



DOCTORADO EN DERECHO

*EL FEDERALISMO VISTO DESDE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS: EL CASO DE LOS
PARTIDOS MEXICANOS.*

Trabajo de Investigación
que para obtener el Título de

DOCTOR EN DERECHO

Presenta:

Gerardo Enrique Garibay Camarena

Puebla, Pue., México

Agosto de 2018



UPAEP – Secretaría General

Dirección General de Apoyos Académicos

Dirección del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.

Biblioteca Central - **Karol Wojtyla**

Tesis Digitales Restricciones de uso:

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de textos, imágenes, gráficas, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente de donde la obtuvo mencionando el autor o autores involucrados en el documento.

Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción	1
Capítulo Primero: El Federalismo como aspiración	12
• Antecedentes del federalismo	12
• Definiciones del federalismo	17
• El federalismo en México	20
Capítulo Segundo: El PAN	34
• ¿Cuál fue el papel del federalismo en la fundación del partido?	34
• ¿Cuál es el planteamiento respecto al federalismo en sus principios políticos?	41
• ¿Cómo lo aterriza en sus plataformas electorales?	54
• ¿Cuáles han sido sus propuestas legislativas al respecto?	58
Capítulo Tercero: El PRI	64
• ¿Cuál fue el papel del federalismo en la fundación del partido?	64
• ¿Cuál es el planteamiento respecto al federalismo en sus principios políticos?	75
• ¿Cómo lo aterriza en sus plataformas electorales?	84
• ¿Cuáles han sido sus propuestas legislativas al respecto?	87
Capítulo Cuarto: El PRD	90
• ¿Cuál fue el papel del federalismo en la fundación del partido?	90
• ¿Cuál es el planteamiento respecto al federalismo en sus principios políticos?	97
• ¿Cómo lo aterriza en sus plataformas electorales?	102
• ¿Cuáles han sido sus propuestas legislativas al respecto?	104
Capítulo Quinto - Lecciones y conclusiones	109
• ¿Qué plantean los demás partidos?	109
• ¿Cuáles son las diferencias y similitudes acerca de la concepción y de los alcances del federalismo en el pensamiento político de los partidos políticos mexicanos y a qué se deben?	122
• ¿Qué nos enseña el caso de estos partidos respecto al federalismo en la teoría y la práctica mexicana?	127
Bibliografía	134

EL FEDERALISMO VISTO DESDE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: EL CASO DE LOS PARTIDOS MEXICANOS.

INTRODUCCIÓN

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN: ¿Cuáles son las diferencias y similitudes acerca de la concepción y de los alcances del federalismo en el pensamiento político de los partidos políticos mexicanos y a qué se deben?

En su segundo informe de gobierno, presentado el 5 de mayo de 1877, el presidente Porfirio Díaz, señaló que uno de los *principios cardinales de su programa* era el impulso y la protección del sistema federalista. De hecho, se refirió específicamente al régimen federal, afirmando a los diputados que:

*El respeto a la soberanía de los Estados hará práctico el bien inmenso del principio federativo. Los Estados todos de la República aplaudirán vuestra promesa, que por cierto no sería necesaria si la ley que garantiza aquella soberanía, no hubiera sido violada casi siempre.*¹

¹ Castelazo, José R. *La administración pública en los informes presidenciales, volumen 1*. Ciudad de México, INAP, 2011, p. 281-282

La anécdota refleja de cuerpo completo el federalismo en la historia política, institucional y legislativa de México a lo largo de sus más de doscientos años de vida independiente. Por una parte, tenemos reflejada claramente la prioridad de este concepto en el discurso político y en las justificaciones que pretenden legitimar la actividad gubernamental, pero por la otra está siempre presente la sombra del incumplimiento de la ley y de la hipocresía de aquellas voces que con su discurso elevan al federalismo al grado de ser un elemento definitorio de la nación, mientras con sus acciones lo destruyen en la vida cotidiana.

El cruce de opiniones y perspectivas respecto al dilema entre esquemas centralizados y otros que le permitían mayor rango de decisiones a las autoridades locales antecede incluso al nacimiento del país. Ya desde el atardecer de la época colonial la creciente apuesta del imperio español por una estructura de gobierno dirigida directamente desde la capital, mientras el resto del territorio queda reducido a las llamadas intendencias,² había generado reacciones de oposición particularmente entre los criollos, exaltadas también por decisiones arbitrarias como la expulsión de los Jesuitas, decretada por Carlos III en 1767, provocando el repudio de la sociedad novohispana, a la que el entonces virrey Don Carlos Francisco de Croix, marqués de Croix, a promulgar su infame bando en el que afirmó draconianamente que *“de una vez para lo venidero deben saber los súbditos del gran monarca que ocupa el trono de España, que nacieron para callar y obedecer y no para discurrir, ni opinar en los altos asuntos del gobierno”*,³ algo que hubiera resultado simplemente inimaginable en los siglos XV o XVI, tiempos más liberales y felices del imperio español.

Irónicamente, Pedro Pablo Abarca de Bolea, mejor conocido como el “Conde de Aranda” y uno de los principales impulsores del autoritarismo real fue también uno de los mayores impulsores de la descentralización del imperio. Más allá de sus

² En esto España copiaba el modelo que estaba impulsando desde hacía algunas décadas el vecino Reino Francés, que, de acuerdo a Tocqueville, en *“The Ancien Regime and the Revolution”* desde inicios del siglo XVIII había entrado en una fase centralizadora que despojó a los nobles de las diversas regiones de sus tradicionales roles en materia hacendaria, de justicia y de publicar y hacer cumplir los decretos del Rey.

³ Maneiro, Juan Luis, *Francisco Xavier Clavigero, SJ : ilustre universitario constructor de la patria mexicana*, Tlaquepaque: ITESO, 2004, p. 10.

obsesiones antirreligiosas, estaba dotado de un extraordinario talento y visión política para los estándares de la burocracia española de su época, y fue una de las primeras personas en entender que el esquema federal de los recién nacidos Estados Unidos de América los llevaría a convertirse rápidamente en una potencia regional y absorber los dominios españoles, especialmente la Nueva España.

Para impedirlo, planteó una idea más o menos parecida al Commonwealth de naciones que tiempo después instauró con relativo éxito el Imperio Británico. En concreto, su propuesta a Carlos III fue:

“Que VM se desprenda de todas las posesiones del continente de América, quedándose únicamente con las islas de Cuba y Puerto Rico en la parte septentrional y algunas que más convengan en la meridional, con el fin de que ellas sirvan de escala o depósito para el comercio español. Para verificar este vasto pensamiento de un modo conveniente a la España se deben colocar tres infantes en América: el uno de Rey de México, el otro de Perú y el otro de lo restante de Tierra Firme, tomando VM el título de Emperador.”⁴

Si el plan del Conde se hubiera aplicado probablemente la historia de España y de sus colonias durante los dos siglos posteriores hubiera sido muy distinta, quizá se hubieran ahorrados los ríos de sangre y de pobreza que ahogaron a las tierras del imperio durante los últimos años de la colonia y buena parte de su vida independiente. Sin embargo, los líderes políticos de España no escucharon el consejo y se aferraron a mantener un control directo sobre el Imperio incluso mientras este se les desmoronaba entre las manos, apenas 20 años después de esta advertencia.

Para septiembre de 1810, cuando iniciaron sus trabajos las cortes de Cadiz en medio de un turbulento panorama en el que la capital (Madrid) estaba invadida por los franceses, la península en medio de una guerra civil y las colonias en el

⁴ Iwasaki Cauti, Fernando, *RePublicanos: Cuando dejamos de Ser Realistas*, Madrid: Alagaba, 2008, p. 57.

amanecer de sus movimientos de independencia,⁵ el tema de la autonomía y de la construcción de un acuerdo federal se mantenía en el centro de las discusiones políticas y conforme avanzaron los trabajos de las cortes rápidamente se convirtió en un punto de amargos debates entre los diputados enviados por los virreinos en América⁶ y aquellos provenientes de la península ibérica.

Eventualmente, el resultado de esas deliberaciones, la “Constitución de Cadiz”, promulgada en 1812, “*satisfacía algunos de los anhelos criollos de libertad y representación, pero no les otorgaba la igualdad y la autonomía con que soñaban*”⁷. Entre otras cosas, se eliminó la figura del intendente, establecida décadas atrás como parte de las reformas borbónicas, pero este fue reemplazado con un “jefe superior”⁸ de la provincia, nombrado por el Rey.⁹

Dicho cruce de intenciones, declaraciones y hechos concretos se trasladó a la naciente nación mexicana independiente y convirtió al federalismo en motivo de lucha para incontables rebeliones y atropellos, que empezaron por el Plan de Casa Mata, lanzado por miembros del ejército con el pretexto de proteger la “felicidad” de la patria y la libertad civil, derrocando a Iturbide y dando paso a la elaboración de la Constitución de 1824, que estableció en su artículo cuarto que *la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal*.¹⁰

Aunque es en dicho texto constitucional cuando por primera vez queda directamente definida la elección de los grupos de poder en México por adoptar un modelo federal, y que para 1824 existía una muy poderosa corriente de opinión en favor de

⁵ Las cortes iniciaron sus trabajos el día 24 de septiembre de 1810, dos semanas después de que Miguel Hidalgo diera su famoso grito en la parroquia de Dolores Hidalgo, iniciando la guerra de Independencia en la Nueva España.

⁶ Incluyendo un total de 17 provenientes de la Nueva España.

⁷ Escalante Gonzalbo, Pablo, et al., *Nueva Historia Mínima de México*, Ciudad de México, Colegio de México, 2004, p. 144.

⁸ Constitución Política de la Monarquía Española (Constitución de Cádiz), aprobada por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española, Cadiz, 1812, p. 83.

⁹ De acuerdo con el artículo 324, que abre el capítulo dedicado al Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales, “*El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.*”

¹⁰ Cámara de Diputados, *Constitución de 1824.*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf consultado el 19 de mayo de 2018.

este, particularmente entre las clases medias de provincia,¹¹ el hecho es que la idea precedía incluso a la propia independencia. Para poner tan solo un ejemplo: en su Memoria, Ramos Arizpe se lanza contra todo aquello que significa centralización gubernamental y del punto 18 al 26 inclusive de su Memoria, se enuncian los defectos o consecuencias de ella,¹² y lo hace Arizpe a través de razonamientos tan lapidarios como incontrovertibles a la luz de la realidad de su tiempo, como el siguiente:

*A la distancia enorme de setecientas, trescientas, o lo menos doscientas leguas en que se hallan fuera de las provincias, el gobierno superior y Reales Audiencias de México, Guadalajara y Chihuahua: a la naturaleza de ese mando, y del interior de cada provincia bajo un sistema tan absoluto y errado, y a la falta de cabildos, o sean corporaciones bien organizadas, es necesariamente consiguiente una casi absoluta nulidad en la administración de justicia.*¹³

Miguel Ramos Arizpe no era un improvisado en el análisis y la defensa del modelo federal. Participó activamente como diputado en las cortes generales que se reunieron en Cádiz para preparar la Constitución de 1812, definiendo el derecho de los “españoles de ambos hemisferios a ser reconocidos como tales, promoviendo la separación entre el poder político y el militar y explicando a sus compañeros de las Cortes cuál era la situación de la región a la que él representaba, con actividades como la presentación y edición de una “Memoria” sobre sobre “*el Estado Natural, Político, y Civil de su dicha Provincia, y las del Nuevo Reyno de Leon, Nuevo Santander, y los Texas, con exposición de los defectos del sistema general, y*

¹¹ Para mayor referencia sobre el papel que jugó el debate respecto al federalismo en el proceso legislativo y político que dio origen a la Constitución de 1824 es de muy recomendable lectura el capítulo VIII, titulado precisamente “Federalismo” del primer tomo de *El liberalismo mexicano*.

¹² Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, tomo I: el origen, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 361.

¹³ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, tomo I: el origen, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 364.

particular de sus gobiernos, y de las reformas, y nuevo[s] establecimientos que necesitan para su prosperidad.”¹⁴

Tras la restauración de Fernando VII fue encarcelado y años después fue nuevamente diputado en las Cortes. Sin embargo, consumada la independencia de México, regresó al país y poco tiempo después fue uno de los principales redactores del proyecto de constitución federal de 1824, ganándose por sus aportes el mote de “Padre del Federalismo” mexicano.

Otro proyecto de corte federalista, casi simultáneo al de Arizpe, fue el Proyecto de Constitución para la República de México, publicado en marzo de 1823, por Stephen Austin, que mantenía la figura de las diputaciones provinciales, un senado y una intervención directa del gobierno en la vida de las organizaciones religiosas.¹⁵

A pesar de ello, más de cincuenta años después del triunfo inicial del movimiento republicano y de la promulgación del texto constitucional de 1824, cuando llega Porfirio Díaz al poder y emite el informe antes referido, el propio general reconoce que la ley que proclama la soberanía los estados ha sido “violada casi siempre”, hecho que condena al tiempo en que se compromete a respetar dicha soberanía, lo que por supuesto no cumplió. Ya consolidado en el poder, Díaz unió sus propios atropellos a aquellas violaciones a la “soberanía de los estados” que tanto lamentara aquel 5 de mayo de 1877.

El sistema federal establecido en 1824 duró apenas 12 años, siendo reemplazadas por un nuevo arreglo normativo, “Las Siete Leyes”, promulgadas en 1836¹⁶ y 1847 rigieron al país dos constituciones centralistas: las Siete Leyes, que entraron en

¹⁴ Bernabéu Albert, Salvador; García de la Fuente, Daniel, Un Comanche en las Cortes de Cádiz: Los informes y trabajos de Ramos Arizpe, *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 16, núm. 23, julio-diciembre 2014, Boyacá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, p. 223.

¹⁵ Esparza Valdivia, Martín Hugo, Los Orígenes del Federalismo Mexicano, *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana, núm 30, 2010

¹⁶ Aunque la independencia de Texas era una tendencia ya socialmente irreversible desde al menos un par de décadas atrás, el pretexto político para detonar el conflicto fue justamente la adopción por parte de México, en 1836, de un sistema centralizado que resultaba notoriamente impráctico para los habitantes de zonas tan alejadas como esa.

vigor en 1836, y fueron complementadas con las llamadas Bases Orgánicas de 1843.

Como resultado, los Estados creados en 1824 se transformaron en Departamentos, cuyo gobernador era designado por el gobierno central, un esquema que irónicamente se asemeja bastante al aprobado en 1812 como parte de la antes citada Constitución de Cádiz para el gobierno de las provincias del Imperio Español.

Mientras tanto, el margen de maniobra de participación política de los habitantes de provincia quedaba restringido a llevar a cabo elecciones en las que elegían a un organismo conocido como junta departamental, que teóricamente debía auxiliar y orientar al gobernador.¹⁷

En 1847, en medio de la turbulencia por la invasión norteamericana, un acta de reformas¹⁸ permite el regreso del orden federal, que se consolidaría 10 años después con la aprobación de la constitución de 1857. Desde entonces, salvo los años del Imperio encabezado por Maximiliano, México se ha regido constitucionalmente bajo el sistema federal, aunque lo dicho en las leyes no necesariamente se refleja en los hechos cotidianos.

Caído el régimen de Díaz, los revolucionarios rescataron, desde su trinchera y a su estilo, el concepto de la defensa de federalismo, al que Venustiano Carranza denunciara como "*promesa vana*" al dirigirse a los diputados constituyentes,¹⁹ como parte de sus programas de gobierno, y así lo hicieron también las administraciones presidenciales y la clase política durante todo el siglo XX, a pesar de lo cual en muchos casos la soberanía de los estados quedó en segundo término, mientras que la figura del Presidente de la República requirió y perfeccionó una serie de

¹⁷ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Antecedentes", en *Federalismo* [Actualización: 23 de marzo de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/

¹⁸ Pimentel Méndez, Norma Estela, *Análisis Jurídico Administrativo de los Ingresos Municipales*, Tesis presentada en la Universidad de las Américas-Puebla, 2003, p. 16.

¹⁹ Brage Camazano, Joaquín, "Estudio preliminar. El federalismo alemán", *El federalismo y regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. XLIV.

facultades metajurídicas que le permitieron intervenir directamente en las decisiones locales.

Por ello es que, ahora que el proceso de la alternancia política se ha consolidado a nivel nacional, y los partidos están posicionados como los principales referentes para la construcción de políticas públicas, de leyes y de consensos políticos, en opinión de la presente investigación es muy importante que analicemos cuáles son sus posturas en cuanto al federalismo, qué tanto este concepto ha influido en sus posicionamientos ideológicos y electorales a lo largo de la historia y cuál es la visión que plantean respecto a los Estados Unidos Mexicanos como una república federal.

Realizaremos este análisis partiendo la certeza de que, en el caso específico de la república mexicana, el concepto del sistema federal no tuvo su origen en la búsqueda de un sentido de integración, como en el caso de naciones como la alemana, sino que se construyó en la esperanza de que, al asumir un esquema similar al de los vecinos Estados Unidos de Norteamérica, la entonces joven república establecida en lugar del Imperio Mexicano podría repetir los éxitos de aquellos.

A partir de ese momento, en cuanto a sus implicaciones políticas el federalismo ha mantenido el adorno de un aura de pureza y de relevancia que impacta incluso en la propia esencia de la identidad nacional, pues en la versión de la historia que se presenta a los estudiantes de nivel básico, prácticamente todas las guerras del siglo XIX se definieron en base a la disyuntiva entre un sistema central y uno federalista.

El sistema federal está identificado en el imaginario popular con las transformaciones sociales, la imitación del modelo norteamericano, el apoyo a gobiernos independientes en el nivel estatal y la separación entre la Iglesia y el estado²⁰. En el otro extremo de la arena política, la idea es que los centralistas apostaban por un gobierno nacional fuerte, que tomara la mayor cantidad de

²⁰ O, para decirlo más claro, la sumisión de la Iglesia al Estado, siguiendo una línea política e ideológica que, con diversos matices, se repetía en Latinoamérica y Europa, pasando del franco genocidio orquestado en contra de los católicos a manos del régimen revolucionario francés, al más “civilizado” hostigamiento administrativo a cargo del régimen de Von Bismarck durante el periodo conocido como *Kulturkampf*.

decisiones en la capital, preservando así mismo las distinciones sociales y, en términos generales, las formas de convivencia y los estratos existentes desde la etapa colonial.

Para abonar un ejemplo más de la importancia del federalismo en el discurso del debate y el conflicto político, recordemos que la propia guerra de Texas, que terminaría concluyendo la pérdida de casi la mitad del territorio mexicano tras el conflicto con los Estados Unidos en 1847, comenzó oficialmente debido al rechazo de los colonos tejanos hacia las políticas centralistas planteadas por el gobierno del entonces presidente Antonio López de Santa Anna. A estas inconformidades se sumaron durante las décadas siguientes muchos otros choques entre las autoridades federales y los caciques estatales.

Consciente de este escenario, a lo largo de las siguientes páginas pretendo comenzar planteando el federalismo como aspiración de la sociedad y la clase política mexicana, analizando brevemente sus antecedentes, las definiciones que se han aportado desde el ámbito académico, la evolución del federalismo en el marco de la historia independiente de la nación mexicana y su situación actual, con el objetivo de que todas estas consideraciones se conviertan a su vez en el contexto y el punto de partida con base en el cual podamos interpretar el contenido de los capítulos siguientes.

En dichos capítulos, pasaremos a observar y analizar a cada una de las instituciones que actualmente son reconocidas como partidos políticos nacionales por el Instituto Nacional Electoral, con particular énfasis en aquellos que han logrado obtener triunfos electorales a nivel de gubernaturas y que llevan varias décadas marcando de forma preponderante el rumbo de la agenda política y el debate sobre legislación y políticas públicas en México.

Por ello es que he decidido dedicarles capítulos exclusivos únicamente al Partido Acción Nacional, al Partido Revolucionario Institucional y al Partido de la Revolución Democrática, mientras que al resto de los institutos políticos me refiero en conjunto y en forma más resumida en el capítulo quinto.

Vale la pena en este punto referirme en forma específica al Movimiento Regeneración Nacional, mejor conocido popularmente como “Morena” y explicar el por qué no le dedicó un capítulo como tal. Decidí no hacerlo porque, a pesar del notorio respaldo que está registrando dicha institución de cara al proceso electoral federal del 2018 y su indudable peso tanto a nivel local como federal en las elecciones recientes, el hecho es que es todavía demasiado joven como para poder comparar adecuadamente su planteamientos teóricos en materia de federalismo con el ejercicio práctico que de ellos hagan desde la función de gobierno, ya que el partido compitió por primera vez en las elecciones del 2015 y, al menos hasta el momento de escribir estas consideraciones, todavía no ha logrado imponerse en ninguna elección de Gobernador y entre 2015 y 2017 logró el triunfo en apenas cuarenta y cuatro de los más de 2,400 que existen a nivel nacional.

Analizaré pues la historia, planteamientos y acciones de los diversos integrantes del sistema de partidos. Todo ello de forma que al término de la lectura podamos construir una visión integral respecto a en qué consiste el concepto de federalismo a la luz de los partidos políticos mexicanos.

Este conocimiento es muy importante, porque nos ayudará no sólo a entender mejor los planteamientos del debate público, sino también a construir análisis estratégicos y prospectivos sobre la adaptación legislativa y política de los Estados Unidos Mexicanos. Al entender cómo entienden el federalismo, tendremos una mayor oportunidad para prever cómo pretenderán aplicarlo.

Finalmente, considero importante realizar un par de aclaraciones respecto al ámbito de análisis de los capítulos próximos. No pretendo analizar en este espacio la corrección o equívoco de los planteamientos ideológicos de los partidos políticos, ni emitir un juicio de valor sobre su actividad política.

Tampoco analizaré, más allá de alguna mención de alcance meramente referencial, a aquellos partidos políticos que ya no están reconocidos oficialmente por las instituciones electorales en la actualidad, ni a las iniciativas y/o posicionamientos provenientes de la sociedad civil o de organizaciones políticas que no tengan actualmente el registro como partidos políticos nacionales.

Me referiré a las actuaciones de los poderes ejecutivo y legislativo sólo en cuanto nos permitan poner en contexto la práctica de la visión de los diversos partidos políticos respecto al federalismo, sin enfocarnos en la evolución de la práctica de este en la administración pública, comparación que, por su amplitud y complejidad, necesariamente sería objeto de un estudio diferente.

Las anécdotas, y referencias a líderes políticos o sociales que se comparten durante las siguientes páginas tienen del mismo modo el objetivo de brindar contexto a la visión partidista y no de emitir un juicio de valor o un análisis profundo sobre los personajes a que hago mención. Por supuesto, es inevitable al aventurarse siquiera un poco en los laberintos de la historia, el pasar, incluso involuntariamente, de narrador a juez.

Del mismo modo, en opinión de la presente investigación es necesario aclarar que durante este estudio he procurado dedicar el mismo interés a los planteamientos de cada uno de los partidos políticos, sin importar mis tendencias personales o el peso electoral que cada uno de ellos tengan el momento presente. Sin embargo, algunos capítulos serán notoriamente más extensos que otros, ya que los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, que suman casi un siglo de actividad política, evidentemente ha generado mucho más material de estudio y referencia que el de la Revolución Democrática y aquellos que tienen menos tiempo de haber iniciado su actividad como partidos políticos nacionales.

También influye en este aspecto el hecho de que algunos partidos dan mucha más importancia al federalismo en sus declaraciones de principios, y en su vida política, mientras que otros prácticamente no mencionan el tema al no considerarlo dentro de las prioridades de su propuesta de cara a los ciudadanos.

CAPÍTULO PRIMERO:

EL FEDERALISMO COMO ASPIRACIÓN

Antecedentes del federalismo

En opinión de la presente investigación es importante que en primer término volteemos la mirada hacia el concepto de federalismo en sí mismo, en sus interpretaciones y en su desarrollo, tanto a nivel internacional, como en el marco de la filosofía y la práctica política al interior de los Estados Unidos Mexicanos.

Con este objetivo es necesario partir desde el propio origen de la palabra “federal” que se remonta a la expresión latina *foedus*, la cual podemos traducir al idioma español como “*pacto*”, lo que nos permite resaltar por inicio de cuentas el profundo carácter contractualista y voluntario de los proyectos federales.

A diferencia de la visión centralista, en donde la soberanía emana de un solo espacio geográfico y humano, que somete a su imperio a la regiones y personas que lo rodean, el planteamiento Federal implica un concierto de iguales, en el que la autoridad central se constituye como resultado del acuerdo y la voluntad previa de quienes la rodean.

En segundo término, conviene darle una breve mirada a los antecedentes del federalismo, considerando antes de cualquier otra reflexión, que este *no es simplemente una idea que una vez concebida se haya traducido en práctica...Se trata primero de una práctica, a la cual se construye su concepto y que, posteriormente, éste ha tenido alguna capacidad para orientar el desarrollo de aquélla.*²¹ En consecuencia, las definiciones de lo que es o no un sistema federal se verán necesariamente influenciadas por las experiencias y la historia de la nación específica de cuya cultura abreve la persona que construya el concepto desde su punto de vista, por lo que aun conservando elementos en común, veremos también diferencias de enfoque y de énfasis en los planteamientos académicos y políticos a revisar a lo largo de las próximas páginas.

A diferencia de la física o de las matemáticas, donde las variables se encuentran plena y ciertamente definidas, trascendiendo a visiones ideológicas, en las ciencias, o mejor dicho, las artes sociales, la ideología no sólo alimenta las conclusiones, sino incluso el lenguaje y los significados que conforman el argumento a partir del cual se arribará eventualmente a la conclusión.

Dicho de otro modo, mientras que, por decir algo, en las matemáticas uno+uno es igual a dos, sin importar que la suma la haga un comunista o un capitalista, en términos de discusión política dos personas pueden mencionar las mismas palabras, pero otorgándoles significados diametralmente opuestos. Por ejemplo, un anarquista de la escuela de Rothbard, un liberal seguidor de Rawls, un comunista y un conservador pueden hablar todos de libertad, pero entendiendo por ella cuatro

²¹ Guillén López, Tonatiuh, "Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia," *Cuadernos de Divulgación 17 de la Cultura Democrática*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, Número 17, 2016, p. 21.

cosas completamente diferentes. En consecuencia, siempre que nos aproximamos al análisis de las expresiones política habremos de hacerlo con la humildad de tener presente esta diversidad no sólo de palabras, sino de significados.

Hecha esta aclaración, McCracken²² nos recuerda que, dentro de los antecedentes medievales del federalismo, destaca la Liga Hanseática, la cual constituye un claro ejemplo de ese concierto de iguales mencionado en el párrafo anterior. La Liga se extendió principalmente en el territorio de lo que hoy es Alemania y los Países Bajos y estaba formada por una asociación de ciudades libres, las cuales tomaron en igual libertad la decisión de reunirse, con el objetivo de brindarse ayuda y defensa mutua. Esta institución tuvo bastante éxito durante cientos de años y eventualmente extendió su influencia incluso hasta zonas que hoy pertenecen a los países bálticos y a Noruega.

Sin lugar a dudas el federalismo moderno tiene su antecedente más directo y trascendente en el pacto Federal asumido por las trece colonias americanas de Inglaterra, que pasaron a conformar los Estados Unidos de América tras su Declaración de Independencia, proclamada por el Congreso Continental en 1776 y especialmente tras la adopción por su parte del texto constitucional, aprobado el 17 de septiembre de 1787 tras largas deliberaciones por parte de la Convención constitucional reunida en la ciudad de Filadelfia, la cual, en palabras de Alexander G Hamilton fue convocada *tras una inequívoca experiencia de la ineficacia del actual gobierno federal*,²³ que originalmente tenía poderes mínimos. Inicialmente, el gobierno federal de la nueva República se regía con base en los Artículos de Confederación, los cuales establecían en su artículo segundo que cada estado mantendría su soberanía, libertad e independencia, además de todo poder, jurisdicción y derecho que no estuviera expresamente delegado a los Estados Unidos reunidos en Congreso.

²² Instituto Mises Hispano, *Anarcofederalismo neopuritano*, disponible en: <http://www.miseshispano.org/2014/12/anarco-neopuritano/> consultado el 19 de mayo de 2018

²³ Hamilton, Alexander; Madison, J. et al., *The Federalist Papers*, Estados Unidos, 2003, Signet Classics, p. 27,

En este mismo sentido, Madison anota que una de las tareas más arduas de la convención constitucional fue *la de definir la propia línea de separación entre la autoridad del gobierno general y la de los gobiernos estatales*.²⁴²⁵ Aunque el texto constitucional le brindó el gobierno central más fuerza que la que poseía durante el periodo de los Artículos de Confederación, la constitución definitiva conserva previsiones que protegen la libertad de acción de los estados, entre las que destaca la Décima Enmienda, que señala: *los poderes no delegados a los Estados Unidos por la constitución, ni prohibidos por esta a los estados, están reservados respectivamente a los estados o al pueblo*.²⁶²⁷

Abonando también a la comprensión del federalismo en los Estados Unidos, en su monumental obra “Democracia en América”, Alexis de Tocqueville dedica una sección de su capítulo sobre la Constitución Federal a explicar las ventajas del sistema federal en general y su especial utilidad en América, señalando en pocas palabras que tradicionalmente las naciones más pequeñas tienden a ser más libres, pero más débiles militarmente y más expuestas a los efectos directos de la guerra. Por otro lado, los “*vastos imperios*” son lo más opuesto al bienestar y la libertad de las personas, pero están más protegidos de los estragos de la guerra y contribuyen con mayor fuerza *a incrementar el conocimiento y el avance de la civilización*. Según explica Tocqueville, los Estados Unidos, a través de su sistema federal *combinan las ventajas que se derivan de la magnitud y la pequeñez de las naciones*. por lo tanto, concluye: *La Unión es feliz y libre como un pueblo pequeño, y gloriosa y fuerte como una gran nación*.^{28 29}

²⁴ *After an unequivocal experience of the inefficacy of the subsisting federal government... Not less arduous must have been the task of marking the proper line of partition between the authority of the general and that of the State governments.* Traducción propia del investigador

²⁵ *ídem*, p. 223,

²⁶ *The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.* Traducción propia del investigador

²⁷ *The Constitution of the United States of America*, Estados Unidos, Applewood, 2015, p. 20.

²⁸ *The Federal system was created with the intention of combining the different advantages which result from the magnitude and littleness of nations; and a glance at the United States of America discovers the advantages which they have derived from its adoption...The Union is happy and free as a small people, and glorious and strong as a great nation.* Traducción propia del investigador

²⁹ De Tocqueville, Alexis, *Democracy in America*, Estados Unidos, Everyman's Library, 1994, pp. 159-165.

Desde entonces, y a lo largo de los dos siglos siguientes, el federalismo se expandió como forma de organización del Estado a lo largo de diversos países y continentes, dividiéndose en términos generales en de los grandes bloques.

- El primero es el de aquellas naciones donde, como el caso los Estados Unidos o de la República Federal Alemana, el federalismo fue un resultado de la realidad sociopolítica previa, al integrarse varias soberanías preexistentes en un solo estado nacional.
- El segundo es el de aquellas otras que, como Brasil o México, adoptaron el federalismo *sin que haya tenido lugar una reunión o acuerdo entre Estados libres previamente existentes*.³⁰ Ellos lo hicieron a partir de un decreto, a pesar de que previamente habían funcionado bajo modelos de gobierno central; en estos casos, la adopción del sistema federal pretendía explícita o implícitamente imitar el éxito institucional de los Estados Unidos, replicando su sistema de gobierno.

La pretensión de asimilarse al esquema norteamericano, que en México compartían de cierto modo tanto centralistas como federalistas, puede notarse, por ejemplo, al analizar el artículo 80 del *primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana* de 1842, que literalmente señalaba: *Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los departamentos*”, mientras que el artículo 24 del voto particular de la minoría (federalista) de la Comisión Constituyente de 1842, proponía que: *La administración interior de los estados será enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal*³¹.

³⁰ Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio. El Federalismo como forma de Organización del Estado, en *Fundamentos, teoría e ideas políticas*, Ciudad de México, UNAM, 2014, p. 213.

³¹ Hernández, Antonio María y Valadés, Diego, (coord.) *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, Ciudad de México, UNAM, 2004, p. 316.

Ambas redacciones son copias apenas disimuladas de la décima enmienda a la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica, a la que nos referimos previamente.

Definiciones del federalismo

Actualmente, los investigadores han construido una interesante variedad de definiciones y explicaciones en cuanto al concepto del federalismo. Ya que no es el objetivo del presente estudio el centrarnos específicamente en las características y elementos del concepto, bastará con citar algunas de las más relevantes, de forma que podamos contar con una idea general de lo que consiste, conforme avanzamos en el análisis de su presencia en cada uno de los partidos políticos que conforman el sistema político mexicano.

En primer lugar, López Guillén afirma, citando a Maurice Croisat, que el gobierno federal puede distinguirse a partir de tres principios característicos: el de separación, por medio del cual *una Constitución federal contiene disposiciones precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre dos niveles de gobierno*; el de autonomía, de acuerdo con el que *cada nivel de gobierno es autónomo o, incluso, “soberano”, en su ámbito de competencia definido por el principio precedente*; y el de participación, lo que significa que en un sistema federalista, *las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales*.³²

Para Rainer-Olaf Schultze, el federalismo debe cumplir ante todo dos funciones: *la estructuración del poder por medio de la división vertical de poderes... y la integración de sociedades heterogéneas... se aspira a la integración económica, aunque también la política y militar*.³³ Es decir, el federalismo aparece como una herramienta para asemejar a los desiguales.

³² Guillén López, Tonatiuh, “Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia,” *Cuadernos de Divulgación 17 de la Cultura Democrática*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, Número 17, 2016, pp. 31, 32.

³³Schultze, Rainier-Olaf, *El Federalismo, Fundamentos, teoría e ideas políticas*, Ciudad de México, UNAM, 2014, p. 193.

Por su parte, Sánchez de la Barquera, siguiendo el planteamiento de Karl Loewenstein, apunta que por una parte existe el federalismo centrípeto, intraestatal, *que busca la integración, la cooperación y la igualdad de las condiciones de vida*, lo que se refleja en *una distribución funcional de tareas según tipos de competencia*; mientras que por otra parte se encuentra el federalismo centrífugo e interestatal, *que resalta la autonomía, la competencia y la diversidad en las condiciones de vida...un modelo de federalismo entre dos unidades estatales, caracterizado por la distribución de tareas por campos políticos*.³⁴

Por su parte, Peter Häberle nos recuerda la diferencia entre el federalismo “dual”, que se puede encontrar, por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica y el “federalismo cooperativo”, del que pone como ejemplos a Canadá, India, Alemania y Sudáfrica.³⁵

José María Serna recupera otras definiciones, entre las que destacan las de Wheare: *una Federación significa aludir a un tipo de organización política en el cual dos niveles de gobierno, el federal y el regional, son independientes uno del otro pero operan de manera coordinada*, King: *una Federación es un Estado soberano que se distingue de otros Estados por el solo hecho de que su gobierno central incorpora a nivel constitucional a unidades regionales dentro de su proceso de toma de decisiones*, o Carl Friedrich *un conjunto de agrupaciones políticas coexisten e interactúan como entidades autónomas, unidas en un orden común que también tiene su propia autonomía*.³⁶

Encontramos también conceptos como el del federalismo competitivo, que pretende *fomentar la innovación mediante la competencia política* entre los estados, así como entre éstos y la Federación³⁷, y los del federalismo polifónico, *caracterizado por la*

³⁴ Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, *La Federalización de la Política Cultural en México*, Ciudad de México, UNAM, 2011, p. 23.

³⁵ Häberle, Peter, “El federalismo y el regionalismo: una estructura modélica del estado constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorándum para un proyecto español” *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, No. 77, Mayo-Agosto 2006, p. 10.

³⁶ Serna de la Garza, José María. *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, Ciudad de México, UNAM, 2002, p. 2.

³⁷ Krings, Günter, “La Evolución del Federalismo en Alemania”, *Cuadernos de pensamiento político*, Madrid, Faes, 2009, p. 10.

existencia de múltiples fuentes independientes de autoridad política, en el que los gobiernos federal y estatales funcionan como centros alternativos de poder. En primera instancia, cualquier tema está presumiblemente dentro de la autoridad del gobierno federal y un gobierno estatal...A diferencia del federalismo como empoderamiento, el federalismo polifónico se enfoca en facilitar y estructurar la interacción de los gobiernos estatales y el federal. ³⁸³⁹

Así mismo, es necesario aclarar que una federación no es igual a una confederación, ya que mientras la primera está respaldada en un texto constitucional y se encuentra formada por un Estado único, cuyas subdivisiones administrativas operan de manera autónoma en su régimen interior, la confederación surge a través de un acuerdo internacional, con mucha mayor flexibilidad para la integración y salida de las partes que lo integran. Con el paso del tiempo, lo que inició como una confederación puede ir profundizando su integración para transformarse en algo muy cercano al régimen federal, como es el caso de Suiza, cuyo origen data de finales del siglo XIII como una *Eidgenossenschaft* (confederación) de pequeñas comunidades independientes. De hecho, su nombre oficial sigue siendo el de *Schweizerische Eidgenossenschaft*, es decir: Confederación Suiza.

Este mismo conflicto de visiones, entre la concepción de una confederación de libre salida y un régimen federal rígido en su permanencia fue uno de los principales puntos de confrontación en el contexto de la Guerra Civil norteamericana, pues los estados del sur argumentaban que bajo la Constitución estadounidense conservaban su soberanía originaria, y que tenían el derecho de abandonarla, cosa que hicieron al escindirse de los Estados Unidos y formar los Estados Confederados de América, que existieron como un pacto independiente hasta el triunfo del ejército de la Unión, en 1865, que obligó a los estados rebeldes a reintegrarse en la

³⁸ *...is characterized by the existence of multiple, independent sources of political authority...the federal and state governments function as alternative centers of power. In the first instance, any matter is presumptively within the authority of the federal government and of a state government...Unlike federalism as empowerment, polyphonic federalism focuses on facilitating and structuring the interaction of state and federal governments.* Traducción propia del investigador.

³⁹ Schapiro, Robert A. *Polyphonic Federalism*, Estados Unidos, The University of Chicago Press, 2009, p. 95.

federación y afianzó la trayectoria jurídica de dicha nación hacia un “federalismo” cada vez más controlado desde la capital, ya sea a través de mecanismos directos, como las enmiendas constitucionales, o indirectos, como la imposición de reglas administrativas para acceder a recursos federales en materia de educación, por ejemplo.

El federalismo en México

El artículo 4 de la Constitución de 1824 proclamaba directamente que “*la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal*” marcando con ello el inicio de una convicción jurídica que fue desafiada constantemente tanto en la arena política como en la militar y en la de las políticas públicas a lo largo de las décadas posteriores, a pesar de lo cual tendió a mantenerse firme, al menos en la letra de la ley, consolidando con el paso del tiempo una identidad que trasciende a las divergencias de opinión e ideología sobre el rumbo del país.

Actualmente en México podemos encontrar algo muy parecido a un consenso al interior de las principales fuerzas políticas en cuanto a la necesidad de contar con un sistema federal, ya que este forma parte de la identidad jurídica e institucional del país. Un acuerdo similar se refleja en la sociedad, como lo muestran las cifras mencionadas por el jurista Diego Valadés, quien cita una encuesta donde el 42.4% de los mexicanos considera que las decisiones importantes deben tomarse conjuntamente por los gobiernos federal y locales, un 32.2% cree que deben tomarlas de forma alternada, dependiendo de su contenido y sólo un 16.2% señala que debe tomarlas exclusivamente el gobierno federal, llevándonos a la conclusión de que *México es un Estado en el que las funciones están diferenciadas pero que no excluye la colaboración...una conciencia federalista que no afecta la unidad del*

*Estado y que sí enfatiza la necesidad de evitar la concentración del poder*⁴⁰ y que, en palabras de Jesús Silva-Herzog Márquez, permite *construir un pluralismo territorial, distribuir las actividades del Estado de tal manera que ciertas responsabilidades recaigan en el poder nacional y otras en los poderes de los gobiernos regionales*.⁴¹ Ello, plantea, es posible por medio de *un pacto constitucional para compartir el poder* y que permite de forma simultánea *el autogobierno de las regiones y la unidad nacional*.⁴²

Esta certeza relativamente compartida requirió de décadas de debate y confrontaciones tanto en el plano académico y político como incluso en el militar, y a pesar del peso simbólico del concepto del federalismo en el discurso político mexicano, durante mucho tiempo este fue poco más que letra muerta en la práctica gubernamental.

Tradicionalmente se considera que el federalismo mexicano es resultado de un intento de imitar el modelo que le había funcionado también a los Estados Unidos de Norteamérica. También es importante considerar que, como lo explica Sánchez de la Barquera Arroyo,⁴³ el adoptar el modelo federal fue también una respuesta y una especie de una *garantía contra la atomización estatal* ante las demandas de autonomía de muchas regiones del país y el temor de que la recientemente independizada Nueva España viviera una situación similar a la de los virreinos sudamericanos, que se fraccionaron en diversos países.

Entre los principales planteamientos referentes al federalismo desde un punto de vista académico y político dentro del debate mexicano podemos encontrar los de Lujambio, quien apunta que:

En sociedades culturalmente heterogéneas como Canadá, Suiza e India, por ejemplo, el federalismo funciona como

⁴⁰ Valadés, Diego, "Reflexiones sobre el federalismo mexicano," *Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho*, Buenos Aires, Año 13, Número 26, 2015, p.261, 262.

⁴¹ Silva-Herzog Márquez, Jesús J., "Esferas de la Democracia, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2016, p. 45.

⁴² ídem.

⁴³ Sánchez de la Barquera Arroyo, Herminio, *La Federalización de la Política Cultural*, Ciudad de México, UNAM, 2011

*mecanismo integrador porque posibilita la autonomía política de los subgrupos. Lo mismo sucede en el caso del semi federalismo belga y español.*⁴⁴

Por su parte, José María Serna señala que *el Estado federal se puede caracterizar a partir de tres consideraciones básicas: La existencia de órganos de poder federales y órganos de poder locales con autonomía garantizada por la Constitución, la distribución constitucional de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales, y, finalmente, la existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de participación en la formación de la voluntad federal.*⁴⁵

También se refiere a este tema Ignacio Burgoa Orihuela, quien define al Estado federal *como un ente político que nace a la vida por medio de una unión o conjunción de corporaciones o Estados que anteriormente se encontraban separados, y que tras una reunión y alianza dan lugar a un nuevo Estado, el cual contiene a los Estados fundadores sin que estos dejen de existir.*⁴⁶

Por su parte, Miguel Carbonell anota que, en el caso de México, el federalismo tiene la particular utilidad de actuar *como atemperante del presidencialismo que se ha propiciado desde el sistema jurídico y político nacional*, haciendo posible que aquellos partidos que no han ganado la presidencia u obtenido una representación significativa en el Congreso a nivel nacional *luchen y ganen elecciones en el ámbito local y, con ello, se vayan ejercitando en el desempeño gubernativo.*⁴⁷

El hecho de que el sistema presidencial venga acompañado de un arreglo federalista en la asignación de los espacios de poder representó una extraordinaria ventaja para México en el transcurso de su transición del autoritarismo hacia el

⁴⁴ Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en México*, Ciudad de México, UNAM, 1996

⁴⁵ Serna de la Garza, José María. *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, Ciudad de México, UNAM, 2002

⁴⁶ Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, El Federalismo como forma de Organización del Estado, en *Fundamentos, teoría e ideas políticas*, Ciudad de México, UNAM, 2014, p. 213.

⁴⁷ Carbonell, Miguel "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias" *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2003, p. 381.

sistema democrático. Esto resultó particularmente notorio en los meses posteriores a la turbulenta elección presidencial de 1988⁴⁸.

Respaldando la perspectiva de Carbonell, Lujambio señala que, particularmente en esta turbulenta etapa de la historia mexicana, el federalismo ofreció una oportunidad para *desempantanar la situación política... permitiendo la distribución del poder entre los partidos en el nivel estatal y atemperando el carácter mayoritario y excluyente, así como el potencial conflictivo, de la siguiente elección presidencial*.⁴⁹

En este mismo sentido apuntaba el antes citado Alonso Lujambio, explicando que en los países que cuentan con un sistema de gobierno de corte presidencialista, el federalismo ofrece una ventaja añadida, la de facilitar escenarios de poder compartido entre diversas fuerzas políticas, que de otro modo estarían enfrentadas sin posibilidad de contrapesos. Señala Lujambio:

*...el formato suma cero de la competencia presidencial, por naturaleza mayoritario y excluyente, puede convivir con otro arreglo institucional que permite compartir el poder, que es por naturaleza consensual en vez de mayoritario, inclusivo en vez de excluyente, y que puede contrarrestar el carácter mayoritario del régimen presidencial de gobierno. Me refiero al federalismo.*⁵⁰

En los hechos, las decisiones políticas sobre lo que había de suceder a los estados se tomaban desde la capital de la República. Así lo narra por ejemplo el exgobernador de Michoacán Cuauhtémoc Cárdenas, en el libro biográfico⁵¹ que le escribió Paco Ignacio Taibo II, cuando Cárdenas recuerda que a principios de 1976

⁴⁸ Manuel Clouthier y Cuauhtémoc Cárdenas, los dos principales candidatos de oposición, acusaron un fraude electoral y movilizaron a buena parte de la sociedad, lo que llevó al régimen a una crisis de legitimidad que no había experimentado, al menos, desde las elecciones en que Ávila Camacho derrotó, en medio de innumerables actos de violencia, a Juan Andreu Almazán.

⁴⁹ Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en México*, Ciudad de México, UNAM, 1996, p. 31.

⁵⁰ Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en México*, Ciudad de México, UNAM, 1996, p. 12.

⁵¹ Este libro se volvió muy famoso en 1994, después de que el entonces candidato panista, Diego Fernández de Cevallos, lo usara como instrumento argumental en el primer debate entre candidatos presidenciales, que lo enfrentó con el propio Cuauhtémoc Cárdenas (del PRD) y con Ernesto Zedillo (del PRI)

el entonces candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional, José López Portillo, le propuso ser candidato a Senador por Michoacán.⁵²

Más adelante, Taibo le pregunta a Cárdenas sobre la forma en que logró llegar a ser gobernador de Michoacán, y este le responde, justificándose acto seguido con el pretexto de que *en aquel momento no veía otro camino*, reflejo de la realidad del centralismo en las decisiones de la vida política mexicana incluso en la parte final del siglo XX:

*Dentro de los esquemas usuales del régimen de partido de estado. Yo le planteo mi interés al presidente de la república, empiezo a reunirme con amigos y compañeros de Michoacán, para crear un clima en lo local, y finalmente me avisan que soy el candidato.*⁵³

Sin embargo, a pesar (y en ocasiones gracias a) el estereotipo de sumisión de las decisiones políticas locales al ámbito central, como veremos más adelante (en especial al analizar el papel que jugó el concepto de federalismo en la fundación y en la historia del Partido Acción Nacional como partido político de oposición) fue justamente el ámbito local donde el autoritarismo político comenzó a ceder terreno, sentando las bases para una transición que no sólo fue pacífica y ordenada, sino que pudo llevarse a cabo sin necesidad de derribar las reglas e instituciones previas. Ello fue posible justamente gracias a que México cuenta con un sistema de gobierno federal, en la que las autoridades locales siempre mantuvieron, al menos en el texto de la ley, su independencia respecto al poder central.

¿Cómo funcionó específicamente ese mecanismo? De la siguiente forma, explica Fred Riggs:

Las instituciones autónomas a nivel estatal -y en municipalidades y jurisdicciones rurales- le permiten a un partido derrotado a nivel nacional el retener poder en los

⁵² Por cierto, Cárdenas fue electo para representar a su estado, pero duró en el Senado apenas 3 meses antes de que el presidente lo invitara a formar parte de su gabinete.

⁵³ Taibo II, Paco Ignacio. *Cárdenas de cerca*, Ciudad de México, Planeta, 1994, p. 54.

*gobiernos estatal y local. Dichos partidos mantienen su vitalidad organizacional debido a que las recompensas del éxito están disponibles para ellos a nivel local. Significativamente, el sistema clientelista para el nombramiento de servidores públicos...podría ser muy funcional para la continuación de políticas abiertas en un régimen presidencialista...*⁵⁴

Al analizar el caso norteamericano, Riggs continúa, haciendo referencia a la “indisciplina” y el enfoque local de los partidos políticos en Estados Unidos, que sumada al factor arriba descrito significa que la viabilidad de los partidos locales no depende de victorias nacionales,⁵⁵ lo que a su vez alienta una “indisciplina” al interior de los partidos, que permite al Presidente impulsar legislación bipartidista⁵⁶. Por todo ello, arriba a la conclusión de que el federalismo es una característica indispensable para el éxito de un régimen presidencial abierto.

De regreso a México, Lujambio anota que, para que el federalismo refleje en los hechos su potencial como mecanismo de integración, es indispensable *contar con leyes electorales locales cabalmente democráticas, que garanticen limpieza en los comicios estatales y que permitan que los resultados sean aceptados por todas las partes involucradas*.⁵⁷ Asimismo, aunque el entorno nacional durante la época democrática ha sido tradicionalmente “tripartidista,”⁵⁸ a nivel local en casi todos los estados existen sólo dos partidos verdaderamente en competencia por el poder, lo que vuelve a la alternancia *mucho más posible, viable, menos costosa y educativa para todos en el federalismo*.⁵⁹

⁵⁴ Riggs, Fred, “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”, *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 1988, pp. 247-278.

⁵⁵ Por lo que, a la siguiente elección, apunta Riggs, la oposición forma una coalición de exitosas organizaciones partidistas a nivel local y grupos de interés o de presión agrupados en forma de Comités de Acción Política (PACs, por sus siglas en inglés), que algunas veces puede incluso ganar la Presidencia.

⁵⁶ Es a lo que los norteamericanos llaman “*reaching accross the aisle*” y constituye una promesa constante en las campañas electorales.

⁵⁷ Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en México*, Ciudad de México, UNAM, 1996, p. 48.

⁵⁸ Podemos decir que a partir de 2015 se ha evolucionado hacia un pluripartidismo

⁵⁹ ídem, p. 149.

Otro efecto de la alternancia y de la democracia a nivel local es que *el federalismo incentiva a todos los partidos a descentralizarse en uno u otro grado...a seleccionar candidatos que respondan a los intereses y condiciones de electorados separados geográficamente e independientes*. Es decir, para el México democrático y presidencialista el sistema federal representa un menor costo, una oportunidad de diálogo más amplia y una mayor cercanía de los grupos de poder con la sociedad a la que han de representar

Por otra parte, de forma simultánea a la consolidación social y política del sistema federal, también se ha perfeccionado la relación entre estados y gobierno central en materia hacendaria. se trata del llamado “federalismo fiscal” que teóricamente pretende encontrar *el punto de equilibrio entre la satisfacción de las necesidades públicas de acuerdo con las preferencias de los residentes del país, y el respeto las inclinaciones de los vecinos de cada una de las subdivisiones*.⁶⁰

Durante el siglo XIX muchos caciques locales cobraban impuestos e incluso instalaban aduanas para cobrar una “alcabala” y controlar la llegada, circulación y salida de mercancías provenientes o dirigidas a otras entidades, sin que durante casi un siglo el gobierno Federal pudiera aplicar un orden en este sentido, hasta que en 1895 el gobierno de Porfirio Díaz logró que los estados aceptaran eliminar estos cobros y a cambio la administración Díaz cedió al eliminar los impuestos federales sobre el consumo de manufacturas.⁶¹

De hecho, todavía en los primeros años del siglo XX los estados contaban con bancos que tenían la potestad de emitir dinero a su propio nombre. Justamente, para modernizar y centralizar la política monetaria una de las primeras acciones del régimen revolucionario tras consolidarse en el poder en los años veinte del Siglo XX fue la de consolidar un Banco de México, que tuviera el privilegio exclusivo de la impresión de billetes y monedas.

⁶⁰ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales*, Ciudad de México, UNAM, 1992, p. 29

⁶¹ *El Federalismo Fiscal en México*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LVIII Legislatura, 2001 p. 27.

En cuanto al cobro de los impuestos, Pliego Moreno señala que igualmente, durante la década de los veinte:

*...inició el lento camino de construcción del federalismo fiscal, buscando los mecanismos de la autonomía tributaria, la descentralización fiscal, el incremento de la capacidad impositiva y una clara diferenciación de facultades impositivas sobre la base del fortalecimiento del municipio.*⁶²

No todos comparten esa visión optimista respecto al papel del municipio en el desarrollo del paradigma impositivo durante la época posterior a la revolución mexicana. Riva Palacio señala que la centralización de los recursos financieros tuvo graves consecuencias a nivel local, incluyendo *severos problemas administrativos en la organización municipal*, entre los que destacaba la falta de *una eficiente dotación de servicios públicos municipales*,⁶³ debido a que los ayuntamientos carecían de *recursos propios* y las participaciones federales y estatales que recibían año con año eran muy irregulares.

Dicha irregularidad es una consecuencia inevitable del hecho de que, al definirse el monto y las obras etiquetadas en las participaciones provenientes del legislativo estatal y federal, las decisiones necesariamente se tomaban -y muchas veces se siguen tomando- a partir de la perspectiva y la agenda de dichos poderes y no del municipio, aunque teóricamente deberían definirse con el objetivo de *transferir recursos que hagan imposible que cada jurisdicción proporcione un nivel adecuado de servicios con un esfuerzo fiscal...que no difiera sustancialmente de unas a otras, asegurando así el trato idéntico a los que están en igual condición.*⁶⁴

Asimismo, para regresar al planteamiento de Pliego Moreno, conforme avanzó el siglo XX el *sistema fue evolucionando lentamente a raíz de la creación del sistema*

⁶² Pliego Moreno, Ivan, *El Federalismo Fiscal en México*, Ciudad de México, CESOP, 2010, p. 3.

⁶³ Riva Palacio, Antonio, "El federalismo y la reforma municipal", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, Ciudad de México, número 24-25, octubre 1986-marzo 1987, p. 69.

⁶⁴ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales*, Ciudad de México, UNAM, 1992, p. 77.

*de participaciones en 1922 y la realización de las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947.*⁶⁵

En términos generales, esta evolución ha tendido a eliminar en la práctica las facultades de los estados para el cobro de los principales impuestos, incluyendo los impuestos sobre la renta y al valor agregado, compensando esos ingresos con la repartición de “participaciones” por parte del gobierno central⁶⁶ y del establecimiento de cada vez más “reglas de operación” que los estados y municipios deben cumplir para tener acceso a los recursos etiquetados para diversos programas de inversión y apoyo social,⁶⁷ a lo que se suma, citando a Gustavo Merino, el hecho de que:

*...la federación tiende a dominar por su mayor control sobre los recursos públicos y porque el Congreso gradualmente incrementó las atribuciones de la federación en casos de concurrencia...La cultura arraigada en México de pedir al Ejecutivo que resuelva problemas aun de índole local, refuerza la hegemonía federal.*⁶⁸

Ello por una parte tiene el efecto positivo de limitar el potencial de abuso por parte de las autoridades locales, pero por la otra deja en entredicho la capacidad de subsistencia propia de las administraciones estatales, y en consecuencia su soberanía. Es decir, la ruta es hacia la centralización de los grandes impuestos, limitando las capacidades estatales, un fenómeno que no es exclusivo de México.

...a pesar de los esfuerzos descentralizadores para acercar la toma de decisiones públicas a los lugares directamente

⁶⁵ Pliego Moreno, Ivan, *El Federalismo Fiscal en México*, Ciudad de México, CESOP, 2010, p. 3.

⁶⁶ A través de la Ley de Coordinación Fiscal, promulgada el 27 de diciembre de 1978 por José López Portillo. en el tercer párrafo de su artículo primero señala que: *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.*

⁶⁷ También es importante notar que partir de las reformas realizadas en 2007 a la Ley de Coordinación Fiscal se ha buscado que los estados tengan para hacerse de recursos propios y no dependan tanto de los fondos otorgados desde la Federación.

⁶⁸ Fernández, Arturo M. (coord.), *Una Agenda para las Finanzas Públicas en México*, Ciudad de México, ITAM, 2001, p. 149.

*afectados y a la participación de las comunidades -como bien nos recuerda Luis F. Aguilar- aún los sistemas federales de más larga trayectoria tienden a concentrar el mando en las áreas sensibles, como la soberanía, la unidad y prosperidad de un país.*⁶⁹

Como podemos derivar de todos los datos y reflexiones previas, el federalismo mexicano es una obra en marcha más que un logro en mármol, una aspiración que durante un buen tramo de la historia de México estuvo representada sólo en la ley y no en los hechos. como señala Antonio Riva Palacio, refiriéndose particularmente a la situación de los municipios tras el triunfo de la revolución mexicana, la *centralización de la toma de decisiones en los niveles superiores de gobierno propició...una insuficiente expresión y escasa participación de las fuerzas sociales de la localidad en las decisiones de gobierno y en los proyectos de desarrollo municipal.*⁷⁰

En consecuencia, sólo en los últimos años hemos comenzado no únicamente a analizar en la teoría, sino a vivir en la práctica de la administración pública, la vida política y la convivencia social. Tan es así que, todavía después de las elecciones generales de 1988, cuando la transición a la democracia ya estaba a plena marcha,

*...en algunas ocasiones, el Ejecutivo Federal tuvo que intervenir en la política estatal cuando el PAN le recordaba al presidente los términos de su acuerdo y le reclamaba el cabal cumplimiento de su promesa de elecciones estatales limpias. Es decir: el presidente tuvo que violentar con su intervención política el pacto federal como única manera de democratizar y potenciar el federalismo,*⁷¹

⁶⁹ Pliego Moreno, Ivan, *op. cit.*, p. 22.

⁷⁰ Riva Palacio, Antonio, "El federalismo y la reforma municipal", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, Ciudad de México, número 24-25, octubre 1986-marzo 1987, p. 69.

⁷¹ Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en México*, Ciudad de México, UNAM, 1996, p. 40.

...y los partidos políticos jugaron - y juegan- un papel protagónico en todo el proceso.

Este papel de primera línea a cargo de los partidos se refleja no sólo en su actuación cuando ganan la presidencia de República o las gubernaturas, sino también en sus iniciativas, acuerdos y votaciones para transformar el marco jurídico desde el poder legislativo.

Para adelantar tan sólo un ejemplo de la trascendental importancia del aspecto legislativo es la sutil pero demoledora tendencia de las últimas ocho legislaturas del Congreso de la Unión para arrebatárle espacios de decisión a los estados y entregárselos al gobierno federal. Actualmente existen doscientas ochenta leyes a nivel federal. dentro de estas se incluye (a noviembre de 2017) un total de cuarenta y seis leyes generales. a diferencia del resto de las leyes aprobadas por el congreso, las leyes generales no sólo regulan la actuación de las autoridades federales, sino que a través de ellas el legislativo Federal reparte directamente competencias y obligaciones a los tres niveles de gobierno, cerrando por consecuencia espacios de decisión a las legislaturas estatales, que en la práctica se ven obligadas a aprobar leyes locales que son una mera adaptación de la existente a nivel federal.

Un reflejo de la grave erosión del federalismo en la vida jurídica de nuestro país es que treinta y seis de esas cuarenta y seis leyes generales se han aprobado en los últimos diecisiete años. Asimismo, a partir del 2014, se creó un nuevo tipo de ley, las “leyes nacionales”, que eliminan cualquier pretensión de la soberanía de las entidades federativas y regulan directamente. Actualmente (diciembre de 2017) hay cuatro de estas leyes: la ley de Seguridad Interior, promulgada el 21 de diciembre de 2017 por Enrique Peña Nieto; la Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en 2016; la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, publicada en 2014, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, publicada también en el 2016, complementando al Código Nacional de Procedimientos Penales, que demolió la centenaria tradición de los códigos de procedimientos a nivel estatal.

Al mismo tiempo, se ha profundizado la tendencia a regular directamente desde el ámbito federal, disminuyendo o anulando la capacidad de los estados para actuar de manera independiente, por ejemplo, en el ámbito del derecho electoral, con la transformación del Instituto Federal Electoral en un Instituto Nacional Electoral, que tiene, entre otras, la atribución de tomar el control de los procesos electorales locales.

Irónicamente, a pesar de la ya mencionada convicción federalista de la sociedad mexicana, el propio Diego Valadés complementa las cifras mencionadas en párrafos anteriores señalando que el 65.7% de los encuestados *manifiesta su acuerdo con que el INE organice las elecciones locales*,⁷² mientras que sólo un 10.6% declara oponerse a dicha intervención directa del órgano electoral nacional en el ámbito de los comicios locales, que hasta el 2014 estaba reservado a la legislación y la administración definida a nivel estatal.

La marea centralizadora dentro del ámbito legislativo no se limita a ámbitos donde la gravedad de las circunstancias o la repetida inconformidad de los actores sociales pudiera justificar o al menos servir de pretexto para una mayor intervención directa de las leyes y las autoridades federales en el funcionamiento de las instituciones locales, sino que se extiende cada vez más a todos los sectores de la vida jurídica del país.

Muestra de ello es que el pasado 15 de septiembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación⁷³ un decreto por medio del cual se reforman y adicionan los artículos 16º, 17º y 73º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia cotidiana.

⁷² Valadés, Diego, "Reflexiones sobre el federalismo mexicano," *Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho*, Argentina, Año 13, Número 26, 2015, p. 262.

⁷³ DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares). Consultado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5497456&fecha=15/09/2017

En dicho decreto Dentro se incluye la previsión de convertir en facultad del Congreso de la Unión el expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, fortaleciendo la centralización legislativa en el ámbito procesal, que ya había iniciado hace un par de años con la aprobación del Código Nacional de Procedimientos Penales.

De ahí que sea muy importante entender en qué consiste la visión del federalismo que plantean los partidos políticos nacionales en sus documentos fundacionales y en sus propuestas legislativas, con el objetivo de poder contrastar sus planteamientos, para encontrar las coincidencias y las discrepancias que nos permitan contar con una visión más amplia y más diversa acerca de cómo entendemos el federalismo dentro del sistema político mexicano, y hacia dónde es probable que se mueva.

Asimismo, tanto de lo comentado hasta el momento, de los puntos que se analizarán a continuación en los siguientes capítulos, se desprende en ocasiones de forma tácita y en otras de manera directa una perspectiva respecto a las luces y sombras del federalismo en el caso mexicano. Por una parte, es evidente que el sistema federal permite atemperar la acumulación de poder inherente en los sistemas presidencialistas, donde el poder ejecutivo se deposita de forma originaria en una sola persona, a partir de la cual se construye toda una gigantesca administración pública, sin embargo, cuando el federalismo es utilizado como pretexto por los liderazgos locales para resistir influencias externas con el objetivo de preservar sus cotos de poder y sus prácticas contrarias a la naturaleza y el correcto desempeño de un gobierno democrático, entonces ese mal llamado federalismo en realidad se reduce a una coalición de cacicazgos, y justamente esa tentación de escudarse en el planteamiento federal como mero pretexto para proteger tiranías locales se vio reflejada múltiples veces en la historia mexicana.

Dicho fenómeno se reflejó particularmente en el caso de figuras como Santiago Vidaurri, el poderoso líder político y gobernador de Nuevo León durante las turbulentas décadas de 1850 y 1860, que originalmente fue uno de los principales aliados del bando liberal, pero que terminó violentamente enfrentado Juárez y aliado

al imperio en su intento por preservar la soberanía de su estado, entendida por supuesto como su dominio sobre el territorio estatal.

Un fenómeno más o menos similar se repetiría a lo largo del siglo XX, analizado por Alonso Lujambio y citado varias veces en el transcurso de los siguientes capítulos, respecto a la constante referencia al federalismo por parte de los grupos políticos del PRI en los estados como instrumento para mantener su dominio local sobre las instituciones, incluso a pesar de la voluntad ciudadana expresada de manera notoria en las elecciones, llevando a conflictos políticos más o menos graves con el gobierno central, que estaba interesado en mantener el orden del sistema político a través de una serie de concesiones⁷⁴ a la oposición y particularmente al partido acción nacional, de forma que eventualmente la transición democrática se dio en buena medida como un logro de la capital y no como un triunfo de los estados.

Episodios como estos ilustran una aparente desventaja del federalismo en el sentido de facilitar el dominio tiránico de caciques locales, a salvo de contrapesos en el resto del país. Sin embargo, esas prácticas no eran federalistas más allá de un pretexto retórico. El federalismo requiere no sólo la división de facultades entre los poderes de la capital y los de las entidades federativas, sino la interacción de ambos en el marco de una construcción institucional y legislativa apegada al estado de derecho. No es por lo tanto el federalismo consecuencia del capricho, sino, por identidad misma, consecuencia de la ley y sólo posible a partir del respeto a ella.

⁷⁴ El más famoso de estos procesos, conocidos como *concertaciones* fue el del Estado de Guanajuato, en 1991. El candidato priísta a gobernador, Ramón Aguirre, fue nombrado ganador por las autoridades estatales, pero tras enormes manifestaciones populares de protesta encabezados por el panista Vicente Fox Quesada se inició una negociación en la ciudad de México, que dio como resultado una maniobra política del presidente Carlos Salinas para obligar a Aguirre a renunciar a la gubernatura antes de tomar posesión y a la clase política priísta del Estado a ceder a través de la votación en el congreso guanajuatense para que el panista Carlos Medina quedara como gobernador interino. Para dicha votación era necesario tener presente al menos a un diputado priísta para lograr el quórum, y los tricolores rechazaron absolutamente esa posibilidad, haciendo necesario a que un operador directo del Presidente de la República los reuniera y los obligara a que no se opusieran. Las amargas negociaciones con el gobierno federal definieron en buena medida el carácter del priísmo guanajuatense en las siguientes décadas, en marcado en un resentimiento hacia los priístas del "centro" que se volvió indeleble entre los integrantes de aquella generación.

CAPÍTULO SEGUNDO:

EL PAN

¿Cuál fue el papel del concepto federalismo en la fundación del partido?

El federalismo como aspiración y objetivo político tiene una clara influencia en el surgimiento y el desarrollo de la actividad política del Partido Acción Nacional, al grado de que analistas como Alonso Lujambio consideran al PAN como *el protagonista de la transición mexicana en el federalismo*, como fruto de una vocación municipal-federalista⁷⁵ que *encuentra su raíz más profunda, aún antes de la fundación del partido, en la evolución del pensamiento liberal de su fundador, Manuel Gómez Morín*, el cual planteaba al municipio como una institución con la capacidad para que el hombre común pudiera *controlar los excesos del poder*.⁷⁶

⁷⁵ La certeza de esta íntima relación entre la figura del municipio y el federalismo no era exclusiva de los panistas, sino que, al menos en el terreno de la reflexión académica, la compartían integrantes del régimen priísta, como el previamente citado Antonio Riva Palacio, que considera a la "doctrina municipal" como la base de la "filosofía federalista", señalando en su reflexión sobre El federalismo y la reforma municipal, que la fortaleza del pacto federal *radica en la disposición de las comunidades para transformar sus particularidades en elementos de cohesión...Por ello el municipio libre constituye el pilar fundamental de nuestro federalismo*.

⁷⁶ Lujambio, Alonso, *¿Democratización vía federalismo?*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2006, p. 21.

De acuerdo al análisis del propio Lujambio respecto a las estrategias y motivaciones detrás de los esfuerzos de fundación del PAN, subyacía la convicción de que *el cambio político no podía pensarse en principio como alternancia en la presidencia de la República*; Por el contrario, y a diferencia de la costumbre caudillista que había prevalecido en México a lo largo de su historia independiente,⁷⁷ los intelectuales que habían de darle vida a Acción Nacional proclamaban que la transformación política *debía comenzar en el nivel más básico de la estructuración territorial del federalismo mexicano: el municipio*.⁷⁸

Quizá este enfoque en la política local debe entenderse no solo a la luz de las convicciones meramente intelectuales de Gómez Morín y González Luna,⁷⁹ sino a partir de la realización pragmática de que sería imposible derrotar al partido de Estado en la arena nacional, sin debilitarlo antes en sus posiciones de poder en el ámbito de los municipios. En ello se diferenciaban radicalmente de proyectos como los de José Vasconcelos en 1929 y Juan Andreu Almazán en 1940, que pretendían hacerse directamente con el control del gobierno nacional a través de las elecciones presidenciales, ambos fracasaron.⁸⁰

Aun así, incluso una generación más tarde, cuando el régimen, a través de la administración de Gustavo Díaz Ordaz,⁸¹ ya había comenzado a abrir las puertas

⁷⁷ Y que estaba en pleno apogeo en los años posteriores a la Revolución Mexicana, una guerra civil cuyo resultado se definió en buena medida a través de los éxitos o fracasos de los jefes militares y de aquellos a quienes Enrique Krauze definió como “Caudillos Culturales”.

⁷⁸ *ídem*, p. 23.

⁷⁹ Representantes y voceros fundamentales de las tradiciones del pensamiento liberal y católico, respectivamente, al interior de Acción Nacional.

⁸⁰ El fracaso de la estrategia de cambios radicales a partir de una elección presidencial quedó ampliamente confirmado tras los estrepitosos fracasos de las campañas presidenciales de José Vasconcelos (1929) y Juan Andreu Almazán (1940); ambos poseían fuertes bases de apoyo en las zonas urbanas y las clases medias, pero fueron aplastados por el control de los votos rurales y por el recurso de la violencia, que el régimen post-revolucionario manejaba sin contrapesos.

⁸¹ La compleja relación entre el Partido Acción Nacional y la figura del Presidente de la República es notoria desde los primeros documentos del partido. Por ejemplo, la declaración por medio de la cual los integrantes de la delegación del Estado de Chihuahua en la asamblea de fundación del PAN (1939) propusieron que dicha institución apoyara la candidatura presidencial de Juan Andreu Almazán en las elecciones del año siguiente, comienza con una afirmación en el sentido de que *este enorme, grandioso triunfo de la democracia se debe en primer término al gesto honrado y generoso de nuestro Primer Mandatario, el señor general de división Lázaro Cárdenas, puesto que debido a su actitud firme y ecuánime los ciudadanos todos de la república podrán concurrir a las urnas (sic) electorales en la seguridad de que su voto será respetado*. Durante las siguientes décadas y, como reflejo del centralismo político del estado mexicano, los liderazgos panistas mantendrían, en términos

de la participación opositora por medio de los diputados de representación proporcional y de un acuerdo cupular con la dirigencia panista, los líderes de Acción Nacional, se planteaban en cada proceso electoral si competir o no, y se veían constantemente obligados a recurrir de forma directa a la intervención presidencial para obtener el reconocimiento de sus victorias electorales en los municipios, con pruebas en la mano.⁸²

A lo largo de las décadas perseveraron en su enfoque en los comicios locales. Los líderes de Acción Nacional habían llegado a una conclusión similar a la que arribarían los estudiosos de las ciencias políticas, en cuanto a la importancia de la competencia electoral en el ámbito local para alentar una convivencia tolerante entre las élites políticas, aprovechando que hay menos en juego en los municipios que en el gobierno central, y abrir caminos hacia el poder nacional, aprovechando la inestimable ventaja de contar, al menos en el ámbito de la letra de la ley, con un sistema federal:

*El federalismo permite que partidos derrotados en el nivel nacional adquieran responsabilidades gubernamentales en los niveles inferiores, se integren al sistema, reduzcan su resentimiento y frustración frente a la derrota, debiliten su potencial actitud antisistema, asuman una posición más dinámica que estática, gobiernen en vez de solamente oponerse y adquieran un sentido de la complejidad de los problemas sociales y de las tareas gubernamentales.*⁸³

Aun así, esto no implicaba avances a corto y ni siquiera a mediano plazo. Todavía a finales de esa misma década de los años sesenta del Siglo XX, cuando Acción

generales, una actitud de buscar el diálogo con el Presidente de la República, como palanca para impulsar cambios, especialmente durante los primeros años de la administración Díaz Ordaz y durante el sexenio de Carlos Salinas.

⁸² Alonso Lujambio señala que sólo con la presión del presidente de la República las estructuras locales del PRI aceptaban —a veces— sus derrotas. Este patrón siguió en marcha básicamente durante el resto del periodo priísta, llegando incluso a las elecciones del año 2000, cuando el entonces presidente, Ernesto Zedillo, salió a reconocer públicamente la victoria del panista Vicente Fox, lo que le ocasionó la molestia de muchos sectores dentro del priísmo, que consideraron por tal acto a Zedillo como un traidor.

⁸³ Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en México*, Ciudad de México, UNAM, 1996, p. 23.

Nacional llevaba treinta años de participación constante en la arena política, Efraín González⁸⁴, planteaba en su ensayo, titulado Cambio democrático de estructuras,⁸⁵ una perspectiva de franco pesimismo en cuanto a la solidez de las instituciones locales, pues percibe a todos los actores políticos en una situación de sometimiento a los caprichos del centralismo tanto en el plano partidista (alrededor del PRI), como en el administrativo (alrededor de la figura cuasi imperial del Presidente de la República).

*A pesar de las estructuras constitucionales, México no vive como una República democrática federal. El Congreso de la Unión y los congresos locales carecen de la independencia, la responsabilidad y la dignidad que les atribuye la Constitución. Los poderes judiciales de la Federación y de los estados, se encuentran subordinados en su integración básica y presupuestalmente, a los otros poderes. Los estados no son entidades autónomas de una Federación, sino ínsulas cuyos gobiernos distribuye un centralismo partidista. Los municipios no constituyen en realidad la base de la organización política y administrativa de México.*⁸⁶

Como respuesta, el propio González Morfín propone al lector, unas páginas después, el *cambio de estructuras*, para el cual es indispensable alcanzar la reforma política,⁸⁷ que abarque *tanto la supresión de las estructuras de presión que dominan*

⁸⁴ Efraín González Morfín fue diputado federal en 1967 y en 1970 contendió como candidato del PAN a la Presidencia de la República, elección que perdió ante el oficialista Luis Echeverría Álvarez. Vale comentar también que es hijo de Efraín González Luna, acérrimo defensor tanto del federalismo como de la figura del municipio y considerado como uno de los dos pilares intelectuales de la fundación del Partido Acción Nacional, junto con Manuel Gómez Morín.

⁸⁵ Fue aprobado por la XX Convención Nacional el 9 de febrero de 1969, y constituyó una respuesta ante la crisis política de 1968. Se trata probablemente de uno de los documentos más importantes para entender la visión ideológica del partido a lo largo de su historia. De hecho, durante las siguientes décadas ha sido ampliamente citado como punto de referencia e inspiración por líderes de Acción Nacional a nivel local y nacional.

⁸⁶ González Morfín, Efraín, *Cambio democrático de estructuras*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2013, p. 34.

⁸⁷ El primer paso hacia dicha reforma había sucedido unos años, en el inicio de la administración Díaz Ordaz, cuando se aprobó, entre otras cosas, la creación de la figura de los diputados de partido (antecedente de los diputados plurinominales como figura para promover la representación de los partidos que no obtenían el triunfo en los distritos pero sí tenían una fuerza social significativa), que

*la realidad de nuestra vida pública, como la vigencia práctica de las instituciones republicanas, representativas, democráticas, federales y municipales que establece la Constitución.*⁸⁸

Otro de los intelectuales clásicos de Acción Nacional, Rafael Preciado Hernández, coincidía en el diagnóstico, denunciando la falta de libertad de los municipios y la centralización del poder en manos del ejecutivo federal, achacando la raíz del problema a *la ilegitimación de origen de nuestros gobernantes* a consecuencia de la cual

*...todas nuestras instituciones públicas están falseadas en su base, pues ni hay municipio libre sino “caciquismo y mugre”, ni hay federalismo sino un centralismo torpe y descarado a base de “virreyes”, ni hay división de poderes sino un servilismo incondicional del legislativo respecto del ejecutivo, ni hay rendición comprobada de las cuentas públicas.*⁸⁹

Más adelante, el propio autor profundiza su diagnóstico, afirmando que:

*...lo mismo la división de poderes, que el federalismo, que el municipio libre; ya que si estas instituciones son inoperantes en la hora presente, ello se debe a que se encuentra falseada la base misma en que descansan, o sea la legitimación de origen de nuestros gobernantes, por no ser designados realmente por el pueblo en elecciones limpias.*⁹⁰

Esta convicción perseveró en los filósofos panistas de las décadas siguientes, que reconocieron una y otra vez la importancia de entender a los municipios y estados

le permitieron a la oposición, encarnada básicamente en el Partido Acción Nacional, tener una participación más amplia en la Cámara de Diputados. Aun así, la apertura del régimen no se extendió al análisis de las iniciativas opositoras, que fueron rechazadas en la abrumadora mayoría de los casos.

⁸⁸ González Morfín, Efraín, *Cambio democrático de estructuras*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2013, p. 38.

⁸⁹ Preciado Hernández, Rafael, *Democracia*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2012, p. 27

⁹⁰ ídem, p. 95.

como entes con una realidad propia, sin que todo se defina desde la capital del país. Por citar tan sólo algunos ejemplos: Federico Ling Altamirano señala que *el Bien común tiene tres niveles de alcance, por lo menos (Bien común municipal, Bien común estatal y Bien común nacional), que incluyen elementos políticos, sociales y económicos cambiantes;*⁹¹ La Fundación Rafael Preciado, referencia ideológica del panismo, señala en su compendio de doctrina que *el respeto a la autonomía municipal es el fundamento de un orden subsidiario, solidario y responsable que el gobierno federal y los gobiernos estatales deben garantizar*, entendiendo como federalismo *subsidiario y solidario* aquel donde el gobierno federal interviene con el objetivo de *que todas las entidades, en especial aquellas con mayor rezago social, se encuentren en condiciones de igualdad para garantizar el pleno bienestar de las personas.*⁹²

Por otra parte, en su Ideario del Militante, Salvador Morales Muñoz, señala la necesidad de que *en México se supere definitivamente el centralismo político y económico, que reduce la autonomía de los estados y de los municipios, les impone “autoridades”, les dosifica sus ingresos y con ello, entre otras cosas, niega los principios fundamentales del federalismo;*⁹³ Luis Felipe Bravo Mena, ya con el PAN en el gobierno federal afirmó, en uno de sus últimos discursos como presidente del Comité Ejecutivo Nacional, que:

La alternancia del 2000 abrió el cauce para restaurar el equilibrio de poderes y el respeto a la autonomía de los estados. No cabe duda que el republicanismo y el federalismo se revivificaron con la transición democrática. Sin embargo, hoy advertimos que estos avances se distorsionan o se pervierten por la presencia de cacicazgos autoritarios en los

⁹¹ Ling Altamirano, Federico, *Doctrina y Praxis Humanista*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2015, pp. 156-157.

⁹² Fundación Rafael Preciado Hernández, *La Doctrina Panista*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2012, pp. 89, 90.

⁹³ Morales Muñoz, Salvador, *Ideario del Militante*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2016, p. 142.

estados, que han refinado las formas de abuso del poder⁹⁴ y la burla del voto libre y secreto de los ciudadanos. En suma, se reinventan en muchas entidades las formas de opresión y antidemocracia del más viejo cuño.⁹⁵

Asimismo, es importante notar que, tras llegar por primera vez a la Presidencia de la República, la administración panista, encabezada por Vicente Fox lanzó esfuerzos para fortalecer la cultura del federalismo desde la administración pública, como el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, creado como parte de la Secretaría de Gobernación por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, en julio 30 del 2002.

Para cerrar esta revisión de las perspectivas panistas, es necesario también hacer referencia al planteamiento de Carlos Castillo López, hablando del federalismo y de la dualidad que resultaba en una realidad jurídica y una realidad práctica profundamente disímolas: *resulta posible rastrear su evolución...así como la tendencia a asentar sus premisas en normas, leyes y códigos y cómo éstas permanecieron durante décadas como letra muerta.*⁹⁶

⁹⁴ En este discurso del dirigente panista se hace eco de la denuncia respecto al cacicazgo de los gobernadores, particularmente aquellos emanados del PRI que tras la caída de la figura presidencial asumieron el control absoluto de sus entidades, sin adaptarse a los mecanismos de la institucionalidad democrática. Aunque la queja de Acción Nacional respecto a la falta de compromiso democrático los gobernadores priístas adquirió particular intensidad a partir del año 2000, la encontramos presente desde décadas atrás, reflejada en muchas situaciones en las que los panistas se vieron obligados a solicitar la intervención directa del presidente de la República, por encima de la soberanía de los gobiernos estatales o municipales, para hacer respetar algún resultado electoral o acuerdo político. En la época moderna quizá el caso más trascendental fue el de las "concertaciones" posteriores a la elección de gobernador en el Estado de Guanajuato de 1991. El candidato priísta, Ramón Aguirre, fue declarado como ganador, pero tras una intensa presión social y negociaciones políticas, Aguirre declinó a ser gobernador y el congreso eligió como interino al panista Carlos Medina Plascencia, todo ello en medio de graves tensiones entre el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, y los priístas locales.

⁹⁵ Bravo Mena, Luis Felipe, *La alternancia y la transición democrática 1999-2005*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2016, pp. 417, 418.

⁹⁶ Castillo López, Carlos, "Editorial" *Revista Bien Común*, Ciudad de México, núm. 240, marzo 2015, pp. 3-4.

¿Cuál es el planteamiento respecto al federalismo en sus principios políticos?

Las principales posiciones ideológicas del partido acción nacional se encuentran contempladas en el texto de sus principios de doctrina, que fueron publicados originalmente en 1939, como parte del proceso de fundación del partido, y que desde entonces han experimentado dos grandes “proyecciones”, la primera de ellas en 1965, veintiséis años después de la fundación del partido, y la más reciente en el año 2002, cuando Acción Nacional recién había llegado por primera vez a la Presidencia de la República, lo que necesariamente implicaba una nueva perspectiva respecto los problemas nacionales, planteada ya no sólo desde una posición tradicionalmente opositora, sino desde la certeza de que el partido también contaba con la vivencia de gobierno, tanto a nivel local como estatal y federal.

A continuación, analizaremos cuál es el planteamiento que propone el Partido Acción Nacional respecto al federalismo en sus principios de doctrina y las subsecuentes proyecciones.

En 1939, en medio de un entorno político particularmente crispado por las tendencias socialistas del gobierno de Lázaro Cárdenas, la consolidación del Partido de la Revolución Mexicana como heredero del PNR pero ahora bajo un esquema declaradamente colectivista, la efervescencia política previa a las elecciones presidenciales de 1940, que había levantado particulares esperanzas entre los opositores al régimen y los ecos de la expropiación petrolera ordenada por el presidente Cárdenas el año anterior, se multiplicaron los vínculos entre aquellas personas que consideraban necesario construir una alternativa política que fuera independiente del partido oficial, y que no estuviera construida pensando únicamente la contienda electoral, sino que por el contrario se centrara en la educación cívica de la sociedad, pensando no en el corto sino en el mediano e incluso largo plazo.

El fruto de estos trabajos fue la fundación, el 15 de septiembre de 1939, del Partido Acción Nacional tras una asamblea realizada en el frontón México. El nuevo partido plantearía su acción social y política con base en una serie de conceptos ideológicos

explícitos, contenidos en sus “Principios de doctrina” publicados ese mismo año, y en los que los fundadores de acción nacional se refieren a los diversos desafíos, polémicas y realidades de su tiempo, incluyendo necesariamente los conceptos de la identidad nacional, el arreglo del Estado y el federalismo.

En la primera versión de los Principios de doctrina, publicada en 1939, el Partido Acción Nacional señala que:

La Nación es una realidad viva, con tradición propia varias veces secular, con unidad que supera toda división en parcialidades, clases o grupos, y con un claro destino.

El interés nacional es preeminente; todos los intereses parciales derivan de él o en él concurren. No pueden subsistir ni perfeccionarse los valores humanos si se agota o decae la colectividad, ni ésta puede vivir si se niegan los valores personales.

La vida de la Nación, el cumplimiento de su destino, la posibilidad de crear y mantener en ella condiciones espirituales y físicas adecuadas para una convivencia civilizada y noble, son incompatibles con el establecimiento o la conservación de un estado social desordenado o injusto, como lo sería fatalmente el que parta de toda negación de la dignidad de la persona humana o de la proclamación de una necesaria división violenta de la unidad nacional por la lucha de clases, castas o parcialidades.

Este párrafo, que bajo los paradigmas actuales, parecería no ameritar mayor polémica, resultaba en 1939 profundamente controversial, pues en ese momento el análisis marxista-leninista, construido a partir del llamado materialismo dialéctico, planteaba que era justamente el conflicto entre clases el que impulsaba la síntesis de la historia y por lo tanto el avance de los pueblos hacia el estado utópico de la “dictadura del proletariado”. Con este discurso, los marxistas habían tomado el

control directo del gobierno en Rusia y decenas de países vecinos, a los que agruparon en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas,⁹⁷ aprovechando esa nueva potencia militar y política como plataforma para promover el socialismo en todo el mundo. En México, durante la década de los años 30's, el gobierno de Cárdenas había afirmado directamente sus simpatías con el socialismo y con los grupos comunistas, apoyando por ejemplo al bando "republicano" durante la guerra civil española y dándole entrada en el país a personajes como León Trostky, uno de los principales ideólogos de la revolución bolchevique, que escapó de la URSS tras un enfrentamiento con Stalin y se exilió en México, donde fue asesinado tiempo después.

En este entorno, el afirmar como lo hacía Acción Nacional, que sería fatal el operar a partir de divisiones de la unidad nacional en base a clases o castas era ir directamente en contra del consenso político impuesto desde la Presidencia de la República.

Cuanto vigorice la unidad nacional, acendre y fortalezca los valores tradicionales que dan forma y sentido a la Nación, y coordine y jerarquice justamente los intereses parciales en el interés nacional, debe tener el apoyo pleno de la colectividad y de sus órganos. Cuanto conspire a romper esa unidad, a deformar su carácter o a desquiciar esos intereses, ha de ser rechazado y combatido por todos.

El desarrollo interno de México, su verdadera independencia y su colaboración eficaz en la comunidad internacional, dependen fundamentalmente de una celosa conservación de la peculiar personalidad que nuestra Nación tiene como pueblo Iberoamericano, producto de unificación racial y ligado esencialmente a la gran comunidad de historia y de cultura que forman las Naciones Hispánicas.

⁹⁷ Gómez Morín, el fundador del PAN, fue en algún tiempo consejero legal de Aleksandra Kollontai, primera embajadora de la URSS en México.

La base de la estructuración política nacional ha de ser el Gobierno de la Ciudad, del Municipio. Histórica y técnicamente la comunidad municipal es fuente y apoyo de libertad política, de eficacia en el gobierno y de limpieza de la vida pública.

El gobierno municipal ha de ser autónomo, responsable, permanentemente sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia, y celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo.

Sólo en estas condiciones puede cumplir la administración del municipio sus fines propios y realizar con plenitud su sentido histórico. Sólo así pueden evitarse el vergonzoso desamparo y la ruina de nuestras poblaciones, el abandono de nuestra vida local en manos de caciques irresponsables, la falta completa o la prestación inadecuada y miserable de los servicios públicos más urgentes, y sobre todo, la degradación de la vida política nacional.⁹⁸

Como podemos observar, el documento no hace no se refiere directamente al concepto de federalismo, y está construido con un planteamiento colectivista/nacionalista en mente, lo que no es de sorprender considerando que el inicio del siglo XX y en particular los años previos a la Segunda Guerra Mundial se caracterizaron por el surgimiento, tanto en la izquierda como la derecha el espectro político, de poderosos movimientos de corte colectivista, incluyendo el marxismo-leninismo en Rusia, el fascismo en Italia, el nacional socialismo en Alemania, el franquismo en España, el “New Deal” en los Estados Unidos, el Estado Novo en Portugal y el propio régimen revolucionario en México.

⁹⁸ Partido Acción Nacional, *Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional*, aprobados por la Asamblea Constituyente en sus sesiones del 14 y 15 de septiembre de 1939, disponible en: <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/Principios-de-doctrina-1939.pdf> consultado el 19 de mayo de 2018

De hecho, lo sorprendente es que, a pesar de esas circunstancias, Acción Nacional mantuviera un énfasis importante en la participación política del individuo más allá de su pertenencia a un órgano corporativo.

Los fundadores del PAN hacen énfasis en la preeminencia del interés de la nación, entendida como una realidad con destino propio. El concepto es que todos los acuerdos e instituciones debe estar orientados a vigorizar la unidad, valores y tradiciones nacionales, y aquellos que ayuden a coordinar y jerarquizar con justicia los intereses parciales dentro del interés nacional, *debe tener el apoyo pleno de la colectividad y de sus órganos.*

Aunque no se menciona el federalismo como un elemento para la antes citada coordinación y jerarquización, si se hace énfasis en el municipio como *base de la estructuración política nacional* y como *fuerza y apoyo de libertad política*. Este municipio, bajo la perspectiva de acción nacional debe de cumplir con ciertos requisitos, incluyendo la autonomía y la responsabilidad, rechazando en consecuencia la intervención directa del gobierno central en aquellas funciones o actividades de naturaleza municipal, lo anterior con el objetivo de atender y prevenir no sólo la marginación y la pobreza de los municipios, sino ante todo, *la degradación de la vida política nacional.*

Con estos principios como bandera, el PAN se lanza de lucha electoral a partir de la década de los cuarenta y comienza a obtener algunos pequeños triunfos a nivel local y a construirse una presencia mediática como contrapeso, así sea simbólico, del poderoso Partido de la Revolución Mexicana, que, a partir de 1946 y acompañando el giro a la sensatez iniciado por los gobiernos de don Manuel Ávila Camacho y don Miguel Alemán Valdés, se convirtió en Partido Revolucionario institucional.

Mientras tanto, un cuarto de siglo después de su fundación, los panistas volvían a asumir la tarea de reflexionar en cuanto sus principios de doctrina, iniciando un proceso de análisis que dio como resultado la propuesta de una “Proyección de principios” que fue presentada y aprobada en la XVIII Convención Nacional del partido, que se llevó a cabo el 16 de mayo de 1965, apenas unos meses después

del inicio del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, con quien Acción Nacional tuvo inicialmente una relación de diálogo que fue convirtiéndose en rechazo conforme avanzó el sexenio, a causa principalmente de disputas en materia electoral.

En esta segunda versión de los Principios de doctrina, publicada como explicamos antes, en 1965, el Partido Acción Nacional menciona por primera vez, de manera directa, el concepto de federalismo, señalando, al referirse a su visión doctrinaria respecto al Estado que:

En la realidad política mexicana, la práctica real del federalismo, independientemente de las críticas que sobre su vigencia histórica pudieran formularse, resulta camino adecuado para la aplicación del mayor número de esfuerzos, a fin de lograr un desarrollo intensivo y armónico del país. México debe ajustar su vida a los principios federales vigentes en la Constitución y superar el centralismo político y económico en que vive, que mengua la autonomía de los estados, les impone autoridades, les dosifica ingresos y niega, con todo ello, los supuestos mismos de la Federación.

Es indispensable el respeto a la división e integración legítima de los poderes, y el cumplimiento eficaz de las funciones que a cada uno de ellos competen, para que de las justas relaciones entre los mismos, resulte el necesario equilibrio en el ejercicio de la autoridad, dentro de un régimen de derecho. De la eficacia de un Estado de Derecho en la vida de México, es particularmente responsable la Justicia Federal, cuyas funciones de Poder se ejercitan principalmente a través del control de la constitucionalidad de los actos de los demás poderes, que la Constitución Federal ha puesto en sus manos.

La supremacía que de hecho ejerce en México el ejecutivo federal sobre los demás poderes federales y estatales, resta a todos dignidad y eficacia y rompe el fundamento de la

organización democrática federal. El cumplimiento de un programa de gobierno para bien de la colectividad no debe fincarse en el predominio que se mantiene en favor del Presidente de la República, sino en el recto ejercicio de las funciones de cada uno de los Poderes, con el mutuo respeto que tienen obligación de guardarse.

Para 1965 el régimen post revolucionario se había ya consolidado plenamente, con casi 30 años sin alzamientos militares⁹⁹ y un proyecto de modernización económica que para ese momento podía presumir como logro 10 años de estabilidad cambiaria¹⁰⁰ y de crecimiento en términos generales, aunque ello había venido acompañado de un fortalecimiento anómalo del poder presidencial, a expensas de los estados y del poder legislativo, que en buena medida actuaban como meras oficialías de partes para transmitir y aplicar las indicaciones que se les hacían llegar desde la capital.

El gobierno municipal debe tener autonomía política y recursos económicos propios, suficientes para cumplir sus fines. Por tanto, debe integrarse democráticamente y quedar sujeto de manera permanente a la vigilancia de los gobernados, sin interferencias de la Federación o de los Estados, que priven de recursos económicos a los municipios, violen su autonomía, mutilen sus funciones y fomenten la supervivencia del caciquismo.

Es contrario a la naturaleza del municipio, atribuirle funciones o responsabilidades regionales o nacionales y utilizarlo como apéndice administrativo o como instrumento de control político por parte del Gobierno Federal o de los Estados. Para conciliar

⁹⁹ El último alzamiento de importancia fue el de Saturnino Cedillo contra Cárdenas, en 1938.

¹⁰⁰ El tipo de cambio entre el peso y el dólar se mantuvo básicamente sin cambios en aproximadamente 12 pesos por dólar entre 1954 y 1970. Tras el gobierno de Echeverría, la inflación hizo necesario que el gobierno cediera en el tipo de cambio, que llegó a superar los 3,000 pesos por dólar a principios de los años noventa.

la autonomía del municipio con su integración en el sistema político nacional, se requiere el reconocimiento constitucional de las funciones municipales básicas, y la atribución de los recursos suficientes para cumplirlas.

Los ayuntamientos deben tener posibilidad constitucional de recurrir las leyes o actos de otras autoridades que lesionen la autonomía del municipio o le nieguen los medios necesarios para cumplir sus funciones.¹⁰¹

Como podemos observar, en esta nueva interpretación del planteamiento ideológico panista a la luz de las experiencias políticas y sociales acumuladas durante más de veinticinco años, el federalismo aparece ya claramente como una aspiración política, incluso aunque se reconoce la existencia de críticas válidas a su vigencia histórica. Manteniendo el concepto de nación como centro de los esfuerzos, la proyección de principios califica al modelo federal como el camino adecuado para la aplicación del mayor número de esfuerzos, a fin de lograr un desarrollo intensivo y armónico del país.

Se reconoce asimismo la presencia del modelo federal en el texto de la Constitución, pero al mismo tiempo se hace hincapié en el profundo divorcio entre las expectativas jurídicas planteadas en la norma y el centralismo político y económico de la vida cotidiana, que deja constantemente en entredicho la autonomía e incluso la perseverancia misma de las entidades federativas, sujetas al capricho político, financiero y presupuestal del gobierno central. Afirman que la supremacía del presidente la República sobre los demás poderes atenta contra su dignidad jurídica y su buen ejercicio.

Para aquilatar el tamaño de esta discrepancia entre la teoría legislativa y la práctica institucional basta por ahora recuperar lo que señala Krauze en su libro “La Presidencia Imperial”, refiriéndose al México de la década de 1950. En ese año al

¹⁰¹ Partido Acción Nacional, *Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, aprobados por la XVIII Convención Nacional con fecha 16 de mayo de 1965*, disponible en: <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/Principios-de-doctrina-1965.pdf> consultado el 19 de mayo de 2018

*gobierno federal le correspondía el 78,3 por ciento de los ingresos; a los estatales, el 18,4 por ciento, y a los municipales, el 3,3 por ciento.*¹⁰²

Y la concentración de las decisiones en los gobiernos centrales, ya sea a nivel federal como de los estados, no se limitaba al ámbito tributario, sino que se reflejaba en los más diversos aspectos de la administración pública. Continúa Krauze explicando que el centralismo de la federación:

*...se manifestaba en la creciente suplantación por parte de ésta de funciones que teóricamente hubiesen pertenecido al municipio: la construcción de caminos, mercados, rastros y hospitales, la introducción de agua potable y hasta las obras de embellecimiento. Todas pasaban a cargo de secretarías, agencias o programas federales. Para colmo, las constituciones de por lo menos trece estados facultaban a los gobernadores a deponer al personal de los ayuntamientos.*¹⁰³

Para corregir esta grave injusticia, los líderes panistas exigen que se respete la división de poderes y el cumplimiento de los trabajos que cada uno de ellos le han sido encomendados en la ley, insistiendo, al igual que lo hicieron en 1939, en la necesidad de que los gobiernos municipales cuenten con recursos propios y autonomía política y proponen que la constitución reconozca directamente las funciones básicas de los ayuntamientos y prevea la asignación de los recursos presupuestales que les permiten cumplir con ellas, además de otorgarles la posibilidad de oponerse en los tribunales a los actos legislativos o administrativos que lleven a cabo otras autoridades en perjuicio de la libertad y el trabajo municipal.

Orientada por esta proyección, buena parte de la participación política de acción nacional durante los siguientes treinta y cinco años estuvo orientada hacia la promoción del “municipio libre” y del federalismo como un requisito indispensable

¹⁰² Krauze, Enrique, *La Presidencia Imperial*, Ciudad de México, Tusquets Editores, 1997, p. 135.

¹⁰³ Ídem.

para consolidar la democracia y un verdadero Estado de derecho, en el que el presidente la República esté limitado por las leyes y no sólo por la interacción de grupos.

Irónicamente, como hemos mencionado en el capítulo anterior, en muchas ocasiones, particularmente durante la década de los noventa, el panismo recurrió a la figura del presidente de la República, para que este forzar a las camarillas políticas locales al reconocer una victoria de acción nacional, como quedó demostrado de forma particularmente clara con los casos de Baja California y Guanajuato en 1989 y 1991, respectivamente.

En el año 2000, Vicente Fox Quesada, derrotó al priísta Francisco Labastida Ochoa y se convirtió en el primer presidente emanado de la oposición que llegaba al poder por medio de elecciones limpias y sin necesidad de un golpe de Estado o una guerra civil, tomando protesta el 1 de diciembre de ese mismo año. Los primeros meses de la administración Fox fueron particularmente complicados para el panismo, que se enfrentó de lleno a la transformación de una perspectiva opositora que había perdurado durante más de sesenta años, a una visión como partido en el gobierno, que muchos de los fundadores y dirigentes habían considerado casi imposible hasta antes de las elecciones.

La nueva realidad alentó a los panistas a llevar a cabo una segunda proyección de los principios de doctrina, que se trabajó a lo largo del año 2002 y finalmente fue aprobada en la XLV Convención Nacional, celebrada el 14 de septiembre de ese año.

En esta ocasión, y como clara muestra del creciente protagonismo del debate en cuanto a las implicaciones del sistema federal en la vida política del país, el Partido Acción Nacional le dedica a este aspecto una sección entera, la trece, titulada “Municipio y Sistema Federal”. en este apartado, la proyección de principios señala que:

El municipio, formado por el conjunto de familias que habitan una comunidad, es eje de la estructura política nacional y espacio privilegiado para el desarrollo del país.

El respeto a la autonomía municipal es el fundamento de un orden subsidiario, solidario y responsable que el gobierno federal y los gobiernos estatales deben garantizar. Los municipios deben tener la capacidad para determinar libre y responsablemente las características propias de su gobierno de acuerdo con sus necesidades particulares, para establecer las normas básicas de la convivencia social y, en especial, para garantizar el pleno desarrollo y respeto por las comunidades y los pueblos indígenas.

Las atribuciones de los diferentes ámbitos de gobierno han de estar presididas por el principio de la proximidad, cuya esencia exige que todas aquellas funciones que inciden directamente en la vida diaria de las personas sean atribuidas al órgano de gobierno más cercano al ciudadano. El sistema federal deberá asegurar no sólo estas facultades y los recursos suficientes para el municipio, sino también la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

La prestación de los servicios públicos debe atender a las necesidades fundamentales de los hombres y las mujeres que conforman el municipio, asegurando los niveles mínimos y suficientes para una vida digna. La seguridad, la educación, la salud y el desarrollo humano han de ser los objetivos centrales del gobierno municipal.

Ante la creciente integración de las naciones, los gobiernos municipales han de fungir como promotores de los valores y de la diversidad cultural nacionales. En una economía mundializada, el municipio ha de contar con los servicios de

educación profesional y técnica y con la infraestructura necesaria para potenciar sus recursos y servicios en beneficio de las familias y las personas que lo integran.

En 2002, Acción Nacional replantea el papel del municipio ya no únicamente como jugador en un tablero institucional local y nacional, sino como protagonista en la economía mundial, entendiendo que ante la globalización es necesario fortalecer el papel de las instancias locales, de forma que las necesidades y las realidades comunitarias no se pierdan el lienzo inmenso de los diálogos y las negociaciones a escala internacional.

La solidaridad exige el compromiso permanente de la persona para actuar a favor del bien común de su municipio. Toda política municipal debe fundarse en la participación de quienes integran la primera comunidad de la Nación.

El desarrollo integral y el crecimiento equilibrado de todas las regiones del país es la esencia del Estado federal. La equidad en el acceso a mejores condiciones de vida ha de ser el resultado de un federalismo subsidiario, solidario y responsable que sea capaz de incorporar a todos los mexicanos, independientemente de su ubicación geográfica, al progreso nacional.

Un federalismo subsidiario y solidario implica la generosa participación de todas las entidades y de la sociedad en su conjunto a favor de la educación, de la infraestructura y, en general, de las condiciones mínimas para el adecuado crecimiento económico de todas las regiones del país.

Un federalismo solidario y subsidiario exige la participación del gobierno federal para que todas las entidades, en especial aquellas con mayor rezago social, se encuentren en

condiciones de igualdad para garantizar el pleno bienestar de las personas.

El Estado mexicano también ha de promover un federalismo responsable, donde la descentralización de funciones y de recursos confluya en el compromiso de los gobiernos municipales, estatales y federal para gestionar el bien común de la Nación desde cada ámbito de competencia.

Un federalismo responsable implica la transparencia y honestidad en la vida pública. Es deber de las autoridades manejar responsable, transparente y honradamente la hacienda pública. Es deber de los ciudadanos vigilar permanentemente la aplicación de los recursos. Las instituciones municipales, estatales y federales, deben reformarse para asegurar que la gestión pública trascienda sus períodos de elección, con el fin de dar continuidad y certidumbre a las acciones de gobierno y contribuir de manera eficaz al desarrollo armónico y equilibrado de la Nación.¹⁰⁴

Como podemos observar, el municipio sigue siendo, al igual que 1939, el principal punto de entrada de Acción Nacional hacia el tema de federalismo, y se mantiene el énfasis en la necesidad de respetar la autonomía municipal, ahora entendida como *fundamento de un orden subsidiario, solidario y responsable que el gobierno federal y los gobiernos estatales deben garantizar.*

Asimismo, esta proyección vuelve explícito uno de los pilares de doctrina (la subsidiariedad) en relación a los niveles de gobierno, planteando que las atribuciones de cada uno estén construidas partiendo de lo que definen como *principio de la proximidad*, el cual podemos explicar de forma sucinta como el planteamiento de que las funciones de gobierno *que inciden directamente en la vida*

¹⁰⁴ Partido Acción Nacional, *Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, aprobados por la XLV Convención Nacional con fecha 14 de septiembre de 2002*, disponible en: <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/Principios-de-doctrina-2002.pdf> consultado el 19 de mayo de 2018

diaria de las personas deben quedar a cargo del órgano de gobierno que sea más cercano a ellas, estableciendo en consecuencia la obligación que el sistema Federal garantice no sólo las facultades legales y los recursos necesarios para la administración municipal, sino también la *coordinación entre los distintos órdenes de gobierno*.

Por otra parte, siguiendo en términos generales la línea del federalismo cooperativo¹⁰⁵ a lo que nos referimos previamente, los panistas plantean un modelo en el que el sistema Federal funcione con base en principios de subsidiaridad y solidaridad, que se traducen en la participación generosa de todos los estados y de los ciudadanos que los conforman para impulsar condiciones mínimas de infraestructura y condiciones adecuadas crecimiento económico para todo el país. Es decir, que los estados más prósperos ayuden a los más atrasados a través de esquemas de redistribución presupuestal.

Asimismo, además de promover la *descentralización de funciones y de recursos* se integra como parte del federalismo el compromiso de todos niveles de gobierno para actuar con transparencia y la visión de que la administración pública trabaje sin estar atada al panorama electoral, dándole continuidad a los proyectos de gestiones previas.

¿Cómo lo aterriza en sus plataformas electorales?

La plataforma electoral presentada por el partido acción nacional como parte del Proceso Electoral Federal del año 2014-2015 se refiere específicamente al federalismo en dos de los subtemas del punto uno, titulado “Combate total a la corrupción y fortalecimiento institucional”.

En el apartado referente a la reforma del Estado y el federalismo, la plataforma señala que *Los ciudadanos demandan resultados y también defienden el ejercicio*

¹⁰⁵ Por cierto, como veremos más adelante, el PRI también hace referencia al "federalismo cooperativo," al que se refiere directamente en una de las líneas de acción de su plataforma electoral.

efectivo de sus derechos cívicos en los distintos niveles de gobierno, en especial, en los estados y municipios donde la tentación autoritaria es una amenaza constante y al acecho... especialmente si observamos la profunda desigualdad entre el desarrollo democrático de los estados y municipios¹⁰⁶ haciendo eco de la desconfianza del PAN respecto a aquellos actores políticos locales, particularmente identificados con el PRI, que partir de los años noventa utilizaron el federalismo como pretexto para cubrir su resistencia a la reforma política a nivel local.

además, hacen énfasis en los valores municipalistas, que han sido parte del legado ideológico de acción nacional desde 1939, y se refiere directamente a la intención de rechazar la intentona de arrebatar todas las funciones de seguridad pública que actualmente son responsabilidad del municipio, para concentrarlas en los gobiernos estatales y en el federal.¹⁰⁷¹⁰⁸

Con base en lo anterior, la plataforma del PAN propone una serie de acciones concretas, incluyendo:

1.12 Reformar los artículos 115º y 116º constitucionales para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios en materia de seguridad pública, y para establecer esquemas subsidiarios para que la federación y los estados contribuyan al fortalecimiento institucional de los municipios y los apoyen en el cumplimiento de todas sus funciones, sin desplazarlos y anularlos, como pretende la iniciativa de contrarreforma constitucional a los artículos 115º y 116º presentada en diciembre de 2014 por el titular del Ejecutivo.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Partido Acción Nacional, *Plataforma Electoral para el Proceso Electoral 2014-2015*, Ciudad de México, Partido Acción Nacional, p. 9.

¹⁰⁷ Declaración que constituye un acto de cinismo, o al menos de falta de memoria, pues fue el propio Acción Nacional, a través del entonces presidente Felipe Calderón y su gobierno, quien empezó a darle fuerza a la idea de concentrar la acción de los organismos de seguridad pública en mandos únicos.

¹⁰⁸ Ídem.

¹⁰⁹ La iniciativa, presentada el 1 de diciembre del 2014 por el Presidente de la República, a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos de la Secretaría de Gobernación, pretendía la reforma de 7 artículos constitucionales, incluyendo los citados 115º y 116º, con el objetivo de consolidar un esquema de mandos policiales únicos a nivel estado, pero al mismo tiempo

1.13 Promover la aprobación de la Ley de Derecho de Réplica que garantice a los ciudadanos en todo el país la defensa de su honor y buena fama pública.

1.14 Ampliar los periodos de sesiones del Congreso para el uso eficaz de los tiempos legislativos.

1.15 Concretar la Reforma Política del Distrito Federal a efecto de concluir el proceso de transformación de su organización política desde una perspectiva democrática y federalista, generando equilibrio entre los órganos locales, reduciendo las facultades que ejerce el Órgano de Gobierno y estableciendo a los gobiernos delegacionales como un orden de gobierno local.

Durante muchos años el régimen jurídico de la capital del país fue objeto de multitud de discusiones, particularmente enfrentado el derecho de sus habitantes a elegir autoridades locales, del mismo modo en que lo hacen en el resto del país, y por otro el riesgo de que ello pudiera implicar una mayor inestabilidad política y riesgo de rebeliones en contra del gobierno federal, un riesgo razonablemente claro a la luz de la gran cantidad de golpes de estado y guerras civiles que había enfrentado el país.

1.16 Realizar las reformas necesarias para otorgar la sindicatura del municipio al candidato que quedó como primera minoría, con el objetivo de promover la existencia de una primera instancia de fiscalización de las cuentas públicas municipales.

1.17 Reformar la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y reglamentos correspondientes para hacer un uso racional de

pretendía quitarle a su vez a estos la facultad de definir sus propias leyes en materia penal, al trasladarle al Congreso de la Unión la facultad de plantear leyes generales, mientras que las legislaturas locales se quedarían solo con literalmente migajas, es decir “aquellas conductas que no estén tipificadas y sancionadas” por una nueva legislación general aprobada desde la Ciudad de México.

los recursos y apoyos otorgados a las comisiones, grupos parlamentarios, y legisladores, que optimice los espacios e infraestructura asignados cada periodo legislativo, de tal manera que se eviten obras innecesarias, duplicidades de apoyos y usos dispendiosos del presupuesto asignado a las Cámaras.¹¹⁰

En el siguiente apartado, la plataforma se refiere directamente al federalismo hacendario y al fenómeno de la deuda de los estados y municipios, que durante los últimos veinte años creció a niveles escandalosos en algunas entidades y abrió la puerta a multitud de presuntos abusos y malversaciones que actualmente se dirimen en los tribunales y en diversas etapas de investigación.

Haciendo eco de esta situación, la plataforma reconoce abiertamente que la irresponsabilidad de muchas administraciones locales, al amparo de *la falta de la aplicación efectiva de la división de poderes en el ámbito local, implica una verdadera amenaza para la estabilidad económica del país, además de los efectos adversos que ésta tiene para el desarrollo de cada municipio y cada estado.*

Para corregir esta situación, la plataforma plantea tres acciones específicas:

1.18 Facultar a la Auditoría Superior de la Federación para que pueda fiscalizar las participaciones federales a los estados.

1.19 Los ciudadanos demandan resultados y también defienden el ejercicio efectivo de sus derechos cívicos en los distintos órdenes de gobierno, en especial, en los estados y municipios donde la tentación autoritaria es una amenaza constante y al acecho.

1.20 Fortalecer la gestión de los gobiernos municipales del país, mediante el incremento de sus atribuciones y

¹¹⁰ *ibídem.*

responsabilidades gubernamentales, así como aumentar sus fuentes de ingresos.

¿Cuáles han sido sus propuestas legislativas al respecto?

Acción Nacional sigue siendo en términos generales el partido que hace más énfasis en el fortalecimiento del federalismo dentro del marco jurídico mexicano. Para poner un ejemplo, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados se han turnado tan solo dos iniciativas¹¹¹ a la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo, ambas fueron presentadas por legisladores del PAN, se trata de una iniciativa que reforma el artículo 9º-A de la Ley de Coordinación Fiscal, presentada por la diputada María Luisa Sánchez Meza y de otra iniciativa que expide la Ley del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, presentada por la diputada Ingrid Krasopani Schemelensky Castro, del PAN.¹¹²

Entre las principales iniciativas presentadas durante los últimos años por el Grupo Parlamentario Del Partido Acción Nacional en las cámaras de diputados y senadores del Congreso de la Unión en materia de federalismo, destacan las siguientes:

La iniciativa presentada el 23 Julio del 2003 por el diputado Eduardo Rivera Pérez. para modificar los artículos 17º, 27º y 48º de la Ley General de Educación, creando el Consejo Nacional de Autoridades Educativas. *La iniciativa pretende fortalecer el federalismo educativo...y crea el Consejo Nacional de Autoridades Educativas como órgano colegiado, de reflexión, discusión, análisis y propuestas entre las*

¹¹¹ En la legislatura anterior, la LXII, sólo se turnó una iniciativa, también presentada por un diputado del PAN, explicando que *reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, para modificar las fórmulas de transferencia del sistema nacional de coordinación fiscal, específicamente en lo que se refiere a los Ramos 28 y 33, que desde hace tiempo han generado un sentimiento de insuficiencia de recursos, con la idea generalizada de que el trato y la distribución es inequitativa.*

¹¹² De acuerdo con la información publicada en la base de datos de la Gaceta Parlamentaria de la LXIII Legislatura, al 1 de enero del 2018 y disponible en: gaceta.diputados.gob.mx

*autoridades educativas federales y locales, para diseñar, formular, implantar y evaluar las políticas educativas en todo el país.*¹¹³

La iniciativa presentada el 17 de diciembre de 2003 por el Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados para reformar, adicionar o derogar las Leyes del Impuesto al Valor Agregado, del Impuesto Sobre la Renta, del Seguro Social y Federal de Derechos; además de que se plantea la creación de la Ley del Impuesto a la Comercialización de Bienes y Servicios Específicos y la Ley de los Impuestos a las Ventas y Servicios al Público, como *parte de las propuestas orientadas a lograr una reforma fiscal integral, que otorgue mayores recursos al Ejecutivo, fortalezca el federalismo fiscal y simplifique el sistema tributario.*¹¹⁴

La iniciativa presentada el 7 de febrero de 2012, por los grupos parlamentarios del PAN, el Partido Verde ecologista de México y el PRD en la Cámara de Senadores, con el objetivo de abrogar la Ley de Coordinación Fiscal y a cambio expedir una nueva Ley Federal de Coordinación Hacendaria. *La iniciativa tiene por objeto sustituir la Ley de Coordinación Fiscal con la Ley Federal de Coordinación Hacendaria, esto para establecer un nuevo Sistema de Coordinación Hacendaria que contemple mecanismos flexibles de colaboración para facilitar la solución a las necesidades del país, buscando la eficiencia, eficacia, y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.*¹¹⁵

Una de las iniciativas más interesantes para analizar y entender la aplicación de los conceptos de federalismo, planteados en las proyecciones de los principios de doctrina y aterrizados en un entorno jurídico de particular complejidad es la presentada por los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional en las Cámaras de Diputados y Senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, como parte del ya citado proceso legislativo previo a la reforma en materia de legislación electoral del 2014, que, entre otras cosas, provocó la transformación del

¹¹³ Molinar Horcasitas, Juan Francisco, *El programa de Acción Nacional en la Constitución Mexicana. Desde los gobiernos del PAN al Pacto por México 2000-2014*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, p. 483.

¹¹⁴ ídem, p. 520.

¹¹⁵ íbidem, p. 521.

Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral y le otorgó facultades para intervenir, en caso de considerarlo necesario, en las elecciones locales. La exposición emotivos de la iniciativa panista constituye un verdadero acto de equilibrista conceptual entre la fidelidad a la tradición federalista y la amarga certeza de que, una vez más, sólo a través de la presión jurídica y política de las autoridades centrales, en ese caso el nuevo INE sería capaz de obligar a los grupos políticos locales a modernizar definitivamente la organización, supervisión y fiscalización de los procesos electorales, particularmente en aquellos estados donde no se había vivido la alternancia en la gubernatura.

Dentro de los principales planteamientos que incluye la citada exposición emotivos, en opinión de la presente investigación es importante rescatar los siguientes:

...en materia electoral, la propuesta de Acción Nacional permitirá, por primera en la historia, contar con una legislación electoral armónica en todo el país, en la que se establecerán reglas comunes para todos los partidos políticos: federales y locales.

*Además, se fortalecerá el federalismo, al otorgarle a las entidades federativas un marco jurídico de equidad e igualdad para la organización de las elecciones, a través de un órgano nacional imparcial ajeno a intereses políticos y cacicazgos locales.*¹¹⁶

El cómo "fortalecerá el federalismo" la intervención directa de las autoridades nacionales en un ámbito de la legislación que tradicionalmente le había estado reservado a las legislaturas locales es una auténtica incógnita, que los legisladores tratan de resolver refiriéndose al "constante desarrollo" del pacto federal. A pesar de esto, y aunque dicho pacto efectivamente está en constante desarrollo, ello no es garantía de un mayor federalismo, puesto que dicha evolución también puede

¹¹⁶ Partido Acción Nacional, *Iniciativa De La Reforma Político-Electoral Del PAN*, Ciudad de México, <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2805>

darse el inversa, hace una mayor centralización de las decisiones, como en este caso.

Continúa unos párrafos más adelante la exposición señalando que:

...numerosas competencias que antes eran de la Federación ahora lo son de los estados y viceversa, en aras de la eficiencia administrativa y la tutela más efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Ya existe hoy en día una lista nominal y una credencial de elector expedidas por el IFE, que además es autoridad única encargada de la administración de los tiempos del Estado en materia electoral, sin que nadie por ello advierta tentaciones centralistas. Imaginemos el caos que tendríamos si, desde una ortodoxia falsamente federalista, cada estado contara con su propio padrón o con su propia credencial para votar. Naciones de indudable federalismo como Canadá o Brasil tienen una organización electoral como la que se propone.

Así, esta iniciativa no se aparta en modo alguna la vocación federalista de Acción Nacional que lo ha caracterizado desde sus orígenes. El PAN ha insistido y lo seguirá haciendo en las características que deben caracterizar a los entes locales, particularmente al municipio: autonomía, responsabilidad, sujeción plena a la voluntad y vigilancia de los gobernados y apartado de toda actividad que no les corresponda.

Ahora bien, nuestra sociedad ha podido contrarrestar, desde hace ya casi dos décadas, el carácter mayoritario y excluyente que existía en nuestro presidencialismo, particularmente en lo que tiene que ver con organizar elecciones. Así, vía el federalismo congruente, se trasladó la función de la

organización comicial a un ente autónomo y neutral respecto de los demás poderes: el Instituto Federal Electoral.¹¹⁷

Finalmente, regresando a la ya citada iniciativa presentada por la diputada panista Ingrid Krasopani, para expedir la Ley del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, dentro de los razonamientos que se plantean como parte de la exposición de motivos vale la pena destacar se hace énfasis en la falta de capacitación de los gobiernos municipales y en la poca importancia que los informes de labores de la Secretaría de Gobernación, en el gobierno de Enrique Peña Nieto, le da a este instituto, al que en varios años sólo se ha mencionado en forma colateral, además de que:

...las acciones realizadas por el Inafed resultan insuficientes para cumplir plenamente con sus tareas, más si se considera que tiene que hacerse cargo de una nueva función que recientemente le fue encomendada a la Segob, mediante la adición de una fracción X Bis al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 13 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación: “diseñar, instrumentar, desarrollar, proponer, fomentar y publicitar programas y herramientas institucionales para la asesoría, capacitación y formación permanente de los integrantes de los ayuntamientos, así como de los funcionarios y empleados municipales en su carácter de depositarios de funciones y servicios públicos, con el fin de contribuir de manera efectiva a la profesionalización de los gobiernos locales y el desarrollo institucional de los municipios mexicanos”.

Como ya se ha hecho costumbre lo largo este capítulo, vemos una vez más la insistencia de Acción Nacional sobre la autonomía del municipio, empleando en este caso su lucha a favor de esta como una prueba del compromiso federalista del partido, pero también está presente la certeza de que es conveniente que ciertos

¹¹⁷ Ídem

aspectos se manejen de forma centralizada, como argumentan en las consideraciones de su propuesta de reforma previamente citada, en las que condenan como una *ortodoxia falsamente federalista* la exigencia existente desde una parte del ámbito político para mantener el derecho de los estados, legalmente soberanos en su régimen interno, a definir por sí mismos sus mecanismos electorales.

Dicho esto, también queda al analizar el trabajo de las administraciones y los liderazgos panistas una cierta sensación de que las convicciones que tan ardientemente se expresan en las declaraciones de principios y en la retórica del discurso de cara al votante, no se traducen en resultados de gobierno con la constancia y la fortaleza que cabría esperar tras una trayectoria de casi 8 décadas proponiendo y defendiendo el federalismo en general y dentro de este al municipio como un mecanismo indispensable para el pleno ejercicio de este.

En este sentido, la sensación citada se confirma con lo que comenta Sergio Arredondo Olvera en el sentido de que durante su campaña Vicente Fox planteó 200 propuestas de corte municipalista, pero como señala la sabiduría popular, prometer no empobrece, así que lo importante es ver cuántas de estas ideas fructificaron en los hechos. La respuesta: *¿Cuántas se hicieron efectivas a lo largo de seis años? Cero, ni una sola de las 200 propuestas municipalistas. Es decir, en el discurso coincidimos pero no tenemos voluntad política para hacer las reformas necesarias.*¹¹⁸

¹¹⁸ Navarro Arredondo, Alejandro y Meixueiro Nájero, Gustavo (coordinadores), *Federalismo y Planeación Regional en México*, Ciudad de México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007, p. 155.

CAPÍTULO TERCERO:

EL PRI

¿Cuál fue el papel del concepto federalismo en la fundación del partido?¹¹⁹

La relación del Partido Revolucionario Institucional con el concepto de federalismo está repleta de ironías y contradicciones, que enfrentan el texto de los documentos aspiracionales con la acción de los políticos, e incluso con la propia herencia histórica de un partido que durante buena parte de su vida ocupó un lugar hegemónico que lo convirtió en *la variable central que ha obstaculizado el funcionamiento del federalismo en México*.¹²⁰

¹¹⁹ Curiosamente, el primer “Partido Nacional Revolucionario” no fue el fundado por Calles en 1929. 2 años antes, el grupo de apoyo al general Francisco Serrano, en los meses previos a la elección presidencial de 1928, que eventualmente ganó Álvaro Obregón.

¹²⁰ La frase es de Harry Kantor, citado por Alonso Lujambio.

Más aun, el “presidencialismo” que caracterizó a las administraciones del poder ejecutivo federal, encabezadas por integrantes del Partido Nacional Revolucionario, el Partido de la Revolución Mexicana y el Partido Revolucionario Institucional, aunque preservó el federalismo como parte de lenguaje contenido en la ley, lo debilitó y despreció en la práctica cotidiana de gobierno, a través de acciones como *la destitución de gobernadores,¹²¹ senadores, diputados federales y locales, si el titular del Poder Ejecutivo federal como jefe de partido,¹²² el Partido Revolucionario Institucional (PRI), consideraba que se había cometido una acción de indisciplina,¹²³ deslealtad o traición.¹²⁴*

Es un hecho, como afirma Lujambio, que, incluso a pesar de que el PRI *ha tenido que respetar ciertas estructuraciones políticas regionales y sus márgenes de maniobra en los estados no han sido ilimitados*, también lo es que *tradicionalmente*, hasta antes de su derrota en las elecciones presidenciales del año 2000 funcionó en términos generales como un *aparato centralizado y disciplinado*,¹²⁵ y esa misma centralizada disciplina¹²⁶ se reflejó también en el funcionamiento de las

¹²¹ El último caso fue el de Roberto Madrazo, Gobernador de Tabasco, a quien Ernesto Zedillo intentó obligar a salir de dicho cargo. Madrazo se rehusó y logró repeler exitosamente la operación política del presidente. Años más tarde se convirtió en presidente del PRI a nivel nacional y fue el candidato presidencial de dicho partido en las elecciones del 2006, terminando en tercer lugar, por debajo de Felipe Calderón Fournier (PAN) y Andrés Manuel López Obrador (PRD).

¹²² Es necesario aclarar que dicho liderazgo fue fáctico y no jurídico, pues el Partido Revolucionario Institucional siempre tuvo un presidente que encabezaba formalmente las actividades políticas y administrativas del PRI, pero que en la práctica era él mismo un subordinado del Presidente de la República.

¹²³ En algunas ocasiones dicha intervención presidencial también fue positiva, como ocurrió por ejemplo con la orden del Presidente Ávila Camacho para la desaparición de poderes en Guanajuato tras la masacre del 2 de enero de 1946, ocurrida en la ciudad de León como resultado de la represión organizada por las autoridades locales tras un conflicto post-electoral.

¹²⁴ García García, Raymundo, “Retorno del PRI ¿amenaza al federalismo?”, *Tla-Melaua, revista de Ciencias Sociales*, Ciudad de México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Número 35, Octubre 2013–Marzo 2014, p. 24.

¹²⁵ Los conatos de conflicto entre las estructuras locales y la nacional siempre estaban justo por debajo de la superficie y constantemente la consciencia de ellos empujaba en uno u otro sentido las decisiones tomadas por la burocracia del partido a nivel nacional y por el propio Presidente de la República. Quizá el caso más destacado fue el enfrentamiento entre el PRI de Tabasco, encabezado por Roberto Madrazo, y el entonces presidente Ernesto Zedillo, tras las elecciones a gobernador de ese estado en 1994.

¹²⁶ Disciplina, por cierto, que no implica negar las tensiones latentes entre los grupos políticos del PRI en los estados y aquellos integrantes que se iban a la ciudad de México y regresaban ya con un nombramiento bajo el brazo. A estos funcionarios que sólo regresaban a su estado para ser ya candidatos, sin necesidad de hacer algún trabajo político previo nivel local, se les conocía como “tuneros” haciendo referencia al dicho popular: “al nopal, planta como ninguna, se le ve nomás

organizaciones públicas encabezadas por los militantes del partido. En consecuencia, *el federalismo se mantiene inerte, y su relevancia política se reduce a estar ahí, como una institucionalidad disponible.*¹²⁷

En su ideología, su historia y la mitología que asume, el origen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se encuentra en el llamado “partido liberal”¹²⁸ del siglo XIX, cuyos principales logros fueron la imposición de “federalismo” en 1824, de las llamadas “Leyes de Reforma” con el correspondiente triunfo en la guerra civil de los tres años a mediados del mismo siglo y unos con saña después, el conflicto contra el emperador Maximiliano, al que finalmente lograron derrotar y fusilar en la ciudad de Querétaro, destruyendo el segundo imperio y consolidando a la República Federal como el sistema de gobierno.

Aun así, desde esos mismos años, los ancestros políticos “liberales” del Revolucionario Institucional han enfrentado una relación de complicada dualidad respecto al concepto del federalismo, como lo explica claramente Luis Javier Garrido:

*En la misma época en que en el resto de los países latinoamericanos los centralistas representaban la tendencia jacobina de integración nacional, en México por el contrario fueron los centralistas quienes se identificaron mejor con la denominación de “conservadores” y los federalistas a la de “liberales”*¹²⁹

cuando tiene tuna” y dando entender que para los priístas que habían hecho carrera la ciudad de México, sus estados de origen sólo eran, como al nopal, dignos de atención a la hora de recoger los frutos, sin necesidad de trabajar por ellos.

¹²⁷ Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en México*, Ciudad de México, UNAM, 1996, pp. 35, 36.

¹²⁸ Dentro del partido liberal existían dos grandes facciones, conocidas como los “moderados” y los “puros”, de corte más radical. Asimismo, el partido liberal (al igual que el conservador) carecía de la estructura y la estabilidad institucional que hoy asimilamos como sinónimo de los partidos políticos. Se trataba más bien de facciones organizadas alrededor de caudillos, en permanente conflicto con el resto de las camarillas.

¹²⁹ Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 1986, pp. 28, 29.

En cuanto los conservadores desaparecieron de la escena, tras la derrota del Segundo Imperio, el bando supuestamente liberal, ya dueño del panorama político, optó en la práctica por una estrategia de centralización de las decisiones, posibilitada por las circunstancias especialmente a partir del gobierno de Porfirio Díaz, cuando la estabilidad social y política permitió construir un aparato de gobierno más sólido, construido completamente alrededor de la figura del Presidente de la República, que conforme avanzaron sus reelecciones pudo tener más margen de maniobra para negociar con los líderes políticos estatales y eventualmente imponerles políticas en materia de impuestos, como ya lo hemos explicado a finales del siglo XIX.

La avanzada edad de Díaz y las luchas silenciosas pero intensas para sucederlo, que enfrentaron a la camarilla de los militares con la de los “científicos”, abrieron una vez más la puerta a la inestabilidad, detonada tras las elecciones de 1910 que provocó el inicio de una serie de guerras civiles. Tras la revolución mexicana y la proclamación de la nueva Constitución, en febrero de 1917, la lucha entre caudillos dio como resultado el triunfo del grupo comandado por los generales sonorenses Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles¹³⁰, que accedieron a la presidencia en la década de los 1920s, con un país atomizado en liderazgos locales, por lo que la prioridad del naciente gobierno “revolucionario” consistía en consolidar instituciones y liderazgos nacionales, de ahí que:

El énfasis organizacional de corte corporativo y vertical del PRI (y sus antecesores directos) encajó perfectamente con un partido central, disciplinado, que distribuye en forma periódica posiciones políticas en elecciones no competitivas.¹³¹

Básicamente, como lo reconocen incluso los propios integrantes del PRI en la literatura oficial de su partido, el origen de su partido debe entenderse como la suma de ...partidos políticos locales y regionales, que conservarían su identidad y sus

¹³⁰ En lo que parecía un arreglo similar al de Díaz y Manuel González, para rotarse la presidencia de la república, ahora entre Obregón y Calles, pero que resultó imposible tras el asesinato del General Obregón, ocurrido poco antes de que este asumiera su segundo periodo presidencial.

¹³¹ Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en México*, Ciudad de México, UNAM, 1996

*particularidades ideológicas, y a cambio de su participación en el ejercicio del poder se sometían a la disciplina de un organismo central.*¹³² En pocas palabras, la intención de Calles al impulsar el partido consistía en poner bajo un control institucionalizado a los cacicazgos y las camarillas políticas locales.

Esa misma vocación centralizadora se reflejaba en los esfuerzos del partido por atraerse el apoyo de las organizaciones de “masas” que tan importantes fueron no sólo en su conformación, sino también en la dinámica de las luchas de poder al interior de su estructura política durante las décadas subsecuentes.

Nuevamente recurriendo a la literatura oficial del PRI nos encontramos con que la propia historia oficial del tricolor señala, por ejemplo, que, tras la consolidación de Lázaro Cárdenas en el poder:

*Ni al presidente Cárdenas ni a la nueva dirigencia penerrista*¹³³
interesaban, sin embargo, los apoyos proletarios parciales,
porque consideraban que ello traería consigo la enemistad con
una u otra facción de los trabajadores organizados, por lo que
consideraban necesaria la suma de esfuerzos de obreros y
*campesinos a través de grandes centrales únicas.*¹³⁴

Esa tendencia del PNR, ahora convertido en Partido de la Revolución Mexicana (PRM)¹³⁵ a hacer política y tomar decisiones en forma centralizada se extendió, por supuesto, a la relación del partido con la política en los estados. Como lo recuerda en sus propias palabras el expresidente Miguel Alemán, fue Gobernador de Veracruz porque para ello *Luis I. Rodríguez, secretario particular del presidente*

¹³² Partido Revolucionario Institucional, *85 años transformando a México*, Ciudad de México, 2014, PRI, p. 31.

¹³³ El PRI, Partido Revolucionario Institucional fue fundado originalmente en 1929 bajo el nombre de “Partido Nacional Revolucionario” (El “PNR” al que hace referencia la cita en comento. Más adelante sufrió un cambio de nombre, pasando a ser el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y, finalmente (en 1946) adquirió su denominación actual.

¹³⁴ ídem, p. 89.

¹³⁵ En el Pacto Constitutivo del PRM, el manifiesto del presidente Cárdenas y los principales discursos pronunciados por los líderes del nuevo partido es muy difícil encontrar siquiera una referencia tácita al federalismo, cuando mucho se habla de la autonomía de las ligas de comunidades agrarias y sindicatos campesinos en cuanto al desarrollo de su acción social. Dichos documentos pueden consultarse en: “Fundación del Partido de la Revolución 1938: PRM”, *Textos Revolucionarios*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1985.

Lázaro Cárdenas,¹³⁶ y el licenciado Gabino Vázquez, jefe del Departamento Agrario, me brindaron su respaldo para sellar definitivamente el pacto de todas las fuerzas revolucionarias¹³⁷ en aquel estado.

Quizá pocas personas sintetizaron la situación del sistema político mexicano durante el siglo XX como el Presidente Ruiz Cortines, quien afirmaba que *Los gobernadores y los senadores son del presidente; los diputados federales son de los sectores del PRI; los diputados locales son de los gobernadores y los presidentes municipales son del pueblo*, y Krauze complementa la frase señalando que *los presidentes municipales no eran del pueblo sino de los gobernadores y, por extensión, de los presidentes.*¹³⁸

Mientras tanto, el atropellamiento sistemático de la soberanía de los estados y del pacto federal en general en los hechos, estaba acompañado de su defensa en el discurso. En ese sentido, por poner un ejemplo, siendo director general de Banobras, Jesús Reyes Heróles¹³⁹ afirmaba que hablar del avance democrático de México implica *proponerse un nuevo federalismo al fomentar la maduración de una nueva forma de vida... Sólo puede darse en un sistema donde se recupere la comunidad del municipio como los núcleos de la vida democrática nacional.*

¹³⁶ Irónicamente, en otro testimonio previamente citado es el hijo de Lázaro Cárdenas, Cuauhtémoc, quien narra cómo recibió la bendición presidencial para convertirse en Gobernador, en este caso del estado de Michoacán.

¹³⁷ Alemán Valdés, Miguel, *Remembranzas y Testimonios*, Ciudad de México, Grijalbo, 1987, p. 143.

¹³⁸ Krauze, Enrique, *La Presidencia Imperial*, Ciudad de México, Tusquets Editores, 1997, pp. 134, 135.

¹³⁹ Tanto en el ámbito académico como desde la administración pública, incluyendo su periodo como Secretario de Gobernación durante la administración López Portillo, Reyes Heróles fue uno de los principales apóstoles e impulsores del federalismo, manteniéndolo al menos como uno de los temas centrales del diálogo político mexicano incluso en los momentos más aciagos de la concentración del poder público en manos del presidente de la república, a quien él servía directamente. En este sentido, más allá de las acusaciones de hipocresía que con cierta razón pudieran lanzarse en su contra, también es cierto que en circunstancias como la que vivía México en aquellos años incluso la vocación de dar testimonio respecto a la necesidad del federalismo y la negativa realidad de la centralización del poder implicaba un acto relevante por su valentía y necesario para preservar viva aunque sea la esperanza de mejorar.

Para este efecto, don Jesús proponía un nuevo federalismo fiscal *que le dé sustento a una vida más descentralizada, más atenta a las demandas del individuo y más sujeta a la vigilancia de la propia sociedad sobre las acciones de gobierno.*¹⁴⁰

El propio Reyes Heróles, considerado con toda justicia como una de las mentes políticas más brillantes del gobierno mexicano en el siglo XX, afirmó al conmemorar el ciento cincuenta aniversario de la Constitución política de 1824, que la gran victoria de ese movimiento fue el federalismo, que:

*...no constituyó una importancia súbita...el afán por descentralizar venía de la Colonia... la centralización colonial produjo el lujo, el esplendor, el engrandecimiento de los gobernantes de las altas clases; los gobernados pugnan en contra de esos abusos. La centralización conduce a la omnipotencia, al despotismo y a la arbitrariedad.*¹⁴¹

Unos años después, ya como Secretario de Gobernación en los primeros meses del gobierno de López Portillo, Reyes Heróles redobló la carga discursiva en defensa del federalismo y en denuncia de la concentración de poder en manos del propio gobierno del que él era protagonista indispensable, señalando que en ese momento en México la sociedad padecía *los males de la centralización económica, financiera, social, cultural y política; pero esta centralización y esta concentración —subrayó— son a pesar de nuestro régimen federal. Lejos de ser su fruto, constituyen verdaderas excrecencias que hay que combatir.*¹⁴² Y complementó la denuncia con la visión esperanzada en que con el paso del tiempo se lograra obtener *Municipios libres, estados soberanos y una nación unida inquebrantablemente por un pacto federal es norma jurídica que debemos convertir, a través de luchas permanentes, en realidad tangible y segura.*¹⁴³

¹⁴⁰ Reyes Heróles, Jesús, "Federalismo fiscal y democracia en México," *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, Ciudad de México, pp. 51, 52.

¹⁴¹ Discurso pronunciado en la conmemoración del CL aniversario de la Constitución Federal de 1824, el 4 de octubre de 1974 y citado por Yolanda Meyernberg en *Sociedad y política moderna*

¹⁴² Redacción, "Reyes Heróles, federalista", *Revista Proceso*, México, Número 22, 2 abril, 1977.

¹⁴³ Ídem.

Haciendo eco de esos buenos deseos, en su Programa de Acción aprobado en la Asamblea Nacional efectuada en 1993, el PRI plantea un “nuevo federalismo” por medio del cual se pueda *crear un novedoso Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, acelerar el proceso de descentralización de funciones, recursos y atribuciones hacia los estados y municipios.*¹⁴⁴

De regreso a la política práctica, incluso ya en pleno proceso de transición a la democracia, al inicio de la década de los 1990s, mientras se aprobaba el programa de acción antes citado, *el presidente tuvo que violentar con su intervención política el pacto federal como única manera de democratizar y potenciar el federalismo.*

Esta aparente contradicción fue necesaria porque, *sin la intervención del presidente de la República, los aparatos priístas locales protegidos por arcaicas leyes electorales estatales jamás tolerarían ser autosacrificados, reconociendo sus derrotas sin la presión de un agente externo.*¹⁴⁵

Es entonces que, percibiendo en toda su crudeza la amenaza que las intenciones presidenciales de fortalecer la relación de alianza -o al menos de tolerante convivencia- con los opositores, específicamente aquellos del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, los liderazgos locales del PRI asumieron desde sus trincheras *la demanda federalista, en el entendido de que el arreglo institucional federal podía constituirse en el dique protector de sus intereses frente a una nueva oleada democratizadora.*¹⁴⁶

Para ello se escudarían en el concepto de un “auténtico federalismo”¹⁴⁷ empezando con Roberto Madrazo tras las elecciones de Gobernador en el estado de Tabasco, realizadas en 1994, y que constituyeron la más clara muestra de que esas

¹⁴⁴ Baez Silva, Carlos, *El Partido Revolucionario Institucional. Algunas Notas sobre su Pasado Inmediato para su Comprensión en un Momento de Reorientación. Los Años Recientes*, Ciudad de México, Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 9, núm. 27, enero-abril, 2002.

¹⁴⁵ Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en México*, Ciudad de México, UNAM, 1996, p. 40.

¹⁴⁶ Lujambio, Alonso. *Ídem*, p. 45.

¹⁴⁷ Un “federalismo” con tintes de feudalismo, es decir: de control por parte de los caciques locales. A esto aspiraban los priístas en la década de los 90 y el hecho de que el principal impulsor de este modelo, Roberto Madrazo, haya llegado a convertirse primero en líder nacional y luego en candidato presidencial de su partido, muestra que existían muchos liderazgos al interior del PRI que respaldaban este híbrido de feudalismo y federalismo.

camarillas locales estaban dispuestas incluso a *romper su alianza histórica con la presidencia de la república*, parapetados en *la defensa de las soberanías estatales*.

Para entonces, el esquema vertical y de disciplina, que tan bien les había funcionado mientras las elecciones no eran verdaderamente competitivas, se volvió en su contra bajo el nuevo escenario, tanto democrático como federalista, pues, continúa Lujambio, *es mucho más eficiente contar con un partido organizado horizontalmente que con uno basado en organizaciones verticales si se trata de enfrentar una creciente competencia electoral en ámbitos territoriales cerrados que funcionan como compartimientos estancos*.

A este esfuerzo, con sus estira y afloja y consiguientes tensiones, se han abocado prácticamente todos los líderes del PRI desde 1995 y hasta la fecha, dando como resultado lo que parece más bien una estructura vertical al interior de cada estado, sin que el Presidente de la República haya recuperado el control que tradicionalmente habían ejercido sus antecesores sobre el rumbo del partido.

En cierta forma, y como resultado del debilitamiento de la figura presidencial como nodo fundamental de los acuerdos y decisiones políticas, durante los últimos veinte años el PRI ha impulsado, al menos de forma tangencial, estrategias que fortalecen el margen de maniobra y de presión de las autoridades estatales y municipales, particularmente en aquellos casos donde el poder ejecutivo queda en manos de partidos opuestos al Revolucionario Institucional.

Adelantando esa renovada conciencia del priísmo respecto a la importancia del federalismo, el entonces candidato presidencial Luis Donald Colosio señaló en su discurso de arranque de campaña el compromiso que asumía para promover lo que calificó como un “nuevo federalismo”, señalando que:

Hay que devolverle a los Estados y Municipios su capacidad política, pero también su capacidad financiera, así es como ellos podrán resolver mejor los problemas de sus comunidades. Es a partir de este compromiso que vamos a convocar a lo largo y a lo ancho de nuestro país a todos los

sectores sociales a participar en las tareas propias del desarrollo nacional: mejores caminos, más electrificación, más agua potable, más conservación o mejor conservación de nuestros recursos naturales; mayor inversión en el campo; promoción de las expresiones culturales propias de cada rincón de nuestra patria, proyectos productivos; más empleos para los huastecos, más empleos para los hidalguenses, más empleos para los mexicanos.¹⁴⁸

Entre estos esfuerzos políticos por asumir la bandera de la construcción y la defensa del federalismo destacan principalmente la CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores) construida como un espacio en el cual los ejecutivos estatales pudieran sumar presencia e influencia para contrarrestar el peso de la figura del presidente la República, teniendo como primer antecedente la alianza que fraguaron algunos gobernadores del sur del país en el marco del enfrentamiento político entre el gobernante tabasqueño Roberto Madrazo y el entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo.

Es importante aclarar que, desde la primera reunión de Gobernadores, celebrada en Mazatlán, Sinaloa, el 10 de agosto del 2001 participaron no sólo mandatarios estatales emanados del Partido Revolucionario Institucional, sino también de otros partidos, como el panista Juan Carlos Romero Hicks, Gobernador de Guanajuato y el perredista Ricardo Monreal Ávila, Gobernador de Zacatecas.

De acuerdo con la declaración de este primer encuentro, que es el antecedente directo¹⁴⁹ de la CONAGO:

Los ciudadanos Gobernadores, en su calidad de Titulares legítimos del Poder Ejecutivo en su entidad y conscientes del mandato que representan, proponen impulsar a la brevedad

¹⁴⁸ Colosio Murrieta, Luis Donaldo, Discurso pronunciado en el Acto de inicio de Campaña como Candidato del PRI por la Presidencia de la República, el 10 de enero de 1994.

¹⁴⁹ La Conferencia Nacional de Gobernadores se constituyó de manera formal prácticamente un año después, con la reunión realizada en Cancún, Quintana Roo, el 13 de julio del 2002, contando con la presencia de una veintena de mandatarios estatales.

los trabajos necesarios para construir de manera unificada una visión federalista de la Nación.

Los Gobernadores continuarán comprometiendo su voluntad política para que, sin distinción de su origen partidista, se avance en la consolidación de un genuino Federalismo, que propicie un mayor equilibrio entre los tres órdenes de gobierno.¹⁵⁰

Por otra parte, en el ámbito de los gobiernos municipales, el PRI impulsó la creación de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) como espacio de coordinación, apoyo y presencia de aquellos municipios gobernados por dicho partido, de forma similar a la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), que reúne a sus colegas del Partido Acción Nacional. asimismo, en el plano de los discursos el federalismo pasó a ser explicado, *la bandera de la libertad y la democracia en México,¹⁵¹ al tiempo en que, se manifestaba, en boca de Beatriz Paredes, a favor de un renovado federalismo que sustituya al centralismo exacerbado que ha asfixiado la capacidad creadora de las regiones de nuestra patria.¹⁵²*

Y no sólo eso, sino que un par de años más tarde, ya siendo presidenta del CEN del PRI, la propia Beatriz fue incluso más allá, afirmando directamente que:

...propondremos la profundización del federalismo, planteando, incluso, en las Áreas de la Administración Pública Federal en que sea pertinente, la desaparición de delegaciones federales y la asunción de esas responsabilidades públicas por los estados. Esto, que se ha vuelto clamor en algunas regiones, se deriva de que

¹⁵⁰ Conferencia Nacional de Gobernadores, *Declaratoria de Mazatlán*, disponible en: <https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/d-2001-08-10.pdf> consultado el 19 de mayo de 2018

¹⁵¹ Así lo definió Melquiades Morales, el exgobernador de Puebla, siendo senador de la República, durante su conferencia titulada “El federalismo en México,” que se llevó a cabo el 7 de septiembre de 2009.

¹⁵² Paredes Rangel, Beatriz, *Esencia política de Beatriz Paredes Rangel*, Ciudad de México, Partido Revolucionario Institucional, p. 175.

*observamos con preocupación una desnaturalización de la función pública federal en las entidades por falta de profesionalismo y por un acendrado activismo partidario.*¹⁵³

Es decir, la compleja relación del Partido Revolucionario institucional con la prédica y ejercicio del federalismo se puede resumir en el hecho de que durante sus años de dominio político el ejercicio práctico del sistema federal fue bastante limitado, pero, una vez consolidada la alternancia en el poder ejecutivo, dicho partido tuvo la prudencia y pericia para utilizar exitosamente el federalismo y convertirlo en *la mejor estrategia para no perder el poder político...La bandera del federalismo fue un excelente aliado doctrinario y político para mantenerse en el poder con gobernadores, legislaturas locales y municipios resistiendo al gobierno federal de alternancia.*¹⁵⁴

¿Cuál es el planteamiento respecto al federalismo en sus principios políticos?

Corresponde ahora analizar los planteamientos presentados por el Partido Revolucionario Institucional y sus antecesores directos, el PNR y el PRM en materia del sistema federal de gobierno, partiendo desde la declaración de principios discutida y aprobada en la asamblea fundacional del Partido Nacional Revolucionario, celebrada en Querétaro en el año 1929. En este documento, el enfoque principal está en la “nación”, en sus problemas, realidades y en las supuestas conquistas sociales e ideológicas de los revolucionarios.

Entre los documentos aprobados por la asamblea constitutiva también podemos encontrar algunas menciones a la libertad de acción de los estados. Particularmente en el programa de acción, dentro del apartado que se refiere a la educación, el PNR señala que el nuevo partido no busca en esta materia *la centralización y control por*

¹⁵³ ídem, p. 217.

¹⁵⁴ García García, Raymundo, “Retorno del PRI ¿amenaza al federalismo?”, *Tla-Melaua, revista de Ciencias Sociales*, Ciudad de México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Número 35, Octubre 2013–Marzo 2014, p. 31.

el gobierno federal en la ciudad de México, ni el relevar a los estados y a los municipios de sus atribuciones y responsabilidades en el ramo educativo.

Por el contrario, proponen que la acción de los tres niveles de gobierno deba *coordinarse entre sí, espiritual, administrativa y técnicamente, cuidando de conservar la personalidad y el derecho de cada entidad Federativa.*¹⁵⁵ por el contrario, al referirse a la materia fiscal el propio programa de acción señala directamente que *la nación debe ser considerada como un solo organismo económico y por tanto los sistemas fiscales de la Federación, de los estados y de los municipios deben armonizarse y subordinarse al mismo fin,*¹⁵⁶ lo que planteaban llevar a cabo a través de “convenciones fiscales” y *sin menoscabo de los principios políticos que comprende el sistema federativo.*

Asimismo, al referirse a los municipios el programa de acción reconoce que *la prosperidad y el florecimiento del municipio libre no se logrará mientras no se cree la eficiencia económica municipal* y acepta que se ha venido produciendo *una centralización en el orden económico que se ha traducido en verdadero empobrecimiento de la hacienda municipal*, por lo que promete luchar por una reforma de la organización hacendaria, *para fortalecer la hacienda municipal.*¹⁵⁷

Casi diez años después, al transformarse el Partido Nacional Revolucionario en Partido de la Revolución Mexicana, bajo los auspicios del presidente Cárdenas,¹⁵⁸ la nueva formación política no se refiere en sus documentos básicos al federalismo en forma directa y ni siquiera habla de las facultades de los municipios o de los estados. Por el contrario, pugna por la centralización de facultades.

¹⁵⁵ Partido Revolucionario Institucional, *Historia documental del partido de la revolución*, México, Instituto de capacitación política, 1986, p. 59.

¹⁵⁶ ídem, p. 67.

¹⁵⁷ íbidem, p. 69.

¹⁵⁸ En su punto cuatro el PRM manifiesta que “Considera como uno de sus objetivos fundamentales la preparación del pueblo para la implantación de una democracia de trabajadores y para llegar al régimen socialista”, es uno de los más claros ejemplos de la radicalización del discurso en esta parte de la administración cardenista, que iniciaría su giro hacia la moderación unos meses más tarde, consolidándolo con el anuncio de Manuel Ávila Camacho como su candidato presidencial para las elecciones de 1940.

La radical naturaleza del cambio en las propuestas planteadas por el PRM, respecto a las que originalmente había propuesto el PNR queda particularmente de manifiesto al revisar los conceptos en el ámbito educativo. Mientras que, como lo citamos hace un momento, el PNR no buscaba *la centralización y control por el gobierno federal en la ciudad de México, ni el relevar a los estados y a los municipios de sus atribuciones y responsabilidades en el ramo educativo*¹⁵⁹, el nuevo PRM afirma directamente y sin ambages que ellos sí se proponían *luchar por la federalización*¹⁶⁰ *económica, técnica y administrativa de la enseñanza primaria, secundaria y normal*,¹⁶¹ frase a la que en 1946, al aprobarse la declaración de principios y el programa de acción del Partido Revolucionario Institucional se añadió la aclaración “sin menoscabo de la soberanía de los estados”, la que por cierto es prácticamente la única referencia a dicha soberanía, mientras que los municipios y el federalismo siguen tan ausentes en 1946 como lo estaban en 1938.

En este punto es importante acotar que la radicalidad del discurso en la plataforma del PRM, aunada a la polémica administración de Cárdenas fue seguramente uno de los principales motivos que alentaron su transformación a Partido Revolucionario Institucional en las postrimerías del periodo de Ávila Camacho, ya que el Partido de la Revolución Mexicana nunca logró *hacer olvidar su vieja imagen a las capas medias de la población, que continuaban viendo en él a un organismo que amenazaba la "paz social" que se había estado tratando de alcanzar durante los últimos años*.¹⁶²

El resultado de estos vaivenes es la existencia de estructuras paralelas de escuelas y secciones sindicales estatales y federales en buena parte del país, y el debate sobre si la educación pública debe estar o no controlada por el gobierno se ha

¹⁵⁹ Partido Revolucionario Institucional, *Historia documental del partido de la revolución*, Ciudad de México, Instituto de capacitación política, 1986, p. 59.

¹⁶⁰ Por “federalización” entiéndase el control de dichos aspectos directamente por parte de las autoridades del gobierno federal y ya no de los estados.

¹⁶¹ Partido de la Revolución Mexicana, *Declaración de Principios y Programa*, disponible en: http://www.pri.org.mx/bancosecretarias/files/Archivos/Pdf/278-1-10_34_06.pdf consultado el 19 de mayo de 2018

¹⁶² Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, Ciudad de México, Siglo 21 editores, p. 424.

mantenido hasta la fecha: en los años noventa, durante el gobierno de Carlos Salinas se aprobaron una serie de reformas para transmitir buena parte de las facultades de administración del presupuesto y la vida escolar a las entidades federativas, mientras que la reforma educativa impulsada por las legislaturas más recientes el gobierno de Enrique Peña Nieto contempla un esquema de control más centralizado. Por ejemplo, el legislar respecto al servicio profesional docente quedó establecido como una *facultad exclusiva del Poder Legislativo federal, sin posibilidad para la intervención de los congresos estatales, pese a que desde 1992 ese orden de gobierno es responsable de la administración y operación de los servicios de educación básica*.¹⁶³

Aun así, hay que reconocerle al Partido Revolucionario Institucional la virtud del pragmatismo y de la adaptabilidad a los mares de la ideología, la política y la economía a nivel internacional. En lugar de aferrarse a los viejos dogmas, como lo trataron de hacer infructuosamente tantos otros regímenes socialistas durante el siglo XX, los herederos políticos de la revolución buscaron y encontraron formas de adaptar su programa de acción con base en el entorno, como hemos comprobado hace unos momentos con el tema de la educación.

Parte de estos cambios es también la creciente importancia del federalismo como parte del panorama del debate público y de la práctica administrativa dentro del país, y en respuesta a ello también ha crecido la importancia de este tema en los documentos básicos del Revolucionario Institucional.

En su declaración de principios aprobada en 2013 por la XXI Asamblea Nacional y titulada como “Un México Compartido”, contiene un par de referencias al concepto de federalismo, en la cual señalan que:

Somos un partido que en los dos últimos tercios del siglo xx mexicano recobró lo mejor de la tradición política del país para favorecer la unidad nacional, la salud de la República, el Federalismo, el sistema de partidos, el Estado Social, la

¹⁶³ Ramírez Raymundo, Rodolfo, *Reforma en Materia Educativa, Un análisis de su diseño y aplicación, 2012-2016*, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, 2016, p. 23.

*democracia representativa y la paz como primera condición de todos los quehaceres de una sociedad organizada.*¹⁶⁴

*Reconocemos nuestras raíces en la consolidación de la República Liberal, Laica y Federalista, en la lucha por la soberanía nacional y la independencia de México.*¹⁶⁵

Por otra parte, en su programa de acción se refieren al federalismo al hablar de:

*En temas cruciales para el país como el crecimiento económico sostenido con desarrollo, sustentabilidad y competitividad; la producción de alimentos; el manejo y generación de energía; el nuevo marco laboral; la reforma hacendaria; la limpieza, confiabilidad y certeza de los procesos electorales; la educación de calidad; la salud universal; la igualdad entre mujeres y hombres; la laicidad del Estado y la libertad de culto; el fortalecimiento del federalismo; la paz y seguridad pública; la protección del medio ambiente y los efectos del cambio climático, entre otros, el partido está empeñado en formular propuestas constructivas, que permitan al país contemplar un futuro más promisorio para las actuales y siguientes generaciones, sobre todo para los que menos tienen.*¹⁶⁶

De igual manera, más adelante dentro del Programa de Acción, el Partido Revolucionario Institucional le dedica un apartado entero al concepto de federalismo, bajo el título de “Federalismo: redistribución de responsabilidades”:

¹⁶⁴ Partido Revolucionario Institucional, “Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a la Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos del Partido Revolucionario Institucional,” *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 17 de mayo 2013, segunda sección, anexo uno, p. 75.

¹⁶⁵ *ídem.*

¹⁶⁶ Partido Revolucionario Institucional, “Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a la Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos del Partido Revolucionario Institucional,” *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 17 de mayo 2013, segunda sección, anexo dos, p. 79.

Nuestro federalismo se ha caracterizado por un alto grado de centralización, por lo que debemos replantear esa tendencia, perfeccionarlo y consolidarlo: el federalismo mexicano debe ser el factor fundamental en la promoción de un desarrollo regional más dinámico y equitativo, que eleve la competitividad, la generación de empleos y fortalezca la cohesión de la Nación. Para ello, el PRI debe redefinir los ámbitos de competencia de los distintos órdenes de gobierno, en el marco de una nueva distribución de responsabilidades, atribuciones, capacidad de decisión y recursos.

Es impostergable el fortalecimiento del federalismo y es necesario romper la inercia histórica en la que a pesar de tener un sistema federalista, ha imperado un modelo político excesivamente centralizado. Reformarlo es adecuarlo a los postulados de un buen gobierno, pero también para responder mejor a las demandas y necesidades sociales. Ante este hecho, el PRI se compromete a:

Construir un federalismo eficaz para impulsar el desarrollo nacional a partir de sus regiones, entidades federativas, municipios y poblaciones y reforzar las bases del Estado federal, a través de la revisión de competencias y la redistribución de responsabilidades y facultades de recaudación de recursos entre Federación, entidades federativas y municipios. El PRI difundirá las mejores prácticas de gestión pública de sus gobiernos para acelerar el intercambio de experiencias innovadoras y promoverá, con pleno respeto a la autonomía de los gobiernos locales,

prácticas de endeudamiento responsables y prudentes conforme a las disposiciones aplicables.

De manera especial, el PRI propone revisar los procesos de descentralización en materia educativa y de servicios de salud, procesos inacabados que afectan seriamente las finanzas estatales y municipales, a efecto de equilibrar responsabilidades, fuentes de ingreso para su atención y diferenciales de costos por región y entidad federativa. Asimismo, nuestro partido propondrá esquemas federalistas de coordinación efectiva entre órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia. Un tema fundamental es el federalismo social, por medio del cual el PRI promoverá de forma decidida la coordinación interinstitucional en la Cruzada Nacional contra el Hambre y la Pobreza.

En este punto es relevante acotar que la descentralización educativa fue uno de los mayores proyectos de la administración pública mexicana durante los últimos años del Siglo XX, sin embargo, la permanencia de inercias e intereses creados provocaron que en algunos estados esta no tuviera los efectos esperados, ya sea porque la política educativa quedó ahora en manos de mafias locales, o porque las entidades carecían de los recursos técnicos y económicos como para lograr avances.

Esta revisión a fondo de la estructura federalista permitirá establecer las necesidades de gasto de cada ámbito de gobierno y orientará los procesos de reformas a la estructura hacendaria nacional. El PRI entiende que más que una reforma hacendaria recaudatoria en sí misma, se debe impulsar una reforma hacendaria acorde a la estructura

federalista, que asigne a cada orden de gobierno las potestades tributarias que le permitan cumplir sus funciones y responsabilidades y que además detone el desarrollo del país.

De manera muy especial, promoveremos la descentralización política, económica, social y cultural hacia los municipios, para impedir que queden rezagados del desarrollo nacional. Esto incluirá un fortalecimiento permanente de sus finanzas públicas en el marco de una revisión de sus responsabilidades. Es claro que los ayuntamientos tienen actualmente una serie de responsabilidades que los presionan, por lo que se requiere evaluar si este es el mejor esquema para la prestación de los servicios públicos. Esta evaluación deberá comprender mecanismos innovadores de coordinación con el orden estatal para una mayor eficiencia y una menor presión financiera hacia ellos.

El PRI reconoce la capacidad de los estados, el Distrito Federal y los municipios para tomar decisiones por sí mismos, sin que ello signifique el debilitamiento del pacto federal.

Se propone un genuino federalismo hacendario que apoye y propicie un mayor equilibrio en la distribución de atribuciones fiscales y recursos entre los tres órdenes de gobierno; un federalismo que logre superar, de una vez por todas, la dependencia de los gobiernos estatales y municipales de las participaciones federales, y que haga posible revertir la falta de equidad que subsiste en la distribución de estos recursos entre los Estados y los Municipios.¹⁶⁷

¹⁶⁷ ídem, p. 81.

Por otra parte, cuatro años más tarde, en la declaración de principios aprobada por la XXII Asamblea Nacional, llevada a cabo en 2017, en los príistas aprobaron un total de tres menciones directas al concepto de federalismo, al que se refieren ahora como un: “federalismo renovado”, afirmando que pretenden *un Estado democrático, laico y federal, que reconoce la pluralidad social y política, así como la fuerza y el valor de las regiones de México, la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal*.¹⁶⁸

Asimismo, proclaman estar a favor de:

...un federalismo que garantice la soberanía estatal y la libertad de los municipios; que fortalezca el ejercicio transparente de las facultades de cada gobierno local y que recupere la confianza de las comunidades en sus autoridades a través de la rendición de cuentas. Un federalismo que se sustente en una distribución justa de recursos, con responsabilidades compartidas y atribuciones específicas para enfrentar de manera conjunta los retos de la Nación.¹⁶⁹

Por su parte, el nuevo Programa de Acción, aprobado también en 2017 por la XXII Asamblea Nacional del Partido Revolucionario Institucional se refiere al federalismo en la tercera línea de acción del Primer Eje “Gobernabilidad democrática y ciudadanía efectiva” añadiéndole en este caso al federalismo el apellido de democrático, entendiendo como tal aquel que impulse la transformación del país, con *esquemas novedosos y flexibles de coordinación y corresponsabilidad entre ámbitos de gobierno que promuevan la revisión de metas y el intercambio de mejores prácticas*. Para lograrlo se comprometen a revisar *la distribución de facultades y recursos, conforme a criterios de equidad y de eficiencia, y con pleno*

¹⁶⁸ Partido Revolucionario Institucional, “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a la Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos del Partido Revolucionario Institucional,” *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 25 de septiembre 2017, segunda sección, anexo uno p. 26.

¹⁶⁹ ídem, p. 33.

*respeto a la autonomía de las entidades, privilegiando la cercanía con la ciudadanía y el ejercicio pleno de sus derechos.*¹⁷⁰

También se refieren de manera específica a los gobiernos locales, comprometiéndose a promover el desarrollo de los municipios a través de la capacitación para *ediles y ayuntamientos en temas hacendarios, prevención del delito y participación ciudadana.*¹⁷¹

¿Cómo lo aterriza en sus plataformas electorales?

El quinto objetivo de su plataforma electoral 2015, titulada “Prosperidad para todos” se refiere nuevamente en forma directa al federalismo, pero ahora con el nuevo calificativo de “Federalismo democrático del siglo XXI”, contemplado como el Objetivo 5 del documento, en el que el Partido Revolucionario Institucional plantea el siguiente compromiso:

*Visión: Delimitar claramente el ámbito de competencia de los diferentes órdenes de gobierno, en congruencia con un federalismo moderno para construir sinergias entre los diferentes niveles de gobierno, con respeto absoluto e irrestricto a la autonomía municipal, a la soberanía estatal y a la unidad nacional.*¹⁷²

Para cumplir con esta promesa, la plataforma del PRI incluye inmediatamente después la estrategia de *velar por el ejercicio de un federalismo pleno, cuyas características sean la colaboración regional y el respeto a la autonomía de las entidades* acompañada de un total de trece líneas de acción, que a continuación

¹⁷⁰ Partido Revolucionario Institucional, “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a la Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos del Partido Revolucionario Institucional,” *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 25 de septiembre 2017, segunda sección, p. 38.

¹⁷¹ Ídem.

¹⁷² Partido Revolucionario Institucional, *Prosperidad para todos, plataforma electoral 2015*, Ciudad de México, <http://pri.org.mx/descargas/2014/12/PlataformaPRI.pdf>

compartimos en forma literal por su importancia para el análisis del tema que nos ocupa:

Línea de acción 1 Propiciar la interacción de políticas regionales en favor del desarrollo competitivo y equitativo del territorio teniendo en el horizonte la vocación de México como potencia logística a nivel global.

Línea de acción 2 Permitir las alianzas o asociaciones entre estados y entre municipios.

Línea de acción 3 Explorar con racionalidad las facultades concurrentes de las entidades federativas.

Línea de acción 4 Analizar la creación de un cuarto nivel de gobierno para gestionar adecuadamente, potenciar y aprovechar las ventajas competitivas de las cuencas regionales, áreas metropolitanas y comarcales del país.

Línea de acción 5 Apoyar de manera decidida la edificación de la Ciudad de México, entidad federativa, capital federal.

Línea de acción 6 Trabajar desde una metodología federalista la necesidad de establecer criterios de homogeneidad en áreas como la fiscal, seguridad o el ámbito electoral, con vistas a la creación de instituciones y elaboración normas generales que mejor tutelen los derechos consagrados.

Línea de acción 7 Redefinir los ámbitos de competencia entre los distintos órdenes de gobierno, para detonar el desarrollo regional, con relación a las atribuciones y funciones que la Constitución reserva a los municipios y entidades federativas, con la decidida intervención de la autoridad federal, para fomentar la cohesión nacional.

Línea de acción 8 Fomentar el federalismo cooperativo, con el soporte de las autoridades federales, en aquellas entidades federativas y municipios que lo requieran en temas de salud, educación, infraestructura deportiva, recuperación de espacios públicos y, particularmente, seguridad pública.

Línea de acción 9 Difundir las mejores prácticas de gestión pública de los gobiernos federal, estatales y municipales, a fin de acelerar el intercambio de experiencias innovadoras en materia de contabilidad gubernamental y las mejores estrategias de endeudamiento responsable.

Línea de acción 10 Revisar las metas logradas con la aplicación de políticas públicas de corte social, en particular la Cruzada Nacional contra el Hambre, a fin de perfeccionar su diseño y potenciar sus alcances en las comunidades con mayores niveles de marginación.

Línea de acción 11 Promover mecanismos de coordinación intermunicipal y metropolitana para la mejor y más eficiente prestación de servicios básicos, a cargo de autoridades municipales y estatales, con el apoyo y colaboración de la autoridad federal.

Línea de acción 12 Impulsar una reforma hacendaria que asigne a cada orden de gobierno las potestades tributarias que le permitan cumplir sus funciones básicas y sus responsabilidades, para detonar el desarrollo municipal, estatal y regional.

Línea de acción 13 Analizar, con las particularidades que el caso exige, la posibilidad de la reforma política del Distrito Federal, atendiendo su naturaleza jurídica e histórica, así como su importancia para la Federación, los alcances de su

*homologación con los demás estados de la República y su condición geo-demográfica.*¹⁷³

El tema del federalismo también recibe dentro de la citada plataforma una atención tangencial dentro del objetivo siete, “Fortalecimiento municipal y ciudades medias del siglo XXI”, dentro de cuya visión se menciona la necesidad de colaborar institucionalmente entre los tres órdenes de gobierno para construir un federalismo que ahora cambia una vez más de apellido, para ser en esta ocasión un *federalismo articulado, coordinado y corresponsable*,¹⁷⁴ lo anterior a través de estrategias que promuevan el fortalecimiento de los ingresos propios de los municipios y la institucionalidad de los gobiernos a nivel municipal y estatal, implementando programas para una efectiva descentralización, además de promover la integración y la participación de los municipios para la toma de decisiones en materia de políticas públicas a nivel nacional.

¿Cuáles han sido sus propuestas legislativas al respecto?

Como un reflejo más de la complicada relación entre la práctica política del Partido Revolucionario institucional y el federalismo dentro el marco jurídico, está el hecho de que, durante las últimas legislaturas ha funcionado la Comisión de fomento al federalismo dentro de la Cámara de Diputados, y la mayor parte de las iniciativas que se han turnado a dicha comisión fueron presentadas por legisladores del Partido Acción Nacional y casi ninguna por representantes emanados del PRI. De hecho, la última iniciativa presentada por un diputado priísta y que fue turnada¹⁷⁵ a esta Comisión se presentó el 8 de junio de 2005, y propone una serie de reformas al artículo 115º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de utilización de recursos federales, señalando:

...sin violentar los principios que se reconocieron a los municipios, los mismos deben ser incluidos de una manera clara y precisa en los principios de transparencia y rendición

¹⁷³ ídem

¹⁷⁴ ibídem

¹⁷⁵ Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del Federalismo, y de Presupuesto y Cuenta Pública.

*de cuentas que deben regir el ejercicio del gasto público federal, por lo que deben contar con normas de registro, en este caso para las Aportaciones Federales que reciben, que sean emitidas por el Congreso de la Unión. Asimismo, se prevé el que los municipios tengan la obligación de proporcionar toda la información que les sea solicitada por la entidad de fiscalización superior de la Federación y por las entidades estatales de fiscalización.*¹⁷⁶

En el caso de la Cámara de Senadores, todas las iniciativas turnadas a la Comisión de Federalismo desde el año 2012¹⁷⁷ han sido presentadas por los partidos Acción Nacional o de la Revolución Democrática, aunque sí existen algunas propuestas de punto de acuerdo planteadas por legisladores del Partido Revolucionario Institucional durante este periodo. El más reciente de ellos se presentó el martes 8 de noviembre de 2016, con el objetivo de exhortar

*...al gobierno del estado de Michoacán de Ocampo a que, en cumplimiento de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la entidad, publique la Información Presupuestal Estatal 2016 mediante la cual diversas instancias realizan análisis sobre las prácticas económicas de las entidades federativas.*¹⁷⁸

Otro punto de acuerdo presentado por los integrantes de dicho grupo parlamentario en el como objetivo exhortar al gobierno de Veracruz para que transfiera los recursos del Fondo Metropolitano a las zonas metropolitanas de Acayucan, Coatzacoalcos,

¹⁷⁶ Cámara de Diputados, *Iniciativa de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/jun/20050610.html#Ini20050610Marcela> consultado el 19 de mayo de 2018

¹⁷⁷ Datos publicados por el Senado de la República en la sección de su página de Internet correspondiente a la Comisión de federalismo

¹⁷⁸ Senado de la República, *Martes 8 de Noviembre de 2016 Gaceta: LXIII/2PPO-45/67150* Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=67150> consultado el 19 de mayo de 2018

Veracruz y Xalapa;¹⁷⁹ uno más exhorta a los congresos locales a destinar los recursos que necesitan los tribunales electorales estatales para cumplir con sus facultades y obligaciones¹⁸⁰ y otro exhorta a los gobiernos estatales y municipales a revisar de forma integral su gasto público, para establecer medidas de austeridad.¹⁸¹ Finalmente, el quinto de ellos propone felicitar Baja California Sur por cumple cuarenta años de haber sido convertido en estado integrante de la Federación.

Vemos en las declaraciones y los planteamientos del Revolucionario Institucional un reconocimiento directo de la importancia del federalismo para el correcto funcionamiento de la república, y sin embargo, incluso con mayor fuerza que en el caso de Acción Nacional, a consecuencia de la misma lectura queda la certeza de que a lo largo de las décadas los hechos concretos se han quedado muy por detrás de la belleza y las buenas intenciones de las palabras.

¹⁷⁹ Senado de la República, *Martes 25 de Octubre de 2016 Gaceta: LXIII/2PPO-35/66742*, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=66742> consultado el 19 de mayo de 2018

¹⁸⁰ Senado de la República, *Jueves 19 de Febrero de 2015 Gaceta: LXII/3SPO-87/52920*, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=52920> consultado el 19 de mayo de 2018

¹⁸¹ Senado de la República, *Jueves 5 de Febrero de 2015 Gaceta: LXII/3SPO-77/52477*, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=52477> consultado el 19 de mayo de 2018

CAPÍTULO CUARTO:

EL PRD

¿Cuál fue el papel del concepto federalismo en la fundación del partido?

En la creación del Partido de la Revolución Democrática convivieron diversas tradiciones alineadas a la izquierda del espectro político, desde algunos antiguos militantes comunistas, hasta longevos integrantes del sistema de gobierno priísta, al que abandonaron por una mezcla de agravios burocráticos y discrepancias ideológicas, sin embargo es innegable que una de las tradiciones más influyentes en la conformación e identidad de este partido es justamente la de su principal fundador y primer candidato presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, hijo del expresidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), por ello, en vista de los datos que a continuación analizaremos en cuanto al PRD y su entendimiento y perspectiva respecto al federalismo, *Uno está tentado a especular sobre la existencia de una tradición cardenista que consiste en crear organizaciones partidistas, pero desde arriba, desde la presidencia, y con ayuda del Estado.*¹⁸²

¹⁸² Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en México*, Ciudad de México, UNAM, 1996, p. 43.

Como lo explica Alonso Lujambio, *la creencia de que no puede cambiarse sustancialmente el sistema mexicano si no es desde la presidencia parece estar muy arraigada en el pensamiento estratégico del liderazgo perredista*. Esta fijación provocó conflictos desde el origen mismo del partido, y ya en el primer Congreso Nacional se registró el caso de grupos¹⁸³ que decidieron salirse del partido, argumentando que *las tareas de edificación de un partido sólido no se encontraron en los primeros lugares de la agenda, que no se promovía la participación ideológica plural y que se le otorgaba excesivo peso a la elección presidencial*.¹⁸⁴

Todavía en 1993, el PRD mostraba una muy marcada posición centralista en su forma de interpretar la acción política, en drástico contraste con los de los otros dos principales partidos a nivel nacional (el PRI y el PAN). Al cuestionar a los liderazgos del perredismo respecto a qué contiendas electorales son más importantes, si las presidenciales o las de gobernador y ayuntamientos, un 80% de los encuestados afirmaron¹⁸⁵ que para la oposición lo más importante es la competencia por la Presidencia de la República, ya que el sistema no cambiaría sustancialmente si no es desde la presidencia, mientras que únicamente un 20% consideraron que era más importante enfocarse en las elecciones municipales y estatales, para probarle al país que se trata de una opción viable.¹⁸⁶

De hecho, como reflejo de la limitada importancia que le da el PRD al concepto del federalismo en sus materiales oficiales de formación para militantes, en la mayoría de los documentos no existe ninguna referencia siquiera a esta palabra. Este es el

¹⁸³ Concretamente los integrantes del Movimiento de Acción Popular, según explica Irma Campuzano.

¹⁸⁴ Campuzano Montoya, Irma, *Breve Historia del Partido de la Revolución Democrática*, Ciudad de México, Partido de la Revolución Democrática, 2017, p. 25.

¹⁸⁵ Lujambio, Alonso, *¿Democratización vía federalismo?*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2006, p. 72.

¹⁸⁶ Por el contrario, el 96% de los liderazgos del PRI y el 100% de los liderazgos del PAN coincidieron en que lo más importante era enfocarse en los comicios para presidentes municipales y gobernadores, es decir, que el cambio se construye a partir de lo local, con un enfoque federalista, y no desde el centro, como lo planteó el PRD no sólo en dicha encuesta, sino en toda su estrategia política entre 1989 y 1994, en que apostaron prácticamente toda su fuerza, capital político y recursos a conquistar la Presidencia de la República por medio de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, quien eventualmente obtuvo el tercer lugar en las elecciones generales de 1994. Desde entonces, el PRD ha modificado su visión para brindarle más atención al ámbito local, aunque las dinámicas internas del partido siguen girando en buena medida en base a lo que sucede en la capital del país, que ha sido su principal bastión político desde el año 1997.

caso, por ejemplo, de los análisis publicados por el Partido de la Revolución Democrática en materia de Partido Abierto, La Construcción de la Izquierda, Liberalismo y Neoliberalismo, Sobre el Populismo y Sobre la Línea Política del Partido de la Revolución Democrática, entre otros.

En donde sí hacen un par de menciones directas al federalismo es en el análisis referente a la Democracia, donde afirman que el proceso de transición permitió que se consolidara un sistema plural y competido que a su vez permitió contar con *instituciones representativas que reflejan mejor la diversidad del país, amén de que fue el vehículo para que la división de poderes y el federalismo dejaran de ser letra muerta en la Constitución y se convirtieran en realidades efectivas*.¹⁸⁷ Un poco más adelante el propio autor acota que el federalismo mexicano es disfuncional, y respalda el calificativo con el argumento de que *en el ámbito de la política local, los gobernadores tienden a reproducir a escala de su entidad el modelo de la presidencia imperial, concentrando poder y recursos y ejerciéndolos sin necesidad de rendir cuentas*,¹⁸⁸ una denuncia que, en palabras diferentes, comparte la esencia de la crítica de Acción Nacional en cuanto a la actuación de los gobernadores en los últimos años. Finalmente, para resolver este problema, el propio autor plantea que es necesario corregir *la inadecuación del marco institucional ante realidades como el pluralismo, los gobiernos divididos, las disfuncionalidades del federalismo y la captura de algunas instituciones del Estado por parte de los llamados poderes fácticos*.¹⁸⁹

Tampoco menciona al federalismo, ni siquiera en forma indirecta, la Propuesta Inicial a la Nación,¹⁹⁰ presentada por Cuauhtémoc Cárdenas el 13 de noviembre de 1992 como parte de su trabajo político de cara al proceso electoral de 1994, en el que el PRD le apostó prácticamente todo al triunfo en la contienda presidencial, sin tener éxito.

¹⁸⁷ González Gutiérrez, Pedro Javier, *Democracia*, Ciudad de México, Partido de la Revolución Democrática, 2015, p. 26.

¹⁸⁸ *Ídem*, p. 32.

¹⁸⁹ *Íbidem*, p. 36.

¹⁹⁰ Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc, *Propuesta inicial a la nación*, Ciudad de México, Instituto de Estudios para la Democracia, 1992.

Por el contrario, tras las elecciones del 2006 el Partido de la Revolución Democrática encabezó el Frente Amplio Progresista, acompañado de los partidos del Trabajo y Convergencia. El frente trabajó durante la LX Legislatura, que abarcó del 2006 al 2009, con base en una agenda legislativa que sí contemplaba directamente el concepto del federalismo, concretamente en el punto octavo de su Propuesta para la transformación de México, que habla de *Impulsar el federalismo y la autonomía municipal, mediante un rediseño del régimen federal*.¹⁹¹ Ello como *parte del cambio de régimen político y asegurar el avance democrático en los estados; fortalecer la vida municipal y la efectividad del gobierno en zonas metropolitanas*” En éste apartado se propone impulsar la Constitución del Distrito Federal.¹⁹²

Por su parte, al analizar la situación política nacional, el Estudios e Investigación Socioeconómica y Política del PRD le dedica un apartado entero al federalismo y los organismos autónomos, planteando diversas reflexiones entre las que destaca el llamado urgente a un nuevo planteamiento en cuanto a las responsabilidades de los estados y la federación, considerando que *las entidades no siempre han cumplido con su labor de manera eficiente*,¹⁹³ particularmente en cuanto al manejo de sus finanzas, en especial en cuanto a su tendencia a endeudarse en exceso¹⁹⁴ y a la persistencia de su debilidad en materia de impuestos, lo que les dificulta hacerse llegar directamente de los recursos que necesitan para cumplir con sus funciones, fenómeno que se espera al menos atenuar con la puesta en práctica de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, aprobada por la LXIII Legislatura.

¹⁹¹ Bolívar Meza, Rosendo, “El Frente Amplio Progresista”, *Estudios Políticos*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 9, núm. 18, septiembre-diciembre, 2009, pp. 143, 144.

¹⁹² Proceso, *Presenta el FAP su agenda legislativa; la consigna, no legitimar a Calderón*, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/222532/presenta-el-fap-su-agenda-legislativa-la-consigna-no-legitimar-a-calderon> consultado el 19 de mayo de 2018

¹⁹³ Campuzano Montoya, Irma, *Análisis de la Situación Política Nacional*, Partido de la Revolución Democrática, Ciudad de México, 2017, p. 39.

¹⁹⁴ Campuzano Montoya culpa de este problema tanto a *la excesiva fuerza de los gobernadores*, como a *la debilidad de los Congresos estatales y a los órganos de auditoría local*, con toda razón.

Asimismo, reconocen la existencia de una dinámica centralizadora desde la federación, considerándola como consecuencia de las ya arriba citadas *inconsistencias, irregularidades locales y falta de rendición de cuenta de las entidades federativas*,¹⁹⁵ denunciando además, y con toda razón, que en la creciente absorción de funciones por parte del ámbito federal en materia electoral, de combate a la corrupción y de acceso a la información, entre otras, *la necesidad de establecer correctivos al sistema federal no ha ido acompañado de una discusión profunda...tampoco se ha reflexionado sobre la importancia de la democratización de las relaciones intergubernamentales como factor de corrección de estos desequilibrios*.¹⁹⁶

Hasta la fecha muchos de los principales líderes del perredismo a nivel nacional mantienen un sesgo de desconfianza respecto al federalismo, como lo demuestra claramente esta opinión de Jesús Ortega Martínez, ex dirigente nacional del partido, en materia de seguridad pública:

¿Cómo se puede atender esta problemática? Una respuesta equivocada es la que parte de los ortodoxos del federalismo que se rasgan las vestiduras cuando se ha planteado el que los ayuntamientos dejen de tener la responsabilidad de la seguridad pública. A estos defensores de la ortodoxia preguntémosle lo siguiente: ¿Con qué fuerza, con cuántos efectivos, con qué armas, un ayuntamiento, cualquiera que éste sea, podrá hacer frente al poder económico y a la enorme capacidad de fuego que tienen los jefes de la delincuencia organizada? Obviamente, estos ortodoxos siempre eluden alguna respuesta porque eluden la realidad, y la realidad nos dice y nos vuelve a decir, que nunca por sí solos los ayuntamientos tendrán la capacidad policiaca y la fuerza

¹⁹⁵ ídem, p. 39.

¹⁹⁶ ibídem, p. 40.

*pública para poder vencer aquella con la que cuenta el negocio del narcotráfico.*¹⁹⁷

Ello a pesar de que el propio Jesús Ortega es, sin lugar a dudas, uno de los referentes de la izquierda mexicana que más ha reflexionado en cuanto al federalismo, tema cuya importancia en el pensamiento de Jesús se refleja con claridad en la ponencia “Hacia un nuevo federalismo”, que presentó como parte del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional y de la que en opinión de la presente investigación es importante destacar los siguientes elementos:

En el Partido de la Revolución Democrática creemos que para avanzar hacia un nuevo federalismo se deben orientar tres aspectos fundamentales:

a) Una reforma política que comprenda la necesaria transformación de todo el régimen de representación política, las atribuciones de los gobernantes en los diversos niveles de la esfera gubernamental estatal.

Lo que tienen que hacer en realidad los gobiernos locales es fungir como verdaderos centros que coadyuven, mediante políticas públicas efectivas, a promover, con la participación de los particulares y las organizaciones públicas, polos de desarrollo sustentable para ampliar y fortalecer los mercados regionales. Para hablar de un nuevo federalismo, hay que revertir el excesivo centralismo improductivo, decadente e histórico que aún se vive.

b) En segundo término, debe realizarse una reforma en el aspecto administrativo, que corresponde al proceso de desconcentración o descentralización de las funciones operativas y de diversos niveles de gestión.

¹⁹⁷ Martínez Ortega, Jesús, “¿La fuerza del Estado o la fuerza de la delincuencia?”, *Excelsior*, Ciudad de México, 5 de enero del 2016.

c) Y, en tercer término, emprender una reforma económica que tiene que ver con la transformación del sistema fiscal, a fin de que se dote y faculte a los estados y municipios de mayores participaciones y atribuciones.

...En general, para el establecimiento de un nuevo federalismo, debe impulsarse, entre otras cosas:

—El equilibrio real y formal entre los poderes.

—El incremento de la representación política en el órgano Legislativo.

—El reconocimiento real de que los gobiernos estatales y municipales sean centros con capacidad de decisión y autonomía.

—El reconocimiento de que los gobiernos estatales y municipales tengan autonomía fiscal.

—La democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana.

—La institucionalidad de un auténtico sistema de partidos

—El fortalecimiento y autonomía del Poder Judicial y otras instituciones republicanas, como la del Ministerio Público.

—La modernización de los sistemas de gestión pública para facilitar la cooperación interinstitucional entre los diversos órdenes de gobierno.¹⁹⁸

Curiosamente muchos de estos conceptos no están expresados con la claridad suficiente ni en los principios de doctrina, ni en la agenda legislativa, como lo veremos más adelante, aunque sí vemos en materia de iniciativas de ley un interés

¹⁹⁸ Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Economía y Constitución, memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 193, 194.

particular en el fortalecimiento de los municipios, para los que en este ensayo Ortega plantea *impulsar el sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, además de que se establezca un sistema equilibrado de mayoría relativa y representación proporcional*.¹⁹⁹

¿Cuál es el planteamiento respecto al federalismo en sus principios políticos?

La Declaración de Principios del Partido de la Revolución Democrática, aprobada como parte de los trabajos de su XIV Congreso Nacional Extraordinario, celebrado en la Ciudad de México el pasado 18 de septiembre del 2015, al referirse a sus principios en materia de democracia manifiesta que el PRD se pronuncia a favor de *un verdadero federalismo para todas las entidades y en particular del Distrito Federal*.²⁰⁰ Además, el documento habla del apoyo de dicho partido a *una república democrática, federativa, de pleno equilibrio y separación de poderes, que fortalezca la soberanía e independencia del país*.²⁰¹

Por su parte, la Línea Política del Partido de la Revolución Democrática, también aprobada en 2015 como parte de los trabajos de su XIV Congreso Nacional Extraordinario, no menciona en ningún momento la palabra federalismo, pero sí hace referencia de forma indirecta a las facultades que por la naturaleza misma del país y del Estado, deben quedar en manos de las autoridades locales. Por ejemplo, en materia de seguridad pública afirma que *las confusas ideas sobre mandos únicos, que en realidad promueven cuerpos policiales únicos, no son congruentes con la extensión territorial del país y el funcionamiento del Estado*.²⁰²

Finalmente, el Programa inmediato del Partido de la Revolución Democrática, titulado Otro México es Posible, menciona en un total de seis ocasiones el concepto

¹⁹⁹ ídem, pp. 193, 196.

²⁰⁰ Recordemos que este documento es anterior a la creación y promulgación de la Constitución de la Ciudad de México, como culminación del proceso legislativo que permitió dejar atrás el concepto del Distrito Federal y otorgarle a sus habitantes facultades de gobierno y autonomía similares a las del resto de las entidades federativas.

²⁰¹ Partido de la Revolución Democrática, *Declaración de principios*, Ciudad de México, Partido de la Revolución Democrática, 2015, p. 12.

²⁰² Partido de la Revolución Democrática, *Línea Política*, Ciudad de México, Partido de la Revolución Democrática, 2015, p. 15.

de federalismo, considerando que la descentralización de algunos impuestos, que pasen a control de los estados y municipios fortalecería el federalismo y debe ser uno de los pasos a dar como parte de *una profunda reforma hacendaria integral*,²⁰³ que deberá incluir también la revisión de todo el sistema impositivo, además de una redistribución de los impuestos federales, a través de una modificación legislativa que se traduzca en una nueva Ley de Coordinación Fiscal por medio de la cual se incremente la participación de los municipios y las entidades federativas.

Más adelante, el programa perredista señala es necesario enfocar a Banobras al desarrollo de la infraestructura y del federalismo,²⁰⁴ como parte de un sistema nacional de banca de desarrollo, que incluye también a instituciones como Nacional Financiera, Bancomext y la Financiera Rural.²⁰⁵

El punto sesenta y cinco del programa inmediato se refiere por completo al federalismo, afirmando que el Partido de la Revolución Democrática pretende profundizar el carácter federativo del estado mexicano, haciendo énfasis en la materia fiscal y proponiendo alcanzar gradualmente un nuevo equilibrio en el que el 40% de los impuestos se destinen a la federación y el 60% vayan directamente a los estados y municipios.

A continuación, recupero algunos de los conceptos que me parecen más destacados dentro del programa perredista en cuanto al federalismo, al que, como lo hemos visto previamente al analizar los textos producidos por el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional, se le añade lo que pareciera ser una serie interminable de “apellidos”, es decir calificativos que pretenden incrementar el impacto en el lector.

Queda claro que a los ojos de los ideólogos dentro de los partidos políticos no basta con hablar de federalismo, sino que es necesario distinguirlo como “federalismo

²⁰³ Partido de la Revolución Democrática, Programa Inmediato, *Otro México es Posible*, Ciudad de México, Partido de la Revolución Democrática, 2015, pp. 63, 64.

²⁰⁴ Sin explicar exactamente a qué se refieren con el impulso al federalismo a través del fortalecimiento de una institución controlada por el gobierno federal.

²⁰⁵ Partido de la Revolución Democrática, *Programa Inmediato, Otro México es Posible*, Ciudad de México, Partido de la Revolución Democrática, 2015, p. 66.

integral”, “federalismo moderno” o, en el caso específico del PRD “federalismo auténtico”, “federalismo real” y “nuevo federalismo” sin que en la gran mayoría de los casos se justifique la grandilocuencia del calificativo.

Vamos, pues, a los principales planteamientos del programa inmediato:

El carácter federativo del Estado mexicano será profundizado, de tal manera que las entidades federativas tengan la libertad de imponer contribuciones que hoy se encuentran condicionadas u obstaculizadas por la Federación. Los recursos fiscales totales serán distribuidos gradualmente a efecto de que se alcance un 40 por ciento para la Federación y el resto para los estados y municipios.

Se construirá un federalismo auténtico en el que se reivindique el carácter libre y soberano de los estados como entidades creadoras del Pacto Federal, para lo cual deberán redefinirse los ámbitos de competencia de cada orden de gobierno y deberá observarse el principio constitucional por el cual quedan reservadas a los estados aquellas facultades no conferidas a los poderes federales. Así se logrará una recuperación paulatina de competencias por parte de los estados y municipios que, conforme a la evolución de las instituciones, garantizará la protección de las atribuciones, derechos y obligaciones de cada orden de gobierno.

La construcción de un federalismo real en México requiere de un nuevo pacto entre las entidades de la República que garantice la autonomía de los poderes de cada una de ellas respecto del poder central. Esto incluye en primer lugar el acotamiento preciso de las funciones de la institución presidencial para que en el nivel federal el Ejecutivo esté claramente separado de los poderes legislativo y judicial, que se respeten escrupulosamente las atribuciones de los niveles

estatales y municipales de gobierno y que esta desconcentración del poder permita su autonomía, con un reparto equitativo de los recursos de la nación. A su vez, las entidades de la República cumplirán el compromiso de fortalecer a la federación con el funcionamiento democrático de sus instituciones, para evitar los cacicazgos políticos y con la aportación de sus recursos a fin de abatir las desigualdades socioeconómicas en el país a través de mecanismos compensatorios para el desarrollo de las regiones más atrasadas.

En esencia, sus planteamientos son similares al consenso político alcanzado especialmente a partir de los noventa, en el sentido de que el dominio directo de la vida pública a través de la figura presidencial debilitaba a las instituciones y por lo tanto era necesario empezar respetando y aplicando en la práctica las facultades que ya se les reconocían a los otros dos poderes y a las autoridades estatales en los textos legales, ampliando además los equilibrios en materia hacendaria, que ha sido una propuesta de casi todas las fuerzas políticas pero en la que se ha avanzado muy poco en los hechos. Por el contrario, en los últimos años el presupuesto de egresos de la federación ha evolucionado hacia un esquema en el que en muchos casos ya no se etiquetan montos de antemano para los estados, sino que se contempla una “bolsa” general, cuyo ejercicio queda a criterio de las dependencias del gobierno federal.

Entre otras reformas, el nuevo Federalismo comprenderá:

I. Fortalecer el papel de los estados y de los municipios en el esquema de distribución de competencias, los recursos y las responsabilidades; intensificando la coordinación, profundizando la descentralización e impulsando las condiciones para que los órdenes estatal y municipal de gobierno asuman plenamente sus respectivas soberanía y autonomía.

II. Ampliación de los márgenes constitucionales de concurrencia entre la federación y el nivel estatal, especialmente en lo que respecta a la planeación, así como la distribución de fondos federales a las entidades, aprobada por el Senado debido a su representación igualitaria de las entidades federativas.

III. Regular la competencia entre regiones conjuntamente con una estrategia nacional para aumentar la inversión productiva generadora de puestos de trabajo y potenciar las ventajas de cada una de las regiones del país, a fin de que podamos competir con el éxito de un nuevo entorno económico y atraer inversiones en condiciones de mayor estabilidad.

IV. Establecer la equidad entre federación, estados y municipios en la distribución de los ingresos fiscales e impulsar la capacidad de los poderes locales para generar mayores ingresos propios.

V. Garantía constitucional de fondos federales compensatorios para el desarrollo de entidades menos favorecidas, así como de un porcentaje del presupuesto al conjunto de éstas.

VI. Permitir diversas modalidades de asociación entre los estados y se reglamentarán de manera expresa las formas horizontales de vinculación entre gobiernos estatales o municipales, especialmente en zonas metropolitanas y limítrofes.

VII. Definir los objetivos de los órdenes intermedios de gobierno entre la Federación y los estados, entre los estados y los municipios, y entre éstos las y los ciudadanos, así como

de las asociaciones horizontales entre estos órdenes de gobierno y las formas de gobiernos y acuerdos metropolitanos.

VIII. Fortalecer las instituciones republicanas y el Estado de derecho, para dar cauce democrático cierto a la vida política local y fincar nuevos avances en la pluralidad de gobiernos estatales y municipales.

IX. Requisitos constitucionales más estrictos en materia electoral y de integración de los congresos locales, que serían análogos a los presupuestos para la Cámara de Diputados, y que se desarrollarían en una ley general de instituciones y procedimientos electorales de las entidades.²⁰⁶

También es interesante que, en el punto sesenta y seis del programa, se refieren directamente al concepto del “municipio libre” que tradicionalmente ha sido mucho más enfatizado por el Partido Acción Nacional, mientras que la literatura partidista del PRD en términos generales y durante la mayor parte de su historia había hecho muy pocas referencias al tema, enfocándose principalmente en aspectos de política económica nacional y en la lucha por el respeto al voto libre.

En esta ocasión el programa le dedica cerca de tres hojas completas al municipio, afirmando el compromiso de que este sea el núcleo de la democracia en México y que se amplíen las facultades legislativas de los ayuntamientos, además de reconocer parámetros de autonomía municipal y de autorizar a los congresos locales para que puedan *definir la organización del municipio en tres funciones de gobierno diferenciadas: ejecutiva, normativa y judicial.*²⁰⁷

¿Cómo lo aterriza en sus plataformas electorales?

La Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática para la elección de diputados federales del Congreso de la Unión 2015 abarca un total de veintiún hojas, en las que el concepto de federalismo no es nombrado en ninguna ocasión,

²⁰⁶ ídem, pp. 101, 102.

²⁰⁷ ibidem, pp. 102, 103.

lapidario testimonio de que, a pesar de que durante los últimos años el PRD ha reconocido una mayor importancia de los órganos locales de gobierno, la fijación con las políticas establecidas centralizadamente a nivel nacional y con una perspectiva colectivista, que fueron tan definitivas en la conformación de su identidad política originaria siguen teniendo efectos en la actualidad.

Dicho esto, también es necesario anotar que aunque la plataforma no se refiere específicamente al federalismo en su texto, sí menciona como una de sus prioridades el *vigorizar el sistema municipalista a efecto de que el municipio cuente con un órgano de gobierno con efectiva participación ciudadana*,²⁰⁸ preocupación que también se verá reflejada en varias de las iniciativas de reforma presentadas por los legisladores de este partido y que analizaremos en el siguiente punto del presente capítulo. En este sentido, más adelante la plataforma abunda, explicando lo siguiente:

*Se deberá vigorizar el sistema municipalista a efecto de convertir al municipio en un órgano de gobierno con efectiva participación de los ciudadanos. Éstos deberán influir en las políticas municipales mediante las formas del presupuesto participativo; la contraloría social sobre el manejo de los recursos públicos, y la constitución de sistemas permanentes de rendición de cuentas.*²⁰⁹

Así mismo, otra de sus prioridades fue impulsar la llamada Reforma Política del Distrito Federal, lo anterior con el objetivo de lograr la creación de un texto constitucional específico para la Ciudad de México, en el que se otorguen derechos plenos a los habitantes de la ciudad, lo que tradujo meses después en la

²⁰⁸ Partido de la Revolución Democrática, *Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática para la elección de diputados federales del Congreso de la Unión 2015*, Ciudad de México, Partido de la Revolución Democrática, p. 2.

²⁰⁹ *Ídem*, p. 9.

convocatoria para una asamblea constituyente, que a su vez aprobó una Constitución que ya ha sido promulgada.

En resumen, el planteamiento de la plataforma consistía en que el Distrito Federal se convirtiera en *una ciudad capital con derecho a decidir sobre sus derechos exactamente como las demás entidades federativas*, con un gobierno local que cuente con la facultad de *nombrar al Procurador de Justicia y al Secretario de Seguridad Pública, que le rindan cuentas a su ciudadanía*,²¹⁰ y que dejen de estar subordinados al Presidente de la República.

¿Cuáles han sido sus propuestas legislativas al respecto?

En materia legislativa, durante los últimos cinco años los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República han presentado un total de cinco iniciativas que fueron turnadas a la Comisión de Federalismo, encabezada por el panista Jorge Luis Preciado, a continuación, una síntesis de su contenido.

La primera de ellas fue presentada el martes 25 de septiembre del 2012, apenas unas semanas después de la toma de protesta de los senadores, y fue presentada por Ángel Benjamín Robles Montoya, contando con el apoyo de los legisladores Miguel Barbosa Huerta, Iris Mendoza Mendoza, Isidro Pedraza Chávez, Sofío Ramírez Hernández, Raúl Morón Orozco y Zoé Robledo Aburto, todos ellos parte del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.²¹¹

La iniciativa propone reformar el artículo 35º de la Ley de Coordinación Fiscal y fue turnada a comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público, de Federalismo, de Desarrollo Municipal y de Estudios Legislativos. Propone añadir cuatro incisos al citado artículo para que, al momento de calcular los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que se asignarán a cada municipio, se tomen en

²¹⁰ ibidem, p. 18.

²¹¹ En el transcurso de la legislatura Ángel Benjamín Robles Montoya, Miguel Barbosa Huerta y Zoé Robledo Aburto abandonaron al PRD para conformar el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, como parte de su migración hacia el Movimiento de Regeneración Nacional; Sofío Ramírez Hernández se incorporó a la bancada del Partido Revolucionario Institucional y Raúl Morón Orozco abandonó el grupo parlamentario.

cuenta variables como la población municipal eminentemente indígena, respecto de la población del Estado; la Población municipal con localidades de menos de quinientos habitantes; la Población municipal con altos índices de migración respecto del resto de la población del Estado; y la Población municipal cuyos habitantes cuentan con déficit en peso y talla infantil, respecto de la población del Estado.²¹² Hasta el 3 de enero de 2018 estaba pendiente de dictaminar.

La segunda fue presentada el 28 de abril del 2014, también por el senador Ángel Benjamín Robles Montoya, que entonces formaba parte del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, y proponía la derogación y reforma de diversas disposiciones del artículo 115º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo declarado de fortalecer la autonomía municipal.

De acuerdo a la exposición de motivos, la iniciativa pretende

*...instituir un contenido menor en el texto del artículo 115, encaminado a reconocer jurídicamente la figura municipal como uno de los tres niveles de gobierno con regulaciones que permitan a las legislaturas locales adoptar categorías normativas que se adecuen a sus contextos sociopolíticos, culturales y económicos específicos.*²¹³

Es decir, los estados tengan la facultad para asignarle a los municipios una organización institucional que esté pensada conforme a la realidad particular de sus circunstancias a nivel local y también de región, reconociendo que en el país hay muchos entornos distintos. La iniciativa permanecía pendiente hasta el 3 de enero de 2018.

²¹² Senado de la República, *Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal*, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=36996> consultado el 19 de mayo de 2018

²¹³ Senado de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se derogan y reforman diversas disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de fortalecer la autonomía municipal*, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=46753> consultado el 19 de mayo de 2018

La tercera iniciativa fue planteada por el senador Rabindranath Salazar Solorio,²¹⁴ el pasado 28 de abril del 2015, para adicionarle una fracción XXIX-V al artículo 73º y añadir un segundo párrafo al artículo 120º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior con el objetivo de brindarle un reconocimiento a la Conferencia Nacional de Gobernadores²¹⁵ dentro de la constitución y fue turnada a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Federalismo; Y de Estudios Legislativos.

En síntesis, plantea darle al Congreso la facultad de expedir una ley que regule específicamente el funcionamiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores²¹⁶ y mencionar a este organismo en el artículo 120º, *constituido con la finalidad de plantear propuestas, expresar necesidades y determinar posicionamientos surgidos de las Entidades Federativas, y como instancia de interlocución y deliberación del más alto nivel y cuyo funcionamiento se regirá a través de su propia Ley.*²¹⁷ Igualmente, hasta el 3 de enero de 2018 la iniciativa estaba pendiente de dictaminar.

La cuarta iniciativa fue presentada unos meses después, el 18 de noviembre del 2015, con la firma del entonces senador perredista Benjamín Robles Montoya, con el objetivo de reformar los artículos 18º, 24º y 25º de la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 25º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue turnada para su análisis a las comisiones unidas de Fomento Económico y de Estudios Legislativos.

La iniciativa busca ampliar la conformación y fortalecer las facultades del Consejo Consultivo en materia de economía social y solidaria, reduciendo lo que califica como “sobre-representación” del poder ejecutivo. En su exposición de motivos

²¹⁴ El senador Rabindranath Salazar Solorio también abandonó la bancada del PRD en el senado y se integró a la del Partido del Trabajo.

²¹⁵ A la que nos referimos ampliamente en el capítulo correspondiente al Partido Revolucionario Institucional.

²¹⁶ En el artículo 73º.

²¹⁷ Senado de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-V al artículo 73 y un segundo párrafo al artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle reconocimiento constitucional a la Conferencia Nacional de Gobernadores*, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2015-04-28-1/assets/documentos/Inic_PRD_Rabindranath_73_Const_CONAGO.pdf consultado el 19 de mayo del 2018.

explica que es necesario *contar con órganos de consulta del sector auténticamente representativos y con real facultad de intervenir en los planes y programas de promoción y fomento...un modelo...que permita la libertad de decisión y relación directa con las organizaciones.*²¹⁸ Al igual que el resto de las iniciativas esta se encuentra pendiente de dictaminar.

La última de las iniciativas presentadas por integrantes del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado, que por cierto es también la última que fue turnada a la Comisión de Federalismo, fue presentada el 3 de diciembre del 2015, lo que significa que, al menos de acuerdo a los datos publicados en la página oficial del Senado de la República al 3 de enero del 2018, la citada comisión tiene más de dos años sin que se le haya turnado ninguna otra iniciativa.

Esta iniciativa fue presentada por el senador Mario Delgado Carrillo, que en aquel entonces formaba parte de la bancada del Partido de la Revolución Democrática,²¹⁹ con el objetivo de expedir una nueva Ley de Capitalidad de la Ciudad de México y fue turnada para su análisis a las comisiones unidas del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Federalismo.

En resumen, la propuesta contempla el regular:

...el régimen de capitalidad de la Ciudad de México en cuanto confluyen en ella varias condiciones, a saber, ser: la capital histórica de la Nación Mexicana, el Distrito Federal, la sede de los poderes de la Unión, la capital de los Estados Unidos Mexicanos y, además, ser el polo económico, financiero,

²¹⁸ Senado de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 18, 24 y 25 de la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=59134> consultado el 19 de mayo de 2018

²¹⁹ Al igual que muchos otros senadores perredistas, Mario Delgado Carrillo abandonó eventualmente a dicho partido, para integrarse a la bancada del Partido del Trabajo.

*turístico y cultural más importante del país.*²²⁰

Para aterrizar este objetivo, propone la instalación de un nuevo organismo titulado “Comisión de Capitalidad”, que se reuniría al menos cuatro veces al año y actuaría *como una instancia de cooperación y coordinación entre las autoridades federales y del Distrito Federal para la gestión de los asuntos del régimen de capitalidad.*²²¹

Asimismo, plantea asignarle un subsidio con recursos del gobierno federal y las reglas que permitan su funcionamiento y la rendición de cuentas. Al igual que las otras cuatro, está pendiente, en un lapidario reflejo del terrible rezago legislativo que afecta a la Cámara de Senadores.

Particularmente en el caso del Partido de la Revolución Democrática observamos un proceso paulatino de priorización del federalismo dentro de su visión política, distinguiendo claramente dos grandes etapas: En la primera de ellas, que abarca el periodo entre 1989 y 1997, la lucha política del partido estaba centrada prácticamente por completo en lograr que Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano obtuviera el triunfo electoral que le permitiera convertirse en presidente de la república, para desde ahí impulsar cualquier la reforma radical del sistema político. La segunda etapa, que inicia con el triunfo del propio Cárdenas en las primeras elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, implica un redescubrimiento de la importancia de los ámbitos locales para impulsar el avance de la agenda política del partido, un camino en el que el PRD ha perseverado en términos generales incluso después de la salida del propio Cárdenas.

²²⁰ Senado de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que expide la Ley de Capitalidad de la Ciudad de México*, disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-12-03-1/assets/documentos/Inic_PRD_Ley_Capitalidad_Ciudad_de_Mexico.pdf consultado el 19 de mayo de 2018

²²¹ Ídem, p. 12.

CAPÍTULO QUINTO:

LECCIONES Y CONCLUSIONES

¿Qué plantean los demás partidos?

Aunque la mayor parte de la reflexión y la revisión de fuentes hemos dedicado a los tres partidos que durante las últimas décadas han sido más relevantes en el panorama político nacional, también es necesario hacer una mirada, quizá un poco más breve, a los planteamientos que han construido los partidos existentes a nivel nacional en relación al federalismo.

Para este ejercicio tomaremos como referencia tanto las plataformas registradas ante el Instituto nacional electoral por los partidos políticos nacionales que compitieron en el proceso electoral Federal del 2015, como sus respectivas declaraciones de principios y programas de acción, descontando por supuesto al Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática, a cuyas plataformas nos referimos en los capítulos correspondientes.

Por lo tanto, revisaremos a continuación las referencias al federalismo dentro de las plataformas enviadas por los otros siete partidos, haciendo la aclaración de que el partido humanista perdió su registro tras esas elecciones, por no alcanzar el porcentaje mínimo de votos que contempla la ley electoral en México.

Empezaremos con el Partido Verde Ecologista de México, que no se refiere específicamente concepto de federalismo ni en su declaración de principios, ni en su programa de acción. de hecho, en la declaración de principios más dócil encontrar ni siquiera una referencia indirecta al papel de los estados y municipios como entes autónomos de gobierno. por lo que respecta al programa de acción, este se refiere al concepto de descentralización, pero lo entiende más en un aspecto demográfico que institucional organización pública, señalando que: *creemos necesaria la descentralización para enfrentar el hacinamiento y detener el deterioro ambiental de las áreas densamente pobladas... Nos pronunciamos por detener el crecimiento de las grandes urbes.*²²²

Por otra parte, en toda su plataforma electoral 2015 presenta una sola referencia al concepto de federalismo, casi en la parte final del documento y sólo como una referencia lateral, mencionando que:

*Finalmente, resulta trascendental el fortalecimiento de un Federalismo Fiscal verdaderamente incluyente y que ofrezca mayores atribuciones a los estados y municipios en el manejo de sus finanzas públicas, todo esto dentro de un contexto donde la transparencia y rendición de cuentas sea la regla y no la excepción.*²²³

Como vemos, la visión de este partido se encuentra enfocada principalmente en el ámbito de la recaudación de impuestos. Un aspecto de que prácticamente todos los partidos políticos mexicanos han coincidido es en el hecho de que es necesario fortalecer las facultades y el margen de maniobra de los estados y los municipios para obtener y administrar sus ingresos necesidad que partidos como el PRD

²²² Partido Verde Ecologista de México, *Programa de acción*, Ciudad de México, 2014, p. 143.

²²³ Ídem.

acompañan de una demanda de mayor fiscalización, para evitar abusos por parte las autoridades estatales, particularmente en materia de endeudamiento. Más o menos en la misma sintonía el partido Verde propone integrar en la constitución un capítulo hacendario, que permita definir claramente las responsabilidades y facultades de cada orden de gobierno en cuanto a sus ingresos y su deuda, incluyendo ampliar la definición de lo que se entiende por recaudación federal participable.

Dentro de estas facultades, proponen que los estados puedan establecer impuestos extra a las bebidas alcohólicas, el tabaco y el diesel, que no reemplazaría a los impuestos federales que ya se cobra por sus conceptos, sino que se sumarían a ellos.

Asimismo, el PVEM también propone *fortalecer las haciendas públicas municipales y promover que los municipios cuenten con mayor autonomía en sus decisiones sobre ingreso y gasto*,²²⁴ todo ello partiendo de la base de su heterogeneidad, aspecto que también hace énfasis el PRD. Finalmente, plantea impulsar la descentralización de los programas sociales, aunque sin aclarar específicamente en qué consistiría dicho esfuerzo.

Pasamos a continuación, en orden de registro, al Partido del Trabajo, que en su declaración de principios no menciona directamente el concepto de federalismo, enfocándose en su lugar en una perspectiva de lucha de clases, dentro de la cual plantea que tanto los gobiernos locales como federales se han convertido en “instrumentos del poder hegemónico de la clase dominante”, a lo que ellos pretenden enfrentarse a través de “una línea de masas”, refiriéndose de forma lateral al *fortalecimiento de la autonomía de los Poderes de la Unión y de los niveles de gobierno Estatal y Municipal, en particular de los Municipios donde el pueblo ejerza el poder*,²²⁵ como tarea fundamental del partido.

²²⁴ Partido Verde Ecologista de México, *Plataforma electoral*, Ciudad de México, 2014, p. 144.

²²⁵ Partido del Trabajo, *Declaración de principios*, disponible en: <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/declaracion-principios-pt.docx> consultado el 19 de mayo de 2018.

De hecho, prácticamente la única referencia existente al concepto mismo de “federal” la encontramos en el punto cincuenta y uno:

*...se fortalezca la independencia y funciones de los órganos integrantes del Poder Judicial Federal y Estatal, y que los Magistrados y Jueces, así como el Procurador General de la República y los Procuradores Generales de las Entidades Federativas, sean electos democráticamente mediante voto libre y secreto por parte de la sociedad.*²²⁶

Ya en su programa de acción, el PT propone modificar los porcentajes de reparto los recursos públicos, para contar con un *federalismo equitativo que brinde mayores recursos y también mayor competencia fiscal a los Estados y Municipios*.²²⁷ En concreto, proponen pasar de un esquema actual en que el 80% de los recursos van a la Federación, el 16% a los estados y el 4% a los municipios a un nuevo reparto donde el 50% de los recursos se destinen al gobierno federal, el 30% a los gobiernos estatales y el 20% a las administraciones municipales.

En su plataforma electoral 2015-2018, el Partido del Trabajo sí se refiere de manera específica al concepto de federalismo, proponiendo en dicho documento una reforma democrática que traiga como consecuencia el establecimiento de un *nuevo federalismo*, al cual definen de forma más amplia como el:

*Establecimiento de un Federalismo efectivo, real y participativo a través de la descentralización; de la redistribución de los ingresos fiscales en los tres niveles de gobierno; la descentralización de los programas de combate a la pobreza y asistencia al campo.*²²⁸

²²⁶ Ídem

²²⁷ Partido del Trabajo, *Programa de acción*, disponible en: <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/programa-accion-pt.docx> consultado el 19 de mayo de 2018.

²²⁸ Partido del Trabajo, *Plataforma electoral 2015-2018*, Ciudad de México, Partido del Trabajo, 2015, p. 9.

Más adelante la plataforma profundiza sobre la concepción de federalismo que se propone desde el Partido del Trabajo, apuntando que buscan:

3. Establecimiento de un Federalismo efectivo, real y participativo

A este respecto emprenderemos las siguientes acciones tendientes a establecer una nueva relación entre Federación, Estados y Municipios:

- a) Promover la descentralización hacia los estados y municipios de la mayor parte de las funciones políticas, administrativas y los servicios públicos realizados innecesariamente por el gobierno federal.*
- b) Disponer la redistribución de los ingresos fiscales entre los tres niveles de gobierno, de modo que se dupliquen y cuadrupliquen, respectivamente, los montos asignados a los estados y municipios.*
- c) Promover una distribución equitativa entre los tres niveles de gobierno con respecto a la capacidad recaudatoria sin pasar por alto el ejercicio directo de los recursos captados, a efecto de posibilitar la capacidad autónoma y libre en la toma de decisiones sin romper con la armonía y coordinación entre los tres niveles de gobierno.*
- d) Promover la descentralización total de los programas de combate a la pobreza y asistencia al campo, estableciendo criterios claros en el manejo de los recursos, para dejarlos en manos de instancias estatales y municipales conformadas con la*

participación de los gobiernos respectivos y de las organizaciones sociales.

- e) Modificar de manera sustancial los criterios de la Ley de Planeación para que todos los actores participantes de la planeación intervengan en la supervisión y control de los planes y programas gubernamentales.*
- f) Generar mecanismos legislativos federales de contrapeso a los ejecutivos locales que pretenden restaurar feudos y manos libres en las entidades federativas para el manejo de los recursos públicos, aprovechándose de la descentralización y de la ausencia o ambigüedad de las regulaciones legales en la materia.²²⁹*

Es interesante ver que el Partido del Trabajo, al igual que otras formaciones políticas integra y su discurso en materia de federalismo la necesidad de generar mecanismos de rendición de cuentas y de contrapeso a las decisiones tomadas por los estados en materia financiera, claro reflejo de la preocupación que los escándalos la deuda y malversación de fondos a manos de gobernadores que controlaban la maquinaria institucional de sus entidades han generado en todo el espectro político.

El siguiente partido político nacional como por orden de registro, es Movimiento Ciudadano, que en su declaración de principios²³⁰ no menciona directamente el concepto de federalismo, y en esta omisión va más allá que el resto de los partidos, pues tampoco menciona en ningún momento los municipios y aunque se refiere en cuarenta y cuatro ocasiones a la palabra Estado en ninguna de ellas lo hace para referirse a las entidades federativas.

²²⁹ ídem, p. 12.

²³⁰ Movimiento Ciudadano, *Declaración de principios*, disponible en: <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/declaracion-principios-movimiento-ciudadano.doc> consultado el 19 de mayo de 2018.

Por otra parte, su programa de acción, que se extiende a lo largo de un total de noventa y cinco páginas, menciona en un par de ocasiones al federalismo, planteando que *Una visión nacional del desarrollo supone una reconstrucción institucional del federalismo acorde con las actuales asimetrías interestatales* y más adelante que *el rediseño institucional del Estado Mexicano debe asegurar el sufragio efectivo, la división de poderes, el federalismo, el municipio libre, el poder ciudadano y los derechos de la nación sobre sus recursos naturales*.²³¹

Específicamente en cuanto al municipio como institución, el programa si lo menciona y le dedica por completo el numeral 6.7, titulado “el municipio como base del desarrollo”, donde Movimiento Ciudadano afirma que en nuestro país es necesario un proceso simultáneo de descentralización política y de federalización equitativa, respetando la soberanía los estados y fortaleciendo la autonomía de los municipios, para lo que proponen reglamentar el artículo 115º constitucional, a efectos de permitir que los gobiernos municipales puedan *hacer frente, de manera adecuada y ágil, a las demandas de una sociedad plural, más preparada y más consciente de su responsabilidad*.²³²

Bajo el planteamiento este partido, la reforma debe cumplir con un total de once consideraciones, entre las cuales destacan el ya citado fortalecimiento de la autonomía municipal, una reforma que modifique el sistema de coordinación Fiscal y que incremente las fuentes de ingresos para los municipios, y, como una propuesta distinta a lo que hemos visto en otros partidos, proponen crear un cuarto nivel de gobierno, que estaría conformado por administraciones regionales que coordinen a municipios con características semejantes, en especial en las zonas indígenas.

²³¹ Movimiento Ciudadano, *Programa de acción*, disponible en: <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/programa-accion-movimiento-ciudadano.doc> consultado el 19 de mayo de 2018.

²³² Ídem

También en materia financiera, Movimiento Ciudadano coincide con los demás partidos en la necesidad de presionar a los estados y municipios en materia de rendición de cuentas y de control de sus deudas, que “tienen prostrados sus presupuestos públicos”.

Por otra parte, en su Plataforma electoral 2015,²³³ Movimiento Ciudadano una vez más no menciona directamente al federalismo, aunque le dedica al municipio un subtema dentro del eje correspondiente al Estado de derecho y gobernabilidad con transparencia y rendición de cuentas. En éste nueva buena parte de los compromisos establecidos en su programa de acción, incluyendo fortalecer la autonomía financiera de los municipios y los estados, promover la descentralización de los recursos públicos y modificar el sistema de coordinación Fiscal, además de brindarles más facultades a los gobiernos estatales y los ayuntamientos en materia de legislación ambiental, mientras que no aparece la idea del “cuarto nivel de gobierno” para coordinar regionalmente los municipios, que sí menciona el programa de acción.

Corresponde ahora el turno al partido Nueva Alianza, que en su Declaración de principios refiere directamente al federalismo para unirse al coro del resto de los partidos políticos en su preocupación respecto a la falta de disciplina de los gobiernos locales en materia de administración pública y rendición de cuentas, señalando que, en el desarrollo del federalismo en nuestro país, se han fortalecido mucho más los controles a los que se somete al poder ejecutivo federal que a sus equivalentes en los estados y en el Distrito Federal.

Para combatir este fenómeno, Nueva Alianza afirma estar comprometida para *fortalecer a los poderes legislativos y judiciales de las entidades federativas, así como formas de participación social y denuncia ciudadana.*²³⁴ En cuanto a los

²³³ Movimiento Ciudadano, *Plataforma electoral 2015*, Ciudad de México, <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2014-2015/MC.docx>

²³⁴ Nueva Alianza, *Declaración de Principios*, Ciudad de México, Nueva Alianza, p. 13. <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/declaracion-principios-nueva-alianza.docx>

municipios, curiosamente menciona a un “Municipio autónomo y cercano de gente” como uno de sus principios, pero en resto del documento incluso la palabra “municipio” desaparece casi por completo. Mientras tanto, el Programa de acción simplemente replica la referencia al federalismo previamente comentada en la Declaración de principios.

Por el contrario, en la plataforma electoral 2015-2018, titulada *Una plataforma liberal para un legislativo moderno*, Nueva Alianza se refiere de manera directa al concepto de federalismo, apuntando que pretende *fortalecer las atribuciones de los municipios en materia fiscal y de gasto e incrementar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas*.²³⁵ Asimismo, aunque los municipios son mencionados directamente en un par de ocasiones, el interés del partido en ellos se limita a sus facultades fiscales y a la mejora de espacios públicos Comisión equitativa.

Toca ahora el turno al Movimiento Regeneración Nacional, cuya declaración de principios,²³⁶ de apenas cuatro páginas de extensión, es notoriamente más breve que la de los demás partidos políticos nacionales.

En ella no encontramos ninguna referencia directa al federalismo, o al papel de los municipios y las entidades federativas.²³⁷

El Programa de acción²³⁸ de MORENA también es notoriamente más pequeño que el de otros partidos, sumando apenas nueve páginas, en las que nunca aparece mencionado ni el concepto de federalismo, ni el de municipios o ni siquiera el de las

²³⁵ Nueva Alianza, *Una plataforma liberal para un legislativo moderno*. Ciudad de México, Nueva Alianza, 2015, p. 3.

²³⁶ Movimiento Regeneración Nacional, *Declaración de principios*, Ciudad de México, Movimiento Regeneración Nacional, <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/declaracion-principios-morena.doc>

²³⁷ De hecho, la declaración de principios prácticamente no contiene ningún precepto concreto en materia de políticas públicas, enfocándose más bien en definir la forma en que el partido se plantea ejercer su lucha política.

²³⁸ Movimiento Regeneración Nacional, *programa de acción*, Ciudad de México, Movimiento Regeneración Nacional, <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/programa-accion-morena.doc>

entidades federativas, centrándose por el contrario en una serie de objetivos políticos cuya aplicación se presume correría a cargo del gobierno federal sino en todos, al menos en la gran mayoría de los casos.

El mismo fenómeno se repite en su plataforma electoral 2015,²³⁹ el Movimiento de Regeneración Nacional tampoco menciona de manera directa el concepto de federalismo y de hecho la única cosa medianamente relacionada con este que se deja ver en la plataforma de Morena es el compromiso de exigir resultados a las autoridades federales en diversos ámbitos de política pública.

De hecho, como podemos comprobar el Movimiento Regeneración Nacional es, por mucho, el que menos importancia le da al federalismo dentro de su plataforma ideológica y de su propuesta política. Causa particular atención el que tanto los documentos básicos como la plataforma legislativa de morena, al menos para las elecciones federales del 2015, centraba casi todo el diagnóstico de los problemas nacionales y todas sus posibles soluciones en la acción centralizada del gobierno a nivel federal, ignorando prácticamente por completo el papel de las autoridades locales y estatales como espacios de participación política para la sociedad y de solución de problemas para la administración pública.

El último de los partidos que convirtió a las elecciones federales del 2015 y logró conserva su registro fue Encuentro Social, que es uno de los que más espacio dedica dentro de su declaración de principios, a desarrollar su visión partidista respecto al concepto de federalismo, como *la manera de distribuir el poder público*,²⁴⁰ señalando que:

Urge avanzar en los procesos de descentralización del poder público en México. Transitar hacia el establecimiento de un auténtico federalismo en todos los órdenes de la vida nacional.

²³⁹ Movimiento Regeneración Nacional, *Plataforma electoral de MORENA 2015*, Ciudad de México, Movimiento Regeneración Nacional, <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElecttorales/2014-2015/Morena.pdf>

²⁴⁰ Partido Encuentro Social, *Declaración de principios*, Ciudad de México, Partido Encuentro Social, p. 25.

Vamos para dos cientos años del establecimiento legal del régimen federal y todavía no ha logrado implantarse de manera definitiva. El sistema presidencial absoluto en el que hemos vivido ha sido el principal obstáculo para el federalismo; sistema que por cierto se reproduce local y regionalmente. La acumulación de poder central debe desaparecer tanto a nivel nacional como estatal para dar lugar a una nueva distribución donde se respete la autonomía local y sea la federación el eje aglutinador del país.

Para avanzar hacia un nuevo federalismo Encuentro Social se declara partidario de la descentralización en la recaudación fiscal. Es necesario que cada entidad federativa cobre sus impuestos y que esos recursos sirvan para impulsar proyectos de desarrollo en las diferentes regiones del país. Que cada Estado sea el administrador de sus bienes y de la riqueza que produce. Esto le permitirá otorgar mayores oportunidades de desarrollo a su población.

Al igual que en los demás partidos, vemos aquí el énfasis en el tema de la recaudación de impuestos y en que sean los estados los que asuman esta labor, como de hecho lo hacían originalmente. Sin embargo, aquí también vale aclarar que como el papel del cobrador de impuestos no es particularmente popular entre los ciudadanos, muchos estados de hecho prefieren que sea el gobierno federal quien asuma la factura política de separar a los ciudadanos del dinero que tanto trabajo les costó ganar.

El Poder Ejecutivo debe dejar de ser el único eje aglutinador de la vida política nacional. Para eso se necesita un Presidente de la Republica que deje de actuar como tlatoani, como el único poder del estado. El rol del Ejecutivo Federal debe limitarse a lo establecido por la ley, no debe perder importancia sino valorar su propia dimensión. Encabezar

*gobierno, administrar los bienes públicos, generar progreso y bienestar a través de las políticas públicas que implemente, regular y supervisar a los factores económicos, son tareas suficientes para el Ejecutivo por la complejidad y dificultad que entrañan. No hay necesidad de más atribuciones legales o meta constitucionales, las principales funciones del Ejecutivo no solo son suficientes, sino primordiales para el desarrollo político, económico y social del país.*²⁴¹

Una vez más demos concepto de federalismo acompañado de un calificativo para distinguirlo del que se menciona la falta política de los partidos, en este caso Encuentro Social se refiere a un “nuevo federalismo”. el planteamiento este partido coincide con el consenso en cuanto a la necesidad de fortalecer las facultades hacendarias de los gobiernos locales, pero destaca por ser particularmente crítica del sistema presidencial y afirmar que el federalismo todavía no se ha implantado de “manera definitiva”, en un tono general menos optimista que el que puede encontrarse en los textos más recientes de acción Nacional o del PRD.

Irónicamente, a pesar de la gran importancia que le otorgan dentro de su declaración de principios, en su Programa de Acción, registrado ante el Instituto Nacional Electoral, el Partido Encuentro Social no menciona en ningún momento de forma directa el concepto de federalismo, aunque propone la creación de un Consejo Regional de Políticas Públicas y Fiscales, con el objetivo de supervisar y proponer el desarrollo fiscal de los gobiernos municipales y estatales. También, referirse a la política social, señala que es necesario:

Propiciar, desde una perspectiva de coordinación y complementariedad con las acciones del gobierno federal, que en cada una de las entidades federativas se impulse una

²⁴¹ Ídem, pp. 21, 22.

*política social activa, enfocada a atender los principales problemas locales y proponer soluciones más adecuadas.*²⁴²

Mientras tanto, en su plataforma electoral,²⁴³ el Partido Encuentro Social otra vez el federalismo supuestamente tan anhelado está ausente y sólo encontramos una copia del programa de acción en lo que se refiere al Consejo Regional de Políticas Públicas y Fiscales, para promover el desarrollo de estados y municipios en este ámbito y a la corresponsabilidad de los ciudadanos con el gobierno para la solución de los problemas que enfrentan las familias en las comunidades *de cada estado y sus respectivos municipios.*(sic)²⁴⁴

Cerramos este ejercicio revisando brevemente cuáles eran los planteamientos que ofrecía en las elecciones federales del 2015 el Partido Humanista, que perdió el registro tras obtener tan sólo el 2.25% de la votación emitida en la elección de diputados, por lo que su pérdida de registro fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 4 de febrero de 2016.

En su Plataforma político electoral 2015-2018, que por cierto es de las más extensas, alargándose durante ciento cuarenta páginas, la única referencia directa al federalismo fue en la sección correspondiente a la macroeconomía, donde afirman que es necesario: *Limitar los niveles de endeudamiento, tanto del gobierno federal como de los estados bajo el acuerdo del Federalismo,*²⁴⁵ pero sin aclarar exactamente a qué se refieren con la frase “el acuerdo del federalismo”, mientras que los municipios como institución también fueron ignorados casi por completo, salvo una breve referencia la propuesta de *Incluir en la legislación la reglamentación para transparentar a nivel municipal el ejercicio de los ramos de participaciones y aportaciones federales; así como, hacer a los ciudadanos partícipes de la*

²⁴² Partido Encuentro Social, *Programa de Acción*, Ciudad de México, Partido Encuentro Social, <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/programa-accion-encuentro-social.docx>

²⁴³ Partido Encuentro Social, *Plataforma electoral*, Ciudad de México, Partido Encuentro Social, <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2014-2015/ES.pdf>

²⁴⁴ *ídem*, p. 36.

²⁴⁵ Partido Humanista, *Plataforma político electoral 2015-2018*, Ciudad de México, Partido Humanista, p. 122.

*asignación en sus municipios de estos recursos,*²⁴⁶ pero sin acompañar esta propuesta, como sí lo hicieron el resto los partidos políticos, a excepción de MORENA, con el compromiso de procurar mayores recursos presupuestales para los estados y los municipios.

*De hecho, lo único que se puede considerar como referencia para este tema es el compromiso de Coordinar la política fiscal acorde con las realidades económicas de la Federación y los estados,*²⁴⁷ pero sin aclarar en qué consisten esas realidades económicas o Cuáles serían las características de la “coordinación” propuesta.

¿Cuáles son las diferencias y similitudes acerca de la concepción y de los alcances del federalismo en el pensamiento político de los partidos políticos mexicanos y a qué se deben?

Corresponde a continuación voltear la mirada de regreso a los tres partidos que han definido con mayor fuerza el rumbo político e institucional de durante las últimas décadas: El Partido Acción Nacional (PAN); el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con el objetivo de utilizar los datos y las reflexiones planteadas en los capítulos previos como base para el desarrollo de una comparación sintética de la concepción y de los alcances del federalismo en el pensamiento y los trabajos de dichas instituciones políticas.

En primer punto, por lo que se refiere a la importancia del federalismo para su planteamiento político, en el caso de **Acción Nacional**, esta es fundamental, se encuentra presente tanto en sus documentos fundacionales como de manera sistemática en las proyecciones de los principios de doctrina; en cuanto al **Revolucionario Institucional**, es secundaria, pues aunque bajo su planteamiento original, siendo el Partido Nacional Revolucionario, reconocía cierta libertad de los partidos y gobiernos locales, particularmente a partir de su transformación en Partido de la Revolución Mexicana, apostó a través de sus gobernantes electos por un esquema que sólo mantenía el federalismo en las leyes, pero en la práctica

²⁴⁶ ídem, pp. 127, 128.

²⁴⁷ ibídem, p. 122.

sometía las decisiones más relevantes al criterio del presidente de la república. Finalmente, por lo que se refiere al de la **Revolución Democrática** esta fue prácticamente inexistente, al menos durante los primeros diez años de vida del partido, pues tanto los documentos fundacionales como el mensaje político construido alrededor de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial y líder político apuntaban a la necesidad de resolver los problemas del país a través de la acción central y decidida del Presidente de la República, al grado de que en más de una ocasión, el PRD prefirió dejar de lado la posibilidad de triunfos locales a cambio de fortalecer su estrategia nacional.

Por otra parte, en cuanto al papel del municipio dentro de la vida institucional, nuevamente este resulta fundamental para **Acción Nacional**, como lo pudimos comprobar en el capítulo dedicado a dicha institución política, por lo menos hasta el 2000 el “municipalismo” fue una de las principales propuestas y referencias retóricas de los ideólogos y líderes panistas. Por lo que se refiere al **Revolucionario Institucional**, aunque encontramos algunas referencias ideológicas a la necesidad de fortalecer el papel de los municipios, nuevamente este se estrelló en la práctica con las reglas no escritas de las administraciones dominadas por el PRI, donde al gobernador se le concedía una especie de virreinato sobre el estado y las instituciones que lo componen, fenómeno que se volvió más evidente tras la derrota de dicho partido en las elecciones federales del año 2000.

Finalmente, el de la **Revolución Democrática** tuvo un mínimo enfoque en el papel de los municipios, apostando casi todo a la transformación radical del país, que sólo podía lograrse a través de la intervención decidida y casi sin contrapesos del presidente de la república, cargo que ellos esperaban fuera ocupado por Cárdenas tras las elecciones de 1994. Irónicamente, tras su derrota en aquellos comicios, Cuauhtémoc triunfó en las elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y ya en ese puesto, señaló que:

Las ciudades se han constituido, en este mundo moderno, en uno de los mayores laboratorios de la democracia y del crecimiento de la capacidad de gobierno de la propia

*sociedad. Educación, información, discusión, capacidad de control de los habitantes sobre sus gobiernos, son virtudes urbanas y municipales que en estos días cuentan con medios y posibilidades inéditos para afirmarse y desarrollarse.*²⁴⁸

La declaración de Cárdenas y su administración al frente del gobierno del Distrito Federal marcaron el inicio de un mayor interés en el papel del municipio y de las autoridades locales al interior del Partido de la Revolución Democrática, aclarando de entrada que el Distrito Federal no era ni un municipio ni un estado, sino una especie de híbrido que además contaba con un menor nivel de autonomía que estos, pues incluso labores tan fundamentales como las de la seguridad pública permanecían bajo una especie de jurisdicción compartida con el gobierno federal.

Respecto al papel del gobierno federal en el funcionamiento de la administración pública, **Acción Nacional** lo definía a partir de uno de sus cuatro pilares de doctrina, el de la subsidiariedad, concepto que en términos generales la doctrina y la legislación a nivel internacional han definido como el que:

*...en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.*²⁴⁹

Es decir, para Acción Nacional el Estado sólo debería intervenir en aquellos aspectos de la administración pública que no pudieran atender los municipios de forma independiente y a su vez la federación debería hacer lo propio respecto a las entidades federativas.

²⁴⁸ Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. "informe anual sobre el estado que guarda la Administración Pública del Distrito Federal", *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Ciudad de México, 17 de septiembre de 1998, p. 38.

²⁴⁹ Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, "Tratado de la Unión Europea", *Diario Oficial de la Unión Europea*, Luxemburgo, 26 de octubre de 2012, p. 18

Mientras tanto, el **Revolucionario Institucional** hacía énfasis en el papel del gobierno federal para ordenar la actividad económica y política del país, a través de instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo y la aplicación de diversos artículos constitucionales que en la práctica le dan al Estado, encarnado en la administración federal, el papel rector, fortalecido durante décadas con la adquisición de miles de empresas paraestatales, dedicadas desde la fabricación de alimentos hasta la de automóviles, que pasaron a engrosar las filas de la administración federal, que también intervino durante décadas en forma directa en la educación a nivel estatal, hasta que las reformas de principios de los años noventa del Siglo XX le regresaron parte del margen de maniobra a las entidades, proceso que se ha revertido al menos en parte con las nuevas reformas educativas publicadas durante las LXII y LXIII Legislaturas del Congreso de la Unión.

Por último, el de la **Revolución Democrática** refrenda y reivindica el legado político y administrativo de Lázaro Cárdenas, manteniendo la idea de que el gobierno federal debe ser el que defina el rumbo de la administración pública en el país.

Por último, en lo que corresponde al papel que ha de asumir el gobierno federal en el diseño de políticas públicas, tanto **Acción Nacional** como el **Revolucionario Institucional** y el de la **Revolución Democrática** consideran que este debe establecer estándares y reglas de operación, tanto para el acceso de los estados y municipios a los programas que administra la federación, como respecto al manejo de los presupuestos locales, justificando dicha opinión con la desconfianza que ha generado en la opinión pública el manejo irresponsable de las finanzas y recursos a manos de los gobernantes y las camarilla políticas locales, un aspecto que analizamos a fondo en lo que se refiere a la legislación electoral en los capítulos previos.

Un ejemplo particularmente claro de la compleja naturaleza del citado desafío lo comprende la reforma electoral del 2014, que dio como resultado la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en el apartado g de su artículo 44.1 le otorga al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la facultad de *designar y remover, en su caso, a los presidentes y Consejeros Electorales de los*

Organismos Públicos Locales. Es decir, los propios partidos se han visto obligados a proponer y aprobar, a través de sus representantes populares electos para ocupar los escaños de las Cámaras de diputados y senadores, una modificación a la ley con un claro tinte centralista y con el objetivo de prevenir y atender los abusos que en diversos estados de la república llevaron a cabo los militantes de esos mismos partidos, particularmente en los casos donde los gobernadores de los estados intervenían directamente en los procesos electorales locales.²⁵⁰

Federalismo	PAN	PRI	PRD
Importancia para su planteamiento político.	Fundamental.	Secundaria.	Mínima.
Papel del municipio dentro de la vida institucional.	Fundamental	Secundario	Secundario.
Papel del gobierno federal en el funcionamiento de la administración pública.	Subsidiario	De dirección	De dirección
Papel del gobierno federal en el diseño de políticas públicas.	De dirección	De dirección	De dirección

²⁵⁰ Por ejemplo, las elecciones a gobernador en el Estado de Colima, celebradas en julio del 2003 y anuladas meses después por decisión mayoritaria de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al analizar los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-221/2003, SUP-JRC-222/2003, SUPJRC-223/2003, SUP-JRC-232/2003 Y SUP-JRC-233/2003, promovidos por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional. En su resolutorio tercero, el tribunal declaró la nulidad de la elección de Gobernador del Estado de Colima, y en el cuarto ordenó notificar al Congreso del Estado de Colima, para que en términos del artículo 33º, fracción XXIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, convoque a elecciones extraordinarias.

¿Qué nos enseña el caso de estos partidos respecto al federalismo en la teoría y la práctica mexicana?

Es verdad también, por otro lado, que una idea básica del federalismo es que, como pone de relieve Sommermann, el mismo “se desarrolla siempre en un paralelograma de fuerzas centrípetas y fuerzas centrífugas” para crear o mantener unidad en la pluralidad o pluralidad en la unidad en un equilibrio siempre dinámico, y a ello añadiríamos que lo anterior, lejos de ser un defecto, puede ser una de las grandezas del federalismo.²⁵¹

Efectivamente, el federalismo no es una condición estática, por su propia naturaleza implica un encuentro y un conflicto permanente entre el ámbito que asumen los gobiernos locales con su natural necesidad de preservar su influencia, y el gobierno central, con su también natural impulso hacia la estandarización de los procesos y de los resultados, que redundan necesariamente en una tendencia centralizadora, como podemos verlo con particular claridad en los casos ya citados de las reformas en materia educativa que ha experimentado México a lo largo de su historia.

Dicho de otro modo, el estado y el municipio defienden su independencia basándose en que conocen mejor el terreno y son más cercanos a la gente; y el gobierno central respalda su toma de control basándose en que esa misma cercanía de las autoridades locales las vuelve presa fácil de las inercias negativas al interior de la comunidad y de los factores de poder político regional, por lo que es necesario generar procesos y mediciones que estén más allá del peligro de los sesgos, filias y fobias locales.

Esas fuerzas centrípetas y centrífugas adquieren necesariamente una diversidad mucho mayor al expresarse en un sistema de partidos, en comparación con una

²⁵¹ Brage Camazano, Joaquín, “Estudio preliminar. El federalismo alemán”, *El federalismo y regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. XLII.

federación en la que existiera un partido único, como en algún momento lo fue la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, al menos hasta cierto punto.

Por el contrario, en los países democráticos, la adopción de un esquema federal permite maximizar los espacios para la diversidad en la participación en la administración pública de las ideologías y las instituciones que las sostienen, involucrándolas por lo tanto de forma directa en el éxito o fracaso de la república de la que todas son parte, y generando así mayores incentivos para privilegiar la solución negociada de los conflictos y la construcción consensada de las determinaciones de gobierno, pues incluso el partido que se encuentre eventualmente en una posición de domino sabe que sus rivales conservan incluso entonces algún espacio de expresión, y que al siguiente ciclo electoral, la pluralidad de espacios a definir a nivel local y federal, y el margen de maniobra de dichos cargos, hacen razonable la previsión de que el rival momentáneamente débil encontrará tarde o temprano nuevas fuerzas, por lo que es prudente el mantener una política de relativa cortesía, con la esperanza de que esta sea retribuida cuando cambien las mareas electorales.

Con el paso de los años estas cortesías van solidificándose y se transforman en auténticas reglas no escritas, cuyo cumplimiento es impuesto por la clase política como tal, lo que se traduce en una mayor certeza para los actores e incluso para toda la sociedad, de que el disenso no se traducirá en enfrentamientos totales y abiertos, que pudieran poner en riesgo a la república.

Básicamente, entre federalismo y partidos hay entonces *una relación de doble dirección*, en la que *el tipo de sistema(s) de partidos influye en la manera en la que se diseña y funciona un entramado institucional (federal)*, que a su vez tiene influencia en la manera en que se modela un sistema de partidos a lo largo del tiempo.²⁵²

²⁵² Méndez Lago, Mónica, *Federalismo y partidos políticos: los casos de Canadá y España*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004, pp. 4-5

También en este sentido, refiriéndose a lo que en su momento era la República Federal Alemana, también conocida como Alemania Occidental, Nohlen apunta que el federalismo y su consiguiente interacción entre niveles de gobierno vuelve indispensable una responsabilidad política compartida por *el Gobierno federal como por la oposición, que está mayoritariamente representada en los Lander y, por tanto, domina en el Bundesrat.*²⁵³

Es decir: poder y responsabilidad compartidos, tanto entre niveles de la administración pública como entre partidos, y al multiplicar los puntos de carga de dicha responsabilidad, un sistema mucho más sólido en sus equilibrios y estable aun en sus conflictos.

El federalismo adquiere en nuestro país un cariz particular, del que debemos estar conscientes para poderlo colocar en su justa dimensión y a partir de ese realismo trabajar en su perfeccionamiento. Como lo señaló en su momento Felipe Tena Ramírez, uno de los expertos más destacados del siglo XX en cuanto al análisis del derecho mexicano en *México lo federal no es una forma de estado, sino una forma de gobierno.*²⁵⁴ A primera vista la citada distinción puede parecer baladí, pero en realidad tiene muy profundas implicaciones, no sólo para la forma en que visualizamos, analizamos y juzgamos la historia del federalismo, sino también en cuanto a su estado actual y a la perspectiva a partir de la cual podremos, en un ejercicio posterior, plantear prospectivas y recomendaciones respecto a la mejor forma de organizar y ejercer el sistema federal.

Por otra parte, ese consenso elemental en cuanto a la importancia del federalismo y la de los órdenes locales de gobierno para el correcto desarrollo de las sociedades, que comentábamos al inicio de esta investigación, se ve corroborado al revisar la plataforma y las propuestas de las diversas formaciones políticas.

²⁵³ Nohlen, Dieter, Sistema federal y sistema de partidos políticos algunas anotaciones sobre el desarrollo del federalismo en la República Federal de Alemania, *Revista de estudios políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 4, 1978, pp. 149-154

²⁵⁴ Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano, visión histórico constitucional*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 12.

Observamos, por ejemplo, una profunda coincidencia entre los partidos políticos, sin importar su ubicación en el espectro ideológico, en cuanto a que es necesario fortalecer la autonomía de los municipios, particularmente en lo que se refiere a sus ingresos y a sus facultades para definir reglas e instituciones que se adapten a la diversidad de sus circunstancias.

Resulta por ende, tanto más notoria como indignante la permanencia de claros vicios centralistas en la vida institucional mexicana a la luz de la antes citada coincidencia retórica en cuanto a la necesidad de eliminarlos. Para poner tan solo un ejemplo más. En el segundo capítulo citábamos la denuncia de Krauze en el sentido de que en 1950, en el amanecer del sistema político moderno de nuestro país, el 78.3% del presupuesto se iba a la federación, el 18.4% a los estados y el 3% a los municipios.

Bueno, pues ya entrado el siglo XXI, a más de 5 décadas de distancia, de transformación y, cabría esperar, de perfeccionamiento, el pastel haciendario no sólo no se equilibró hacia los ámbitos locales, sino que se centralizó un poco más, con el gobierno federal absorbiendo el 80% del total, contra apenas un 16% para los estados y un 4% para los municipios,²⁵⁵ cuya participación porcentual en términos absolutos se elevó en una cuarta parte, pero se mantuvo en niveles más dignos de Liliput que de naciones organizadas bajo un sistema federal, como Estados Unidos, donde en 2018 los gobiernos locales y estatales gastarán aproximadamente el 43.6% del presupuesto,²⁵⁶ o Alemania, donde desde 1950 los presupuestos de los Länder (estados) y los Gemeinden (comunidades locales) representan aproximadamente el 60% del total del gasto gubernamental,²⁵⁷ es decir, un escenario radicalmente distinto al que encontramos en la república mexicana.

²⁵⁵ Navarro Arredondo, Alejandro y Meixueiro Nájero, Gustavo (coordinadores), *Federalismo y Planeación Regional en México*, Ciudad de México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007, p. 155.

²⁵⁶ Cálculo propio, basado en la cifra de 4.2 billones dólares en proyectados para el 2018 en gastos del gobierno federal, informados por parte del Presidente Donald J. Trump en el Presupuesto del Gobierno de los Estados Unidos para el año fiscal 2019; mientras tanto, el dato de gastos locales y estatales por 3.25 billones corresponde al Center for Digital Government.

²⁵⁷ Watts, Ronald L, y Hobson, Paul, *Fiscal Federalism in Germany*, Canadá, 2000, p. 19.

De regreso en México es notoria la preocupación a lo largo y ancho del espectro ideológico respecto al mal uso que algunos gobiernos locales, particularmente a nivel de los estados le han dado a los avances en materia de federalismo hacendario que se han registrado durante los últimos años, y que gobiernos sin conocimiento o sin escrúpulos aprovecharon para autorizar con la complacencia de los congresos locales montos de deuda que hoy resultan no sólo preocupantes sino incluso asfixiantes para muchas entidades e incluso para varios de los municipios más importantes del país, lo cual pone de manifiesto una vez más el carácter dinámico del desafío que representa el federalismo para cualquier sistema de gobierno y particularmente para la experiencia mexicana, aunque vale la pena aclarar que este no es un desafío endémico de nuestro país, sino que incluso en Alemania, tradicionalmente considerada como uno de los mejores ejemplos de un sistema federal que funciona bien,

...los crecientes costos del federalismo fiscal al estilo alemán están entre las barreras más importantes para mejorar la eficiencia en el sector público germano. Aunque el gobierno federal es famoso por sus prudentes políticas fiscales y monetarias, el desempeño fiscal del sector subnacional es mucho menos admirable.^{258 259}

Pues el hecho tanto lamentable como incontrovertible es que la sesión de facultades y recursos de la Federación hacia los estados no siempre ha se ha traducido en un mejor servicio o un mayor valor a cambio de los recursos de los contribuyentes.

Por otra parte, ciertamente la cercanía de los gobiernos estatales y municipales con sus ciudadanos, les otorgan a las autoridades locales una ventaja a la hora de conocer las particularidades y las necesidades de sus regiones, pero también es cierto que la carencia de contrapesos efectivos a nivel local, particularmente cuando

²⁵⁸ *On the contrary, the rising costs of German-style fiscal federalism are among the most important barriers to improved efficiency in the German public sector. Although the German federal government is famous for its prudent monetary and fiscal policies, the fiscal performance of the subnational sector is far less admirable.* Traducción propia.

²⁵⁹ Rodden, Jonathan (editor), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, The MIT Press, 2003, p.161

el poder legislativo está sujeto en términos reales a la voluntad del gobernador puede generar incentivos para la irresponsabilidad e incluso la corrupción, a tal grado de que llegan a anular los efectos benéficos de la citada cercanía.

Dicho de otro modo, lo que en México estamos empezando a entender cada vez más es que para incrementar la eficiencia de la administración pública no sólo se trata de cercanía,²⁶⁰ sino sobre todo de rendición de cuentas, la cual, por supuesto a primera vista es más fácil ejercer tratándose de un alcalde de un gobernador que tratándose de un presidente la República, pero en realidad ello dependerá del edificio jurídico institucional con que cuente cada municipio o entidad federativa, pues, dependiendo sus leyes y sus prácticas de fiscalización y de transparencia, puede ser mucho más sencillo acceder a la información que el gobierno federal procesa y almacena a cientos de kilómetros que a la que se guarda bajo el cuidado del ayuntamiento dan a su municipio, y en ese sentido se refleja de cuerpo entero la complejidad del tema, que quizá explica también el porqué los partidos procuran añadirle múltiples apellidos: integral, pleno, etc.

Después de casi doscientos años de travesía, el federalismo mexicano es por lo tanto una obra en marcha, que opera a partir del consenso de que no es suficiente, pero sí es necesario. En pocas palabras: el federalismo por sí sólo no es la respuesta, pero sí es el inicio de esta.

²⁶⁰ Por supuesto, en ausencia de un sistema de precios, definido en base a la libre oferta y demanda es prácticamente imposible saber si los servicios que está brindando incluso la administración local del más pequeño de los municipios otorgan para el ciudadano un valor razonable en base a su costo. Aunque los expertos en administración pública durante los últimos años han tratado de corregir este defecto, o al menos atenuarlo, a través de encuestas y de la adaptación de principios de administración y de servicio al cliente sumados del sector privado, la ausencia de señales claras de oferta y demanda libre implica que incluso los instrumentos importados del sector privado serán menos efectivos para medir los resultados de la administración en el sector público.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRÁFICAS

El Federalismo Fiscal en México, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LVIII Legislatura, 2001.

“Fundación del Partido de la Revolución 1938: PRM”, *Textos Revolucionarios*, Ciudad de México, Partido Revolucionario Institucional, 1985.

La Doctrina Panista, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2012.

Alemán Valdés, Miguel, *Remembranzas y Testimonios*, Ciudad de México, Grijalbo, 1987.

Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano, visión histórico constitucional*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Brage Camazano, Joaquín, “Estudio preliminar. El federalismo alemán”, *El federalismo y regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

Bravo Mena, Luis Felipe, *La alternancia y la transición democrática 1999-2005*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2016.

Campuzano Montoya, Irma, *Análisis de la Situación Política Nacional*, Partido de la Revolución Democrática, Ciudad de México, 2017.

Campuzano Montoya, Irma, *Breve Historia del Partido de la Revolución Democrática*, Ciudad de México, Partido de la Revolución Democrática, 2017.

Carbonell, Miguel “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias” *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2003.

Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc, *Propuesta inicial a la nación*, Ciudad de México, Instituto de Estudios para la Democracia, 1992.

Castelazo, José R. *La administración pública en los informes presidenciales, volumen 1*. Ciudad de México, INAP, 2011.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales*, Ciudad de México, UNAM, 1992.

Colosio Murrieta, Luis Donaldo, *Discurso pronunciado en el Acto de inicio de Campaña como Candidato del PRI por la Presidencia de la República*, el 10 de enero de 1994.

De Tocqueville, Alexis, *Democracy in America*, Estados Unidos, Everyman's Library, 1994.

De Tocqueville, Alexis, *The Ancien Régime and the Revolution*, Estados Unidos, Penguin Classics, 2008.

Escalante Gonzalbo, Pablo, et al., *Nueva Historia Mínima de México*, Ciudad de México, Colegio de México, 2004.

Fernández, Arturo M. (coord.), *Una Agenda para las Finanzas Públicas en México*, Ciudad de México, ITAM, 2001.

Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 1986.

González Gutiérrez, Pedro Javier, *Democracia*, Ciudad de México, Partido de la Revolución Democrática, 2015.

González Morfín, Efraín, *Cambio democrático de estructuras*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2013.

Hamilton, Alexander; Madison, J. et al., *The Federalist Papers*, Estados Unidos, Signet Classics, 2003.

Hernández, Antonio María y Valadés, Diego, (coord.) *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, Ciudad de México, UNAM, 2004.

Iwasaki Cauti, Fernando, *RePublicanos: Cuando dejamos de Ser Realistas*, Madrid: Alagaba, 2008.

Ling Altamirano, Federico, *Doctrina y Praxis Humanista*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2015.

Lujambio, Alonso, *¿Democratización vía federalismo?*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2006.

Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en México*, Ciudad de México, UNAM, 1996

Maneiro, Juan Luis, *Francisco Xavier Clavigero, SJ : ilustre universitario constructor de la patria mexicana*, Tlaquepaque: ITESO, 2004.

Molinar Horcasitas, Juan Francisco, *El programa de Acción Nacional en la Constitución Mexicana. Desde los gobiernos del PAN al Pacto por México 2000-2014*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández.

Méndez Lago, Mónica, *Federalismo y partidos políticos: los casos de Canadá y España*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.

Morales Muñoz, Salvador, *Ideario del Militante*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2016.

Nueva Alianza, *Una plataforma liberal para un legislativo moderno*, Ciudad de México, Nueva Alianza, 2015.

Navarro Arredondo, Alejandro y Meixueiro Nájero, Gustavo (coordinadores), *Federalismo y Planeación Regional en México*, Ciudad de México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007.

Office of Management and Budget, *Efficient, Effective, Accountable, An American Budget*, Washington, U.S. Government Publishing Office, 2018.

Paredes Rangel, Beatriz, *Esencia política de Beatriz Paredes Rangel*, Ciudad de México, Partido Revolucionario Institucional.

Partido Acción Nacional, *Plataforma Electoral para el Proceso Electoral 2014-2015*, Ciudad de México, Partido Acción Nacional.

Partido del Trabajo, *Plataforma electoral 2015-2018*, Ciudad de México, Partido del Trabajo, 2015.

Partido de la Revolución Democrática, *Declaración de principios*, Ciudad de México, Partido de la Revolución Democrática, 2015.

Partido de la Revolución Democrática, *Línea Política*, Ciudad de México, Partido de la Revolución Democrática, 2015.

Partido de la Revolución Democrática, *Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática para la elección de diputados federales del Congreso de la Unión 2015*, Ciudad de México, Partido de la Revolución Democrática, 2014.

Partido de la Revolución Democrática, *Programa Inmediato, Otro México es Posible*, Ciudad de México, Partido de la Revolución Democrática, 2015.

Partido Encuentro Social, *Declaración de principios*, Ciudad de México, Partido Encuentro Social.

Partido Humanista, *Plataforma político electoral 2015-2018*, Ciudad de México, Partido Humanista, 2015.

Partido Revolucionario Institucional, *85 años transformando a México*, Ciudad de México, Partido Revolucionario Institucional, 2014.

Partido Revolucionario Institucional, *Historia documental del partido de la revolución*, Ciudad de México, Instituto de capacitación política, 1986.

Partido Verde Ecologista de México, *Plataforma electoral*, Ciudad de México, 2014.

Partido Verde Ecologista de México, *Programa de acción*, Ciudad de México, 2014.

Pimentel Méndez, Norma Estela, *Análisis Jurídico Administrativo de los Ingresos Municipales*, Tesis presentada en la Universidad de las Américas-Puebla, 2003.

Pliego Moreno, Iván, *El Federalismo Fiscal en México*, Ciudad de México, CESOP, 2010.

Preciado Hernández, Rafael, *Democracia*, Ciudad de México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2012.

Ramírez Raymundo, Rodolfo, *Reforma en Materia Educativa, Un análisis de su diseño y aplicación, 2012-2016*, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, 2016.

Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, tomo I: el origen, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Reyes Heroles, Jesús, "Federalismo fiscal y democracia en México," *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, Ciudad de México.

Riggs, Fred, "The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices", *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 1988.

Rodden, Jonathan (editor), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, The MIT Press, 2003.

Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (editor). *Fundamentos, teoría e ideas políticas*, Ciudad de México, UNAM, 2014.

Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, *La Federalización de la Política Cultural en México*, Ciudad de México, UNAM, 2011.

Schapiro, Robert A. *Polyphonic Federalism*, Estados Unidos, The University of Chicago Press, 2009.

Serna de la Garza, José María. *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, Ciudad de México, UNAM, 2002.

Taibo II, Paco Ignacio. *Cárdenas de cerca*, Ciudad de México, Planeta, 1994.

Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Economía y Constitución, memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

Watts, Ronald L, y Hobson, Paul, *Fiscal Federalism in Germany*, Canadá, 2000.

CIBERGRÁFICAS

Center for Digital Government, "U.S. State & Local Government", disponible en: http://www.govtech.com/navigator/numbers/us-state--local-government_52.html

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Antecedentes", en Federalismo, www.diputados.gob.mx/cesop/

Conferencia Nacional de Gobernadores, *Declaratoria de Mazatlán*, disponible en: <https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/d-2001-08-10.pdf>

Instituto Mises Hispano, *Anarcofederalismo neopuritano*, disponible en: <http://www.miseshispano.org/2014/12/anarco-neopuritano/>.

Movimiento Ciudadano, *Declaración de principios*, Ciudad de México, <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/declaracion-principios-movimiento-ciudadano.doc>

Movimiento Ciudadano, *Plataforma electoral 2015*, Ciudad de México, <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2014-2015/MC.docx>

Movimiento Ciudadano, *Programa de acción*, Ciudad de México, <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/programa-accion-movimiento-ciudadano.doc>

Movimiento Regeneración Nacional, *Declaración de principios*, Ciudad de México, Movimiento Regeneración Nacional, <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/declaracion-principios-morena.doc>

Movimiento Regeneración Nacional, *Plataforma electoral de MORENA 2015*, Ciudad de México, Movimiento Regeneración Nacional, <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2014-2015/Morena.pdf>

Movimiento Regeneración Nacional, *programa de acción*, Ciudad de México, Movimiento Regeneración Nacional, <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/programa-accion-morena.doc>

Nueva Alianza, *Declaración de Principios*, Ciudad de México, Nueva Alianza, <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/declaracion-principios-nueva-alianza.docx>

Partido Acción Nacional, *Iniciativa De La Reforma Político-Electoral Del PAN*, disponible en: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2805>

Partido Acción Nacional, *Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, aprobados por la Asamblea Constituyente en sus sesiones del 14 y 15 de septiembre de 1939*, disponible en: <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/Principios-de-doctrina-1939.pdf>

Partido Acción Nacional, *Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, aprobados por la XVIII Convención Nacional con fecha 16 de mayo de 1965*, disponible en: <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/Principios-de-doctrina-1965.pdf>

Partido Acción Nacional, *Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, aprobados por la XLV Convención Nacional con fecha 14 de septiembre de 2002*, disponible en: <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/Principios-de-doctrina-2002.pdf>

Partido del Trabajo, *Declaración de principios*, disponible en: <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/declaracion-principios-pt.docx>

Partido del Trabajo, *Programa de acción*, disponible en: <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/programa-accion-pt.docx>

Partido de la Revolución Mexicana, *Declaración de Principios y Programa*, disponible en: http://www.pri.org.mx/bancosecretarias/files/Archivos/Pdf/278-1-10_34_06.pdf

Partido Encuentro Social, *Plataforma electoral*, disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2014-2015/ES.pdf>

Partido Encuentro Social, *Programa de Acción*, disponible en: <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/programa-accion-encuentro-social.docx>

Partido Revolucionario Institucional, *Prosperidad para todos, plataforma electoral 2015*, disponible en: <http://pri.org.mx/descargas/2014/12/PlataformaPRI.pdf>

Proceso, *Presenta el FAP su agenda legislativa; la consigna, no legitimar a Calderón*, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/222532/presenta-el-fap-su-agenda-legislativa-la-consigna-no-legitimar-a-calderon>

HEMEROGRÁFICAS

Baez Silva, Carlos, *El Partido Revolucionario Institucional. Algunas Notas sobre su Pasado Inmediato para su Comprensión en un Momento de Reorientación. Los Años Recientes*, Ciudad de México, Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 9, núm. 27, enero-abril, 2002.

Bernabéu Albert, Salvador; García de la Fuente, Daniel, Un Comanche en las Cortes de Cádiz: Los informes y trabajos de Ramos Arizpe, *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 16, núm. 23, julio-diciembre 2014.

Bolívar Meza, Rosendo, "El Frente Amplio Progresista", *Estudios Políticos*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 9, núm. 18, septiembre-diciembre, 2009.

Castillo López, Carlos, "Editorial" *Revista Bien Común*, Ciudad de México, núm. 240, marzo 2015

Esparza Valdivia, Martín Hugo, *Los Orígenes del Federalismo Mexicano*, Alegatos, Universidad Autónoma Metropolitana, núm 30, 2010.

García García, Raymundo, "Retorno del PRI ¿amenaza al federalismo?", *Tlaximela, revista de Ciencias Sociales*, Ciudad de México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Número 35, Octubre 2013–Marzo 2014.

Guillén López, Tonatiuh, "Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia," *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, Número 17, 2016.

Häberle, Peter, "El federalismo y el regionalismo: una estructura modélica del estado constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorándum para un proyecto español" *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, No. 77, Mayo-Agosto 2006.

Krings, Günter, "La Evolución del Federalismo en Alemania", *Cuadernos de pensamiento político*, Madrid, Faes, 2009.

Nohlen, Dieter, "Sistema federal y sistema de partidos políticos algunas anotaciones sobre el desarrollo del federalismo en la República Federal de Alemania" *Revista de estudios políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 4, 1978.

Ortega Martínez, Jesús, "¿La fuerza del Estado o la fuerza de la delincuencia?", *Excelsior*, Ciudad de México, 5 de enero del 2016.

Redacción, "Reyes Heróles, federalista", *Revista Proceso*, México, Número 22, 2 abril, 1977.

Riva Palacio, Antonio, "El federalismo y la reforma municipal", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, Ciudad de México, número 24-25, octubre 1986-marzo 1987.

Silva-Herzog Márquez, Jesús J., "Esferas de la Democracia, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2016.

Valadés, Diego, "Reflexiones sobre el federalismo mexicano," *Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho*, Buenos Aires, Año 13, Número 26, 2015.

LEGISGRÁFICAS

The Constitution of the United States of America, Estados Unidos, Applewood, 2015.

Cámara de Diputados, *Iniciativa de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/jun/20050610.html#Ini20050610M arcela>

Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. "Informe anual sobre el estado que guarda la Administración Pública del Distrito Federal", *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Ciudad de México, 17 de septiembre de 1998. Congreso General Constituyente, *Constitución de 1824*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española, *Constitución Política de la Monarquía Española (Constitución de Cádiz)*, Cádiz, 1812, disponible en: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16º, 17º y 73º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares)* disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5497456&fecha=15/09/2017

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, "Tratado de la Unión Europea", *Diario Oficial de la Unión Europea*, Luxemburgo, 26 de octubre de 2012.

Partido Revolucionario Institucional, "Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a la Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos del Partido Revolucionario Institucional," *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 17 de mayo 2013, segunda sección.

Partido Revolucionario situacional, "Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a la Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos del Partido Revolucionario Institucional," *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 25 de septiembre 2017, segunda sección.

Senado de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que expide la Ley de Capitalidad de la Ciudad de México*, Ciudad de México, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-12-03-1/assets/documentos/Inic PRD Ley Capitalidad Ciudad de Mexico.pdf>

Senado de la República, *Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal*, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=36996>

Senado de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se derogan y reforman diversas disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de fortalecer la autonomía municipal*, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=46753>

Senado de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 18, 24 y 25 de la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en:
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=59134>

Senado de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-V al artículo 73 y un segundo párrafo al artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle reconocimiento constitucional a la Conferencia Nacional de Gobernadores*, disponible en: [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2015-04-28-1/assets/documentos/Inic PRD Rabindranath 73 Const CONAGO.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2015-04-28-1/assets/documentos/Inic_PRD_Rabindranath_73_Const_CONAGO.pdf)

Senado de la República, Martes 8 de Noviembre de 2016 Gaceta: LXIII/2PPO-45/67150 Disponible en:
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=67150>

Senado de la República, Martes 25 de Octubre de 2016 Gaceta: LXIII/2PPO-35/66742, disponible en:
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=66742>

Senado de la República, Jueves 19 de Febrero de 2015 Gaceta: LXII/3SPO-87/52920, disponible en:
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=52920>

Senado de la República, Jueves 5 de Febrero de 2015 Gaceta: LXII/3SPO-77/52477, disponible en:
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=52477>