría y de primera minoría, hizo de la cámara alta una representante de las dos fuerzas predominantes en los estados. A través de esta vía han recuperado parcialmente fuerza política las clases políticas locales, lo cual se ha traducido en serias tensiones al interior de los tres principales partidos políticos —PRI, PAN y PRD— que nacieron y se estructuraron en la época de la centralización. Más que en el PRD, que es una laxa confederación de grupos (mal llamados tribus), es sintomática la crisis por la que atraviesa el PAN luego de las elecciones de 2009 en las cuales perdió terreno. La crisis se ha manifestado en el liderazgo nacional, que por primera vez ha conocido de un relevo sin competencia política interna, y con un presidente de la República panista que insiste en ir contra la corriente de la tradición democrática de su organización política y centralizar las decisiones partidistas en Los Pinos. El PRI es con toda seguridad el partido que más ha sufrido con la alternancia. No sólo tuvo que asimilar el golpe que significó la pérdida de la centralidad presidencial a la cual se había ajustado cómodamente y tuvo que aprender a vivir en el frío de la oposición, sino es la organización que con más claridad transita por la crisis de la tensión entre gobernadores, protegidos por sus diputados electos en distritos uninominales y el Comité Ejecutivo del partido, atrincherado atrás de los diputados de representación proporcional. Como en la elección de 2009 triunfaron muchos uninominales y ello se tradujo, por la operación de las fórmulas de asignación, en menos diputados de proporcional, el Comité Ejecutivo Nacional del PRI se encuentra por lo pronto sin mucha baza política frente a los estados.

Mucho se ha hablado últimamente sobre la reforma del Estado sin que nadie haya tenido la atinencia de definir qué entiende por ello. Mucho menos se han definido sus alcances. Supuestamente hay que reformar al Estado porque hubo alternancia, sin reparar que el sistema vigente de gobierno fue

definido mucho antes de que se perfilara el deformante sistema político de partido hegemónico o dominante que la famosa alternancia del 2000 ha venido a corregir. En lugar de andar pensando en cambiar la forma de gobierno (algunos han llegado a proponer el sistema parlamentario, con todo y primer ministro, para lo cual no tenemos experiencia) sería mucho más aconsejable mejorar la forma de gobierno que heredamos. Y uno de los elementos principales de esa forma de gobierno es el federalismo. ¿Por qué no empezamos a ver la forma de devolver facultades y competencias a los estados, muchas de las cuales fueron ilegítimamente usurpadas por una federación centralizadora? Hasta ahora, fines de 2009, todas las respuestas a las preguntas sobre cómo acomodar institucionalmente el Estado a la competencia política de los partidos giran en torno a propuestas centrales o centralizadoras. Pero la devolución de competencias puede ser el camino más prometedor y fructífero, pues después de todo este es un país ancho y diverso, y esa diversidad tiene que encontrar como vía equilibradora alguna forma de expresión. Esa forma, hay que decirlo, ya se le había ocurrido a la parte más creativa de la clase política del siglo XIX en el momento mismo de pensar la primera constitución. El problema es que la clase política actual es amplia y abundante, pero a la vasta mayoría le falta cabeza.

Apéndices

Apéndice uno

Principales reformas constitucionales que han redundado en una transferencia de facultades de los estados a favor de la federación, a partir de las realizadas a la Constitución de 1857 y seguidas por las efectuadas a la Constitución de 1917.

- Federalización de la legislación sobre minería y comercio (diciembre, 1883).
- Federalización de la legislación sobre derecho marítimo (diciembre, 1883).
- Establecimiento del monopolio de la federación sobre el impuesto del timbre o papel sellado (mayo, 1896).
- Establecimiento del monopolio de la facultad de gravar la circulación y el consumo de bienes nacionales y extranjeros dentro de la República mexicana.
- Establecimiento de la prohibición constitucional a los estados de emitir títulos de deuda pública pagaderos en el extranjero (diciembre, 1901).
- Delimitación a nivel constitucional de las aguas de jurisdicción federal (junio, 1908).
- Autorización constitucional para que la federación pueda legislar en materia de salubridad general para toda la República (noviembre, 1908).
- Incorporación de la facultad a la federación para legislar en materia de educación y cultura general para toda la República (julio, 1921).
- Incorporación de la facultad a la federación para legislar en materia de trabajo para toda la República (abril, 1933).
- Incorporación de la facultad a la federación para legislar en materia de energía eléctrica para toda la República (enero, 1934).
- Ampliación de la facultad para regular la función educativa (diciembre, 1934).

- Establecimiento de la facultad a la federación para regular la industria cinematográfica (enero, 1935).
- Federalización de la jurisdicción sobre controversias relativas a límites de terrenos comunales (diciembre, 1937).
- Federalización de la jurisdicción sobre conflictos laborales en la industria eléctrica (diciembre, 1940).
- Federalización de algunas contribuciones (octubre, 1942).
- Reforma constitucional para suprimir las participaciones en la recaudación de impuestos a la energía eléctrica (noviembre, 1942).
- Incorporación de la facultad a la federación para legislar sobre juegos y sorteos (diciembre, 1947).
- Federalización de algunas contribuciones (febrero, 1949).
- Establecimiento de la propiedad exclusiva de la Nación en materia de energía eléctrica (diciembre, 1960).
- Exclusividad de la federación para legislar sobre monumentos arqueológicos, históricos y artísticos (enero, 1966).
- Federalización de todo el derecho marítimo (octubre, 1966).
- Exclusividad a la federación para legislar sobre el uso de la bandera, himno y símbolos nacionales (febrero, 1967).
- Incorporación de la facultad a la federación para legislar sobre contaminación ambiental (julio, 1971).
- Incorporación de la facultad a la federación para legislar en materia de energía nuclear (febrero, 1983).
- Reforma para, entre otras cuestiones, establecer los servicios públicos que obligatoriamente debe asumir el municipio (1983).
- Incorporación a la federación de la facultad para legislar en materia de asentamientos humanos (febrero, 1976).

- Reformas constitucionales para establecer la justicia federal agraria (febrero, 1983).
- Reformas constitucionales para establecer el Sistema Nacional de Planeación (febrero, 1983).
- Reformas constitucionales para establecer los tribunales federales agrarios (enero, 1992).
- Reformas constitucionales para facultar a la federación la regulación de la intermediación y servicios financieros (agosto, 1993).
- Reformas constitucionales para establecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública (diciembre, 1994).
- Reformas constitucionales para extender la jurisdicción del Tribunal Federal Electoral a controversias sobre elecciones locales de los estados.

Fuentes: Ponencia de Manuel González Oropeza en Foro Nacional... (1995): 38-40, e Instituto de Investigaciones Jurídicas (1997) *passim*.

Apéndice dos

En 1917, los diputados constituyentes, al discutir el artículo 5° relativo a la libertad de trabajo, concluyeron que era necesario imponer al congreso y a las legislaturas de los estados la obligación de legislar en materia de trabajo, dejando en libertad a los cuerpos legislativos estatales la libertad de promulgar según las circunstancias locales, bases más amplias y detalladas, siempre y cuando no contradijeran las muy generales que se habían incluido en la versión original del artículo 123. Es decir, se reconocía una facultad concurrente pero la beligerancia mayor se les otorgaba a las legislaturas de los estados, en tanto la constitución federal daba el marco general mínimo al que debían ajustarse las legislaciones estatales, del trabajo, pero se entendía que éstas podían ir más lejos. Ello conllevaba, como es fácil suponer, la concurrencia de dos jurisdicciones en materia de resolución de conflictos laborales, la federal y las estatales. Pero al principio la federal fue muy limitada, pues sólo incluía a la industria ferrocarrilera y las industrias de concesión federal —minería e hidrocarburos—, así como las dedicadas a trabajos en las zonas marítimas. Pero a través de una larga sucesión de reformas constitucionales se han incorporado a la jurisdicción federal amplias zonas de la actividad económica. En seguida se listan las que se agregaron después de 1917.

- Industria textil
- Industria eléctrica
- Industria cinematográfica
- Industria hulera
- Industria azucarera
- Industrias metalúrgicas y siderúrgicas
- Industria petroquímica
- Industrias cementera y calera
- Industria automotriz
- Industrias química y farmacéutica
- Industrias de la celulosa y el papel
- Industrias aceitera y de grasas vegetales
- Industrias de alimentos empacados, enlatados o envasados
- Industrias elaboradoras de bebidas envasadas o enlatadas
- Industria de la madera básica
- Industria vidriera
- Industria tabacalera

Aparte de las anteriores ramas, son también de jurisdicción federal todas las empresas administradas por el gobierno federal en forma directa o descentralizada, las empresas de concesión federal y las que ejecutan trabajos en zonas federales.

Bibliografía

- Annino, Antonio (1995), "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821", en Antonio Annino (coordinador), Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 178-226.
- Arellano, Rogelio (1996), "Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México", en Alicia Hernández Chávez (coordinadora), ¿Hacia un nuevo federalismo?, Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas, pp. 203-224.
- Benson, Nettie Lee (1955), La diputación provincial y el federalismo mexicano, México, El Colegio de México, 237 pp.
- Beteta, Ramón (1951), Tres años de política hacendaria, México Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 505 pp.
- _____, et. al. (1985), México y las cortes españolas, 1810-1822. Ocho ensayos. México, Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, 241 pp.
- Berry, Charles R. (1985), "Elecciones para diputados mexicanos a las cortes españolas, 1810-1822" en Nettie Lee Benson, México y las cortes españolas, 1810-1822. Ocho ensayos, México, Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, pp. 17-50.
- Carmagnani, Marcello (1984), "Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano", en Inge Berisson, Gunther Kahle y Horst Retchman (eds.), Problemas de la formación del Estado y la Nación hispanoamericana, Bonn, Inter Nations, pp. 290-358.
- _____, (1989), "El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911", Historia Mexicana, XXXVIII:3, julio-septiembre de 1989, pp. 471-496.
- _____, (1991), "Del territorio a la región: líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX", en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coordinadores), Cincuenta años de historia en México, volumen 2, México, El Colegio de México, pp. 221-241.
- _____, (1993), "El federalismo liberal mexicano", en Marcello Carmagnani (Coordinador), Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, México, Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas, pp.135-179.
- _____, (1994), Estado y mercado. La economía política del liberalismo mexicano, 1850-1911, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 439 pp.
- Chust, Manuel (2001), "Legislar y revolucionar. La trascendencia de los diputados novohispanos en las Cortes Hispanas, 1810-1814" en Virginia Guedea (coordinadora), La independencia de México y el proceso autonomista novohispano 1808-1824, México, UNAM-Instituto José María Luis mora, pp. 23-82.
- Cosío Villegas, Daniel (1957), La Constitución de 1857 y sus críticos, México, Editorial Hermes, 199 pp.

- De Buen, Néstor L. (1984), *Derecho del Trabajo*, México, Editorial Porrúa, 619 pp.
- De Gortari Rabiela, Hira (1991), "El territorio y las identidades en la construcción de la nación", en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coordinadores), *Cincuenta años de historia en México*, volumen 2, México, El Colegio de México, pp. 199-220.
- Foro Nacional (1995), *Hacia un auténtico federalismo*, 29, 30 y 31 de marzo de 1995, Guadalajara, Jal., Memoria. León, Tlacuilli Comunicación, 460 pp.
- Fix-Zamudio, Héctor (1988), "Setenta y cinco años de evolución del poder judicial en México" en *México. 75 años de revolución*, México, Fondo de Cultura Económica-Inerhm, pp. 287-382.
- González, Luis (1985), *Once ensayos de tema insurgente*, México, El Colegio de Michoacán-Gobierno del Estado de Michoacán, 140 pp.
- Guerra, François-Xavier (1992), *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 453 pp.
- _____ (1993), *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Editorial Mapfre-Fondo de Cultura Económica, 401 pp.
- Hernández Chávez, Alicia (1992), "La Guardia Nacional y movilización política de los pueblos", en Jaime E. Rodríguez O. (de.) *Patterns of Contention in Mexican History*, Wilmington, SR Books, pp. 207-225.
- _____ (1993), *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 224 pp.
- _____ (1996), "Las tensiones internas del federalismo mexicano" en Alicia Hernández Chávez (coordinadora), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, pp. 15-33.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (1992), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, México, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, cinco tomos.
- Krauze, Enrique (1977), *Historia de la Revolución mexicana. Período 1924-1928. La reconstrucción económica*, México, El Colegio de México, 323 pp.
- Lindau, Juan D. (1993), *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, México, Editorial Joaquín Mortiz, 164 pp.
- Mecham, J. Lloyd (1938), "The Origins of Federalism in Mexico", *The Hispanic Historical Review*, No. 2, Duke University Press, pp. 164-182.
- Medina Peña, Luis (1995), *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*. México, Fondo de Cultura Económica, 362 pp.
- _____ (2007), *Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 421 pp.
- Miño Grijalva (2001), *El mundo novohispano. Población, ciudades y economía, siglos XVII y XVIII*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 448 pp.
- Oñate, Santiago (1985), "El Acta de Reformas de 1847", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional III*, México, Cámara de Diputados-LII Legislatura, pp. 117-150.

- Palavicini, Félix I. (1987), *Historia de la Constitución de 1917*, México, Gobierno del Estado de Querétaro-Secretaría e Gobernación, tomo I, 675 pp. y tomo II, 705 pp. más apéndices.
- Pani, Alberto J. (1955), *El problema supremo de México. Ensayo de crítica constructiva de la política financiera*, México, Imprenta Manuel Casas, 221 pp.
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, INAP-El Colegio de México, 157 pp.
- Pérez Herrero, Pedro (1992), "Regional Conformations in Mexico, 1700-1850: Models and Hypotheses" en Eric Van Young (ed.), *Mexico Region's. Comparative History and Development*, San Diego, University of California San Diego, pp.117-144.
- Rabasa, Emilio (1968), *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Editorial Porrúa, 246 pp.
- _____ (1993), *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Editorial Porrúa, 353 pp.
- Reyes Heróles, Jesús (1988), *El liberalismo mexicano. La integración de las ideas*, México, Fondo de Cultura Económica, 728 pp.
- Riva Palacio, Vicente (1956), *México a través de los siglos; historia completa del desenvolvimiento social, político, religioso, militar, artístico y literario de México desde la antigüedad más remota hasta la época actual*, México, Cumbre, 5 vols.
- Sales Gutiérrez, Carlos E. (1967), *Estructura del sistema tributario federal mexicano*, México, ITAM, tesis para obtener el título de Licenciado en Economía, 200 pp.
- Sierra, Justo (1948), *Evolución política del pueblo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 426 pp. (Hay ediciones posteriores).
- Subsecretaría de Planeación, Secretaría de Programación y Presupuesto (1985), "Reflexiones sobre la planeación en México, 1917-1985", *Antología de la planeación en México (1917-1946)*, tomo I, México, SPP-Fondo de Cultura Económica, pp. 17-139.
- Thompson, Guy P.C. (1991), "Popular Aspects of Liberalism in Mexico, 1848-1888" en *Bulletin of Latin American Research*, X:3 (1991), pp. 265-292.
- Vernon, Raymond (1989), *El dilema del desarrollo económico de México*, México, Editorial Diana, 235 pp.
- Villoro, Luis (1967), *El proceso ideológico de la revolución de independencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 250 pp.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Laura Sour, *Correspondencia entre las políticas públicas del PND y el gasto ejercido de la CHPF en México*, DTAP-213
- José Ramón Gil, Judith Mariscal y Fernando Ramírez, *Gobierno electrónico en México*, DTAP-214
- Judith Mariscal, José Ramón Gil y Armando Aldama, *Políticas de acceso a tecnologías de la información: El caso de e-México*, DTAP-215
- Laura Sour y Miguel Ángel Gutiérrez, *Extrinsic Incentives and Tax Compliance*, DTAP-216
- Laura Sour y Fredy Girón, *The Flypaper Effect in Mexican Local Governments, 1990-2006*, DTAP-217
- Judith Mariscal y Fernando Ramírez, *Retos para el desarrollo del sector de las telecomunicaciones en México*, DTAP-218
- Alejandra Ríos y Juan E. Pardinás, *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*, DTAP-219
- Laura Sour, *Regional Differences in Infrastructure Investment at the State Level in Mexico, 1998-2005*, DTAP-220
- José Felipe Martínez *et al.*, *Exploring the Links Between Immigration and Educational Quality and Opportunity in Mexico*, DTAP-221
- Judith Mariscal, *Oportunidades móviles: Pobreza y acceso telefónico en Latinoamérica y el Caribe. El caso de México*, DTAP-222

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Rodolfo Cermeño y Huver Rivera, *La demanda por importaciones y exportaciones: evidencia de cointegración para México, 1991-2005*, DTE-449
- Juan Manuel Torres, Octavio S. Magaña y Francisco Moreno, *Determinantes del cambio de uso/cobertura arbolada en México*, DTE-450
- Juan M. Torres, David B. Bray y Octavio S. Magaña, *The Role of Scale in Mexican Community Forest Management*, DTE-451
- Richard H. Adams, Jr. and Alfredo Cuecuecha, *Remittances, Consumption and Investment in Ghana*, DTE-452
- Alejandro Villagómez y Juan Ignacio Hernández, *Impacto de la reforma al sistema de pensiones en México sobre el ahorro*, DTE-453
- Alejandro Villagómez y Juan Ignacio Hernández, *Monetary Policy Rules in a Small Open Economy: An Application to Mexico*, DTE-454
- Alfredo Cuecuecha, *The Effect of Remittances and Migration on Human Capital: Evidence from Mexico*, DTE-455
- Arturo Antón, *Efectos del ciclo económico en EE. UU. sobre la producción y el empleo en México*, DTE-456
- María José Roa *et al.*, *Preferencias sociales, cooperación y desarrollo financiero: un experimento de campo*, DTE-457
- María José Roa *et al.*, *Desarrollo financiero y capital social: un estudio empírico de la caja popular Mixtlán*, DTE-458

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Alejandro Anaya, *Free Trade, "Spillover" and Human Rights Foreign Policies in North America*, DTEI-176
- Alejandro Anaya, *Security and Human Rights in Mexico: Do Pressure from Above and Argumentation Have Anything to Do With It?*, DTEI-177
- Jorge Chabat, *The International Role of Latin America After September 11: Tying the Giant*, DTEI-178
- Jorge Chabat, *The Bush Revolution in Foreign Policy and Mexico: The Limits to Unilateralism*, DTEI-179
- Jorge Chabat, *Franchises for Crime: "Maras" and North American Security*, DTEI-180
- Jorge Schiavon, *Migración México-Estados Unidos: Intereses, simulaciones y realidades*, DTEI-181
- Ferrán Martínez y Robert Duval, *Hostility Towards Immigration in Spain*, DTEI-182
- Guadalupe González et al., *Mexico, The Americas and the World 2008. Foreign Policy: Public and Leader Opinion*, DTEI-183
- Guadalupe González et al., *México, Las Américas y el Mundo 2008. Política exterior: opinión pública y líderes*, DTEI-184
- Guadalupe González et al., *Las Américas y el Mundo 2008. Política exterior y opinión pública en Colombia, Chile, México y Perú*, DTEI-185

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Ana Laura Magaloni, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, DTEJ-26
- Ana María Ibarra, *Los artificios de la Dogmática Jurídica*, DTEJ-27
- Ana Elena Fierro y Adriana García, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, DTEJ-28
- Adriana García y Dirk Zavala, *El análisis económico del derecho como herramienta para el diseño normativo...*, DTEJ-29
- Carlos Elizondo y Luis Manuel Pérez de Acha, *¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación*, DTEJ-30
- Ana Elena Fierro y Adriana García, *Guía de las decisiones del PJF en materia de competencia económica: Cómo generar una cultura de la competencia*, DTEJ-31
- Carlos Elizondo y Ana Laura Magaloni, *La depuración de las corporaciones policiacas y el juicio de amparo*, DTEJ-32
- Marcelo Bergman y Hernán Flom, *Policía y comunidad: una comparación...*, DTEJ-33
- Gustavo Fondevila, *"Madrinas": Informantes y parapolicías. La colaboración ilegal con el trabajo policial en México*, DTEJ-34
- Gustavo Fondevila, *Costumbres sociales y moral judicial*, DTEJ-35
- María Mercedes Albornoz, *Choice of Law in International Contracts in Latin American Legal Systems*, DTEJ-36

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Julio Ríos Figueroa, *Judicial Institutions and Corruption Control*, DTEP-204
Allyson Benton, *The Effect of Electoral Rules on Indigenous Voting Behavior in Mexico's State of Oaxaca*, DTEP-205
Andreas Schedler y Cas Mudde, *The Quantitative Skeleton of Comparative Politics*, DTEP-206
Joy Langston y Francisco Javier Aparicio, *The Past as Future: Prior Political Experience and Career Choices in Mexico, 1997-2006*, DTEP-207
Francisco Javier Aparicio y Sandra Jessica Ley, *Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004*, DTEP-208
Joy Langston, *Las reformas electorales de 2007*, DTEP-209
Carlos Elizondo, *La industria del amparo fiscal*, DTEP-210
María de la Luz Inclán, *Threats and Partial Concessions in the Exhaustion of the Zapatista Wave of Protest, 1994-2003*, DTEP-211
Andreas Schedler, *Inconsistencias contaminantes. Gobernación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales de 2006*, DTEP-212
Andreas Schedler, *Academic Market Failure. Data Availability and Quality in Comparative Politics*, DTEP-213

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Rafael Rojas, *José María Heredia y la tradición republicana*, DTH-48
Rafael Rojas, *Traductores de la libertad: el americanismo de los primeros republicanos*, DTH-49
Mónica Judith Sánchez, *History vs. the Eternal Present or Liberal Individualism and the Morality of Compassion and Trust*, DTH-50
Luis Medina, *Salida: los años de Zedillo*, DTH-51
Michael Sauter, *The Edict on Religion of 1788 and the Statistics of Public Discussion in Prussia*, DTH-52
Michael Sauter, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53
Jean Meyer, *El celibato sacerdotal en la Iglesia Católica*, DTH-54
Jean Meyer, *El celibato sacerdotal católico en los siglos XIX y XX*, DTH-55
Mauricio Tenorio, *Around 1919 and in Mexico City*, DTH-56
Michael Sauter, *Between Outer Space and Human Space: Knowing Space as the Origin of Anthropology*, DTH-57

Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: www.e-cide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual www.e-cide.com y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.