

La Formación de Servidores Públicos ante los Retos del Nuevo Federalismo

Pedro Zorrilla Martínez
Jefe de la División de Estudios de Posgrado
de la Facultad de Derecho de la UNAM

Primero, permítanme agradecer muy especialmente a Adolfo Lugo, a Guillermo Haro, a Fernández Vertti, a todos ustedes, por haberme invitado a hablar muy brevemente sobre algunos temas de suma importancia para el futuro de los mexicanos; futuro previsto desde 1824 y no cabalmente realizado. Esto me alegra y me da enorme satisfacción, porque tendremos después algunas participaciones de ustedes, que yo escucharé con el mayor interés.

Segundo, quiero decir que felicito al INAP, a Adolfo Lugo y a Guillermo Haro, porque es muy oportuno discutir estas cuestiones hoy en México. Decía que es un clamor nacional avanzar aunque sea paulatinamente, aunque sea con obstáculos, hacia un federalismo real. No fue por azar, no es verdad que hayamos copiado acriticamente un modelo del norte que no nos convenía. Yo creo como José Manuel González Oropeza, antes con David Divenson, que había antecedentes nacionales, que hay algunas vivencias en las diputaciones locales y en la Corte de Cádiz, que había un sentimiento local muy

importante y una reivindicación de regiones y creo que, por igual, una forma adoptada genialmente por los Estados Unidos en Filadelfia.

Esta realidad mexicana de entonces está en el origen de la adopción del sistema federal mexicano, este país es federal en los hechos, somos un país de regiones, de diversidades, de tierras, de costumbres, de comidas y de músicas distintas; por qué entonces nos convendría hoy el federalismo. Dijimos un poco atrás 1824, para volver a recordar en que tenemos esa diversidad, porque las personas, los habitantes de nuestro país, tienen derecho a resolver sus problemas con sus gentes y con sus modos y el federalismo entonces es una fórmula de respeto, es decir, es una fórmula de alta consideración a la dignidad de las comunidades nacionales.

Debo decirles algo y adelanto, esto me parece fundamental explicarlo una y otra vez, es un tema muy lleno de consideraciones y de consecuencias para los funcionarios públicos de los estados de la república. Es un crimen, me he encontrado con funcionarios federales en los estados de un alto nivel que no tienen claro que es el federalismo, por qué insistimos en él, por qué lo establecimos en 1824 y por qué estamos en una distancia grande de las prohibiciones normativas a los hechos; hay que explicarlo, es lo primero que se tiene que explicar quizás en un curso de capacitación a funcionarios, para estar listos y no con los dedos detrás de la puerta, para cuando venga la descentralización de facultades, de recursos, de atribuciones fiscales y de posibilidades de inversión locales.

Porque van a venir, más tarde que temprano, presiento que el clamor en favor del federalismo es un clamor nacional y además, se apareja con la vigencia de los derechos humanos, con la dignidad del hombre que

consagra la Constitución, con el respeto a las peculiaridades de cada uno de los estados de la república que, por lo demás, y afortunadamente también tenemos que reforzar una identidad pública, somos y nos reconocemos como mexicanos del sur, del norte, del Golfo o del Pacífico, pero tratamos aquí en esta mesa, por ejemplo nos reconocemos, vaya ni siquiera lo pensamos, claro que somos mexicanos, connacionales, compatriotas.

Contra lo que se puede pensar entonces, en cuanto al tema, no fue una simple copia y menos acrítica. Si ustedes revisan lo que se hablo de federalismo en Filadelfia y que dio origen a la Constitución de 1787 en Estados Unidos, verán que el debate norteamericano con todo lo genial, hay que reconocerlo, no tuvo ni la densidad, ni la duración, ni la profundidad del debate sobre el federalismo mexicano desde 1823 hasta 1856.

Les quiero comentar un libro muy reciente de un espléndido investigador de la UNAM que se llama José Manuel González Oropeza; el propio Instituto y la UNAM, consiguientemente, editaron a fines del año pasado un libro que se llama *Federalismo*, que tiene un estudio introductorio y una colección documental inédita que se refiere a ese debate, a esa expresión múltiple de opiniones que le dieron densidad a la decisión refrendada una y otra vez en 1824 y en 1857, de asumir, de adoptar, el federalismo como forma estatal.

Pero hoy nos asomamos al mundo y con asombro vemos que tienen más autonomía las regiones que los estados unitarios, por no citar todos sino dos que son Francia y España, que son estados federados, y esto por qué, bueno, porque la descentralización política se puede expresar como en España por regiones autónomas, no necesariamente por estados y como lo saben, son bastante

más autónomas que los estados miembros de la federación en México.

Que sentido tiene la descentralización y por qué es un tema medular de lo que reconocemos como reforma del Estado o rediseño del Estado, porque es evidente que el deterioro creciente en el incremento de la relación, las prepotencias y su entendimiento, y las faltas de credibilidad entre el poder y la sociedad, exigen una descentralización, una modificación de centros de poder para que la relación con la ciudadanía sea más fluida, más suave, más pronta, más humanizada, y el aparato central tiende a endurecerse, tiende a moverse como acorazado antiguo, es decir, sin espacio, pesadamente, en tanto que en un buen gobierno local hay que moverse con una gran facilidad; todos ustedes y yo somos testigos de que es posible, perfectamente posible.

Esto nos permite observar un Estado político nacional y ver con cuidado independientemente de cuestiones normativas, si hay prácticamente un sólo centro de poder o si hay múltiples centros de poder democrático. Por supuesto, sí hay uno, cuidado con las libertades, con el respeto a los derechos humanos, con los endurecimientos de los corazones; si hay varios, parece tratarse de un ámbito donde la libertad fluye más cómodamente y donde se da más libremente, en donde los derechos humanos reciben abundantes muestras de respeto en muchas partes del país, de muchas autoridades que, por lo demás, constituyen entonces un freno y contrapeso al gobierno.

Se habla de una división de poderes horizontal; legislativo, ejecutivo y judicial federal y en cada estado, y de uno vertical, el contrapeso que deben hacer las entidades estatales y sus gobiernos respecto del gobierno federal, no para oponerse profesionalmente o automáticamente, no para pelear, pero si para insistir y

para coordinar, con las peculiaridades propias de cada lugar del país, el gobierno de México en nuestro caso.

Yo quiero citar a María Montessori, la célebre pedagoga italiana fundadora del sistema mundial de educación, sí cada vez que diga disciplina leyendo a Montessori ustedes piensan en ordenación, verán que interesante y cierto es el último párrafo del asunto; escribió María Montessori un libro que se llama *La Formación del Hombre*, recientemente editado por la editorial Diana, que es un bello librito, cito textualmente dijo la ilustre maestra, recordemos las cuestiones sobre la disciplina, es decir, el fenómeno estupendo ofrecido por aquellos pequeños que alejados en libertad para elegir sus ocupaciones para realizar, sin molestar, sus propios ejercicios se quedaban ordenados y silenciosos, ellos eran capaces de quedarse así todo el tiempo, incluso cuando la maestra estaba ausente, la conducta colectiva de armonía social y la cualidad de su carácter, sin envidia, sin competencia, pero que les va a dar en cambio ayuda mutua, provocaba admiración, recuerdo dice María Montessori, a un Ministro de gobierno que sin entender demasiado el hecho de la espontaneidad me dijo, usted ha resuelto un gran problema, ha sabido conjuntar disciplina, ordenación y libertad.

Este no es un problema que afecta al gobierno de las escuelas, es un problema que afecta al gobierno de las funciones. Déjenme decirles que estoy interesado en comentar esto porque mis hijos estudiaron en el Colegio de Montessori, ni su mamá ni yo les tuvimos que reprender jamás ni insistir para que hicieran alguna tarea, nunca les habían despertado, el sistema y los maestros, un sentido de responsabilidad desde los 4 o 5 años, impresionante. Ahora son hombres y mujeres grandes, casados y siguen siendo igual. Si hay responsabilidad se tiene derecho a la libertad, sí hay sentido de responsabilidad se produce

corresponsabilidad, el orden es necesario para la convivencia. Si hay eso como llama Montessori disciplina, si hay ese conocimiento del sistema, de los grandes criterios hasta un niño de 5 años los entiende y actúa en consecuencia.

Esta cita es cierta, yo la vi en mi hogar y el ejemplo no es malo, lo reiteró el Ministro citado por María Montessori, de que sí entendemos al federalismo, sabemos que existe, sabemos que significado tiene la autonomía, que son las directrices políticas nacionales y la unidad del país. Entonces el gobierno propio, en lo que atañe a cada estado de la república, no tiene porque verse como un riesgo de fractura, de ruptura o desunión, por eso válido decir que la descentralización debe corresponderse en paralelo a una consciente y creciente democratización sí no la descentralización no tiene sentido; no es la que hizo Porfirio Díaz en manos de los gobernadores nombrados por él y su compadre Bernardo Reyes.

Me parece muy claro que el país busca y quiere eso. Que en el mundo las grandes tendencias de nuestra época impredecible y llena de incertidumbre son contradictorias y hay una tendencia hacia la democracia, pero existen tendencias autoritarias que se oponen en el mundo a todo. Hay tendencia a la democratización pero tenemos 120 millones de migrantes en este mundo, hay tendencia a la democracia pero la desigualdad en el ingreso en los países es impresionante. El 82 por ciento de la riqueza mundial la tienen menos del 20 por ciento de los habitantes del mundo, quienes controlan más del 90 por ciento del comercio y de las finanzas mundiales.

Entonces hay tendencias contradictorias y vamos hacia donde queremos ir, pero hay que querer, esta probado que ninguna de estas tendencias por más contradictorias que sean tiene que prevalecer

automáticamente, dependerá de nuestras decisiones y opciones, y de los funcionarios que integran los gobiernos locales con nuevas facultades y de que estén enterados suficientemente bien de las nuevas facultades y recursos; se empieza a saber también, en qué ámbitos se está dando una motivación y una preparación adecuada de funcionarios.

El horizonte debe ser un servicio civil muy bien meditado, no para congelar lo malo de las administraciones, por ello fijemos el horizonte dentro de diez o doce años y digamos, en doce años formarán parte de la administración pública sólo quienes tengan determinadas características, tienen doce años para prepararse o irse; pero si lo queremos hacer de hoy para mañana no va a salir nada útil ni nada viable.

Hay que fijarse un horizonte con un escenario bien dibujado, empezar inmediatamente la capacitación y preparación de funcionarios. Sustentar los cursos con estímulos y apoyos y sino no funciona bien, definir claramente las áreas de capacitación y armar con reflexión colectiva, con medición seria, con consultas amplias, la diversidad, la estructura y los niveles de los cursos que se promueven.

Me parece interesante destacar la importancia de seleccionar cuidadosa y escrupulosamente al personal y diseñar mecanismos que permitan prescindir de los que no den la calificación. No es una opinión mía ni de nadie en especial es una experiencia histórica de muchos países.

Cuáles han sido históricamente las más frecuentes, las más graves causas de ruptura de la estabilidad, sobretudo en países en desarrollo con regímenes constitucionales y sistemas democráticos como son en nuestro caso las siguientes, y en las que en alguna medida hemos incurrido.

Uno, falta de respeto y manipulación de las Constituciones, la Constitución es algo muy importante y no se le puede modificar así nada más, yo creo que hay lo que se llama opiniones políticas fundamentales, hay que abrir a la opinión pública las posibilidades de reforma, ya que si se manipula la Constitución, se le modifica sin participación de un poder constituido, sin una amplia consulta, hay una ruptura de estabilidad como la ha habido en todas partes.

Dos, cuando hay luchas políticas de grupos y de partidos, sin reglas claras y generalmente aceptadas; cuando la lucha política es muy ruda, cuando produce violencia y sangre y no hay reglas claras y aceptadas por los partidos, se corre el riesgo de la ruptura de la estabilidad. Cuando hay la pretensión por parte de un gobierno de un país en desarrollo, de satisfacer sin límites ni prioridades las inagotables demandas sociales, ocurren claro, primero invasiones, segundo financiamientos internos y externos excesivos y, tercero, deudas inagotables. Revisen y verán que no estamos exentos de alguna de las que mencione.

La siguiente, la integración inadecuada de la administración pública con funcionarios sin vocación, incompetentes, poco profesionales, deshonestos, incapaces de negociar, incapaces de entender experiencias sociales distintas de una sociedad plural y desigual como la nuestra. Realmente se asustan de las experiencias sociales de ciertos grupos, esto no puede ser, por ello hay que estudiar, hay que prepararnos y preparar a los jóvenes.

Esta falta de preparación de los funcionarios para entender y actuar en consecuencia ante los cambios de la época actual y la sociedad plural; ésta mala integración improvisada sin oficio, sin experiencia alguna, altos

puestos de decisión, sale mal y les digo no es mi opinión, les hablo de las experiencias de la realidad.

Señores en este país no hay mucha gente que haya reflexionado sobre la importancia que tiene el estado de derecho, mucha gente lo menciona, muchos funcionarios lo reiteran, pero no estoy seguro de que siempre sepan de lo que es.

El estado de derecho se formó históricamente en lucha contra el poder absoluto, los poderosos y fuertes fueron los menos y siempre, casi siempre en la historia, dominaron y subyacieron a los muchos débiles, pero esos débiles diseñaron una actitud y una teoría, un pensamiento político revolucionario: el liberalismo. Pero no este hoy llamado neoliberalismo, sino el liberalismo cabal con dimensiones éticas, políticas, culturales y económicas también, y se presentó con éxito al poder absoluto y diseñó un mecanismo, un contenido de las leyes que da lugar al estado de derecho para detener al poder absoluto en beneficio de la libertad, el poder que está sujeto al derecho.

El derecho debe expresar las libertades y derechos de los individuos luego de los grupos sociales. El poder debe dividirse para su ejercicio, para quedar por la naturaleza misma de las cosas, el poder frente al poder, división horizontal a tratar con Montesquieu y la inventada con el federalismo, la división vertical y horizontal la primera. Un poder judicial independiente, ampliamente accesible y digno, que resuelva controversias conforme al derecho y enjuicie los actos de autoridad en beneficio de la libertad y de los individuos.

Si no tienen ese contenido las normas fundamentales y no lo reproducen todas las leyes del sistema, no se vive en un estado de derecho. Desde luego tampoco, si el derecho ahí está, tiene contenidos valiosos, pero no tienen eficacia, es decir, no se aplican ni se observan. Hemos

visto, estoy pensando en una pequeña calle de la colonia Salamiras, en una mamá o un papá que sale con sus niños de la escuela, en una calle angosta donde un letrero dice no estacionarse y los niños ven todos los días estacionados carros y al policía cuidándolos y aceptando propinas; el niño sube al carro, va con mamá o con papá y se da cuenta de lo que sucede, a ver vámonos por aquí llegamos más aprisa, es que no se puede dar vuelta a la izquierda mamá, no pero mira no viene nadie sí se puede. Como quieren que crezca ese niño, ¿obedeciendo las normas?, ¿respetando el derecho?, pero el ejemplo empieza por casa y a temprana edad.

Hay que hacer una gran campaña de difusión para convencer a la gente que el derecho es respetar y decirles, con las técnicas de publicidad que nos dominan, miren el derecho otorga orden, seguridad e igualdad frente a la ley; esos son en sí los valores que aporta el derecho, pero ojo lo pone a favor de algo. En España, Franco; en Alemania, Hitler; en la exUnión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Stalin lo puso al servicio de la dictadura, claro que había ley, claro que era un país de leyes, España, franquista y la Unión Soviética staliniana, pero leyes que no tenían contenido, al contrario el poder era contenido, no había división de poderes ni remotamente un poder judicial independiente, ni un poder sujeto al derecho.

Entonces esto es un estado de derecho, es un estado legal o legaloide, pero un estado de derecho; si al poder como es deseable, el derecho, el orden y la igualdad que produce al servicio de los valores que la sociedad respeta, que ustedes y yo les enseñamos a nuestros hijos, que permiten respetarnos y ser amigos, entonces el derecho es el único artificio humano inventado hace cientos de años que puede ir al mundo de los valores y traerlos a la vida cotidiana, imponiéndolos por convencimiento y con

sanciones, en una segunda instancia, a la vida de la sociedad.

El liberalismo original fue el que frenó con éxito el poder absoluto con los mecanismos que mencioné, o sea que quiero llamar, así como se dice socialismo real, liberalismo real. Cuando triunfó el liberalismo real triunfaron las tesis que tenían dimensiones políticas, éticas, culturales, etc. El liberalismo en la historia se dio en paralelo al gran crecimiento de las máquinas que llenaron de proletarios a las ciudades, al gran crecimiento del comercio, de las finanzas, a la inversión y al uso de fechas de cambio en los documentos de crédito y de financiamiento y, por fuerza, con este enorme desarrollo económico, el liberalismo histórico en sí fue objeto de un reduccionismo y prácticamente se limitó a ser un liberalismo economicista, perdió sus dimensiones éticas, culturales y políticas.

El liberalismo histórico se incorporó a los hechos históricos y estuvo más de 130 años vigente, causó tantos desastres sociales con los trabajadores de las fábricas, con los financiamientos de las grandes urbes, con los problemas graves que se generaron de concentración de la riqueza, de abuso del trabajo humano, que terminó entre las dos guerras mundiales. Ciento treinta años persistió aproximadamente el socialismo real y también fue una degeneración de los hechos, una tesis que tiene sus regresos indiscutiblemente.

Entonces, se imaginan lo que puede pasar en el mundo, y ver si pueden recapacitar países tétricos como Estados Unidos de Reagan e Inglaterra de Thatcher; lo que pasa es que estamos reviviendo un muerto enterrado hace muchísimos años antes de la Segunda Guerra Mundial y queremos que otra vez funcione y nos asusta ver que hay concentración de la riqueza en detrimento de la pobreza.

Debemos ser imaginativos y talentosos para aprovechar lo valioso que tiene el mercado y no despojar al Estado de este proceso de reformas a sus funciones esenciales.

Dijo George Burgos en una de sus bellas obras, con la reforma del Estado se debe proceder como cuando se acerca un hijo respetuoso a su padre enfermo, con decisión para sacarlo de sus apuros, pero con delicadeza y cuidado o lo mata.

Hay que modernizar la administración pública local, hay que reformar las facultades fiscales, cuando te tocó a ti señor Gobernador incluso lo mencionaste, Nuevo León cobraba 34 o 36 impuestos, hoy cobra diez; pero todo esto tiene que descansar en una nueva administración, en la preparación de funcionarios con una eficiencia, con un perfil, con honradez y capacidad, tiene que hacerse con conocimiento de causa y con cuidado. Por eso, si hoy fuera Gobernador de un estado, le estaría llamando al Instituto de Administración Pública de mi estado, a que colaborara ampliamente en la preparación de funcionarios.

Antes de encargar hay que hacer consultas, averiguar lo saben y lo que no, pero hacerlo bien y con la mirada puesta en una o dos administraciones más, no con egoísmos seccionales de los que se cansó México. Cuidado sí los estados abandonan el desarrollo social, el respeto de los derechos sociales, si no cumplen cabalmente el estado de derecho van a perder legitimidad, la gente va a perder confianza, se va a romper la credibilidad y puede ser muy grave. Se tiene que gobernar con la vista puesta en el mediano plazo, con valentía; la decisión política es una pelota que se avienta en un frontón y muchos le meten la mano y el que tomó la decisión sigue siendo el responsable de los botes de la pelotita.

Esto es fundamental y a veces lo hemos olvidado, vemos que la formulación y evaluación con técnicas

norteamericanas o sajonas de políticas públicas, que además no se llaman políticas públicas porque tratan del gobierno. Por ejemplo, la política industrial de la General Motors es instrumental, la política religiosa de la Iglesia evangelista es instrumental, una es para hacer automóviles y aprender a hacerlos mejor y la otra para acercar más feligreses.

La política es condición existencial de la nación. Modernamente se abre a la participación frecuente de los actores que tienen que ver con ella, pero no es su política de ellos, es la política de la nación, cuya finalidad exclusiva es preservar la vida de la nación en el tiempo por venir, a donde todas las políticas tienen que converger.