

Impulso al Federalismo

México es una nación con un rico legado y hondas raíces federalistas.

Desde su fundación como república soberana, el Pacto Federal de 1824 dio cohesión al proyecto nacional y definió la estructura y organización del Estado Mexicano y hasta nuestros días, la evolución de la nación se encuentra asociada a las bases jurídicas e históricas del federalismo.

La forma del Estado Federal y la consiguiente coexistencia de dos ámbitos jurisdiccionales -federal y estatal- y de tres órdenes de gobierno, incluido el municipal, busca establecer un sistema de equilibrio y control interorgánico y distribución de competencias, que al tiempo de fundamentar la unidad del Estado nacional, reconoce la diversidad geográfica, la variedad de culturas regionales, desarrollos históricos, necesidades y potencialidades que conforman nuestra realidad e idiosincrasia.

El Estado Federal es un pacto de entidades que se traduce en un orden de atribuciones conferidas a los Poderes de la Unión, pero también en



una fórmula de descentralización del ejercicio del poder público, que se compone de estados con soberanía constitucional y que participan en la formación de la voluntad nacional.

Las grandes ideas de la Ilustración y de los movimientos sociales de finales del siglo XVIII, tuvieron un efecto decisivo en la conciencia política de México a principios del siglo XIX. Así ocurrió con diversos procesos históricos: la organización federal de Estados Unidos de América, las secuelas de la Revolución Francesa, los acontecimientos que condujeron a la Constitución de Cádiz, en fin, la maduración de las conciencias nacionales propias.

El Federalismo Mexicano no resultó de una propuesta arbitraria. De hecho, una vez ganada la Independencia y concluido el fallido episodio imperial, se registró un acontecimiento inédito en la conformación del Congreso Constituyente: muchos de sus diputados eran portadores de un mandato expreso de proponer, como condición *sine qua non* de la nueva Constitución, la adopción del régimen federal. El federalismo fue una herramienta de articulación que impidió que muchos estados iniciaran movimientos secesionistas.

La idea federalista fue un ingrediente esencial de la decisión de construir un México independiente, de crear una nueva comunidad política totalmente distinta de la Nueva España. Nuestro siglo XIX alineó indisolublemente a las fuerzas sociales en lucha en liberales y conservadores, en federalistas y centralistas. La Constitución de 1857, que representó el triunfo del proyecto de modernización liberal de México, fue una Constitución federalista. Los debates del Constituyente destacan entre las más brillantes páginas de la reflexión política y constitucional en América Latina y en el mundo.

La Constitución de 1917 afirmó el proyecto de reforma social de la Revolución Mexicana y, al mismo tiempo, las grandes ideas liberales y federalistas del siglo XIX. El Constituyente quiso subrayar su adhesión al federalismo: el artículo 124 reiteró el principio de facultades

exclusivamente explícitas de los Poderes Federales, reservando el resto a los estados, y postuló al Municipio Libre como base de la organización política de los estados, al extremo de que se le confió al municipio, entre otras atribuciones, la reorganización de la educación nacional, no obstante las evidentes carencias de los mismos para afrontar esa responsabilidad.

La Revolución Mexicana sintetizó las demandas fundamentales de independencia, democracia, justicia social y progreso económico. El proyecto nacional contenido en la Constitución de 1917 implicó la movilización de los recursos al servicio de las grandes tareas, nacionales: reforma agraria, educación pública, salud, integración nacional, crecimiento económico, desarrollo agropecuario, industrialización.

Sin embargo, en el contexto de la situación nacional, ello significó un proceso de centralización de hecho. La primera reforma constitucional restableció la desaparecida Secretaría de Educación Pública en 1921, e hizo de la educación nacional una facultad concurrente entre la Federación, los estados y los municipios, para hacer posible iniciar, sin demora, una gran cruzada educativa nacional. Ante la diversidad, las carencias y divisiones en muchos de los estados y municipios y de cara al apremio de la reforma económica y social, el Estado Nacional expandió gradual e inexorablemente sus funciones y responsabilidades, y con ello debilitó el equilibrio armónico entre los órdenes de gobierno.

Ese proceso permitió avances extraordinarios, pero hoy sabemos que se ha agotado. El centralismo significó la conservación de recursos y el decaimiento de los gobiernos locales, el burocratismo y la subordinación de la voluntad local. Hoy ha dejado de ser un instrumento de movilización dinámica de las fuerzas nacionales y se ha convertido en un obstáculo que impide a los estados detonar sus potencialidades y, a las localidades, no sólo resolver sus propios problemas, sino en muchos casos siquiera plantearlos.

El Presidente Ernesto Zedillo nos ha convocado a construir un nuevo federalismo, a renovar nuestro Pacto Federal, en un gran movimiento

que restablezca armoniosamente el equilibrio entre los diversos niveles de gobierno y devuelva a las sociedades locales y municipales la iniciativa para plantear y resolver sus problemas.

El nuevo federalismo recupera su raíz como instrumento de unión entre los mexicanos, institución democrática y palanca de las fuerzas locales para enfrentar sus problemas y engrandecer a México.

El nuevo federalismo se propone ofrecer a la participación social los espacios y los medios para su desenvolvimiento eficaz; redistribuir el poder y los recursos entre los órdenes de gobierno y restablecer el sentido original del Pacto Federal: sólo deben atribuirse a las autoridades federales las funciones indispensables para asegurar la soberanía, la unidad y la seguridad nacionales, garantizar la soberanía popular y el régimen político, la vigencia de las normas fundamentales de convivencia, las garantías individuales y sociales, los derechos políticos fundamentales y las normas, programas y acciones que hagan posible el desarrollo nacional y el bienestar colectivo.

Además de ser convicción propia del Presidente de México, la construcción del nuevo federalismo es un compromiso del mandato electoral que recibió Ernesto Zedillo. Es un tema decisivo del Plan Nacional de Desarrollo y un punto fundamental en la agenda del diálogo nacional y de la mesa de trabajo interpartidista para la reforma del Estado. En el marco de la consulta sobre un nuevo federalismo, se han expresado los estados y los municipios en demanda de la redistribución de facultades, responsabilidades y recursos entre los tres niveles de gobierno. Las fuerzas políticas, los partidos y los ciudadanos han formulado demandas federalistas que integran la agenda del diálogo político nacional. El nuevo federalismo es compromiso del presente y del futuro de México.

Los mexicanos construiremos un nuevo federalismo con método democrático, escuchando todas las voces y asumiendo compromisos políticos responsables; construiremos un nuevo federalismo fincado en la realización plena de la vocación de gobierno de nuestros estados y

municipios y en respuesta a la demanda de participación local de nuestra ciudadanía. Lo haremos manteniendo la fidelidad de nuestra historia y con base en los principios que nos unen. Construiremos un nuevo federalismo con decisiones concretas sobre diversos temas que interesan a la Nación. En los últimos meses, los mexicanos hemos visto un avance significativo en la toma de decisiones para la construcción de los equilibrios que México requiere para expresar la riqueza de todas sus entidades federativas.

En este sentido, el Gobierno de la República, conjuntamente con las entidades federativas, municipios, organizaciones sindicales, y partidos políticos, ha dado pasos substanciales y avances considerables en distintas áreas para impulsar al sistema federal.

Un aspecto total no valorado aún son las reformas constitucionales promovidas al inicio de este sexenio en materia de administración de justicia en favor de nuestro régimen federal, han fructificado en hechos concretos. Se establecieron los mecanismos de resolución de controversias constitucionales y así, en lo que va de la reforma al artículo 105 constitucional al 31 de mayo de 1996, se presentaron 24 controversias promovidas por ayuntamientos contra diversos actos de autoridades estatales.

Se debe destacar que estas controversias han sido sometidas a proceso por primera ocasión en nuestra historia, a través de una ley especializada en la materia. Con ello, se da en la técnica y en la práctica de nuestro Estado de Derecho un paso en materia de administración de justicia que complementa e impulsa nuestro federalismo, ya que la resolución de los conflictos entre las instancias de sus diversos órdenes de gobierno son encauzados por la vía del orden constitucional.

Se creó el Consejo Asesor Fiscal, cuyo objetivo principal es trabajar en las propuestas para una reforma fiscal. Con ello, se busca trascender la idea de la coordinación fiscal para trasformarla en una coordinación hacendaria.

Asimismo, se cambió el periodo de entrega de la reserva de contingencia, creada con objeto de garantizar un crecimiento en las participaciones igual al de la recaudación federal participable, que equivale a 11 mil millones de pesos. Hasta 1995, se entregaba el 50% cuatrimestralmente y el otro 50% al final del ejercicio. A partir de 1996, el 90 por ciento se distribuye mensualmente y el 10 por ciento restante al cierre del ejercicio.

En su Segundo Informe de Gobierno, el Presidente de la República expuso los avances y acciones concretadas a la fecha. Así, en materia hacendaria y a fin de apoyar las finanzas públicas de las entidades federativas y de los municipios, se introdujeron diversas modificaciones al Sistema de Coordinación Fiscal: se aplicaron las potestades tributarias de los estados liberando a su favor fuentes de ingresos antes reservadas exclusivamente al gobierno federal, y se promovió una distribución más equitativa de las participaciones existentes. Estos son hechos que constatan lo que antes fue sólo un propósito.

El Congreso de la Unión autorizó el incremento del Fondo General de Participaciones, pasando de 18.51% al 20% de la recaudación federal participable. Tan sólo esta acción, representa un incremento del 8% en los ingresos que obtienen las entidades federativas del citado fondo.

Asimismo, la Federación entrega directamente a las entidades federativas el 20% de la recaudación que obtiene por el impuesto especial sobre producción y servicios, que se aplica a las bebidas alcohólicas y cerveza, así como el 8% de la del tabaco. Estas modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal equivaldrán a casi el 10% del total de las participaciones que habrían recibido las haciendas públicas locales, de no haberse promovido dichos cambios.

También se avanzó en la eliminación de la exclusividad que a través de la Ley del Impuesto al Valor Agregado tenía la Federación para gravar los servicios de hospedaje. A partir del próximo año, el Gobierno Federal cede a las entidades federativas la potestad de

establecer impuestos locales sobre automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos.

El Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, que hasta el año pasado era de carácter federal, se abrogó a partir del presente año, lo que permite ahora que cada entidad federativa lo diseñe de acuerdo con sus características y necesidades particulares. Con este instrumento se coadyuva a que cada estado pueda establecer políticas de largo plazo en materia de vivienda, en función de sus características geográficas, climatológicas y culturales.

De importancia fundamental resulta el incremento en 150% de la aportación de la Federación a los fondos creados conjuntamente entre la Federación, estados y municipios en donde existen puentes de peaje, lo que significa que el Gobierno Federal otorga a las entidades aproximadamente 50% de los ingresos netos que se captan en dichos puentes.

Se incorporó al Fondo de Fomento Municipal el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano, con lo cual el primero pasó de 0.56% de la recaudación federal participable, al 1%.

Con las acciones emprendidas en 1996 por el Gobierno Federal en materia de descentralización, los recursos presupuestales transferidos a las entidades federativas y municipios representan el 44% del Presupuesto de Egresos de la Federación, descontando el costo financiero y las asignaciones al sector paraestatal.

Como parte del impulso al federalismo, también se ha avanzado en otros sectores con diversos procesos de descentralización, cuya naturaleza trasciende la esfera administrativa para incidir en una redistribución del poder público.

En materia de desarrollo social, se ha avanzado en un proceso de descentralización gradual de facultades y recursos hacia los municipios, a través de los gobiernos de los estados, con el propósito de garantizar

mayor eficacia y equidad de las acciones de superación de la pobreza extrema y fortalecer la capacidad de decisión y el manejo de los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a las comunidades.

Cabe mencionar que dos terceras partes del Ramo XXVI para desarrollo social del Presupuesto de Egresos de la Federación, se han transferido a través de los estados para que sean ejercidos directamente por los municipios. De los 11 mil millones de pesos de este ramo presupuestal, 7 mil 300 millones son ejercidos por los gobiernos municipales. En consecuencia, en 1996, más del 90% de los municipios, en especial los más pobres, han registrado aumentos substanciales en los presupuestos, no obstante que el presupuesto federal prácticamente no aumentó.

En cada estado, dichos recursos se están distribuyendo bajo una fórmula que da preferencia a los municipios más necesitados y que obedece a las prioridades señaladas por sus propias comunidades.

Un avance de especial significado para el nuevo federalismo es el acuerdo suscrito con los gobiernos de todos los estados para descentralizar los servicios a cargo de la Secretaría de Salud.

El acuerdo comprende la transferencia a las entidades federativas de más de 7 mil hospitales, clínicas y centros de salud con sus instalaciones y equipo; con sus más de 103 mil personas entre personal médico y de apoyo, a quienes se han respetado íntegramente sus derechos laborales, así como los correspondientes recursos presupuestales.

Se trata de una transferencia que no se limita a lo meramente administrativo, sino que marca el inicio de una nueva etapa donde, con la participación de los gobiernos locales y las comunidades, construiremos estructuras más ágiles y sensibles para abatir rezagos; donde nuestro sistema de salud se fortalecerá a partir del mejoramiento de los servicios en cada clínica y hospital, en cada población y cada ciudad.



Pero también se ha avanzado en otros sectores, se han puesto en marcha procesos de descentralización en diversas dependencias y entidades del Ejecutivo Federal.

En el rubro educativo, se ha profundizado la federalización de los servicios de educación básica y normal. Dentro del marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se inició la transferencia de la preparatoria abierta a los gobiernos de los estados, habiéndose concertado a la fecha 7 convenios y se estima que para finalizar 1996 se hayan formalizado los 24 restantes.

Destaca, en materia de construcción y equipamiento de escuelas, la descentralización de los recursos y programas asignados al CAPFCE en los niveles de educación preescolar, telesecundaria y secundaria técnica, mediante la firma de convenios con cada uno de los gobiernos de las entidades federativas. Por este concepto, el Gobierno Federal ha transferido a los gobiernos estatales, 838 millones de pesos para la construcción, ampliación y mantenimiento de la infraestructura de los espacios educativos.

En el sector Comunicaciones y Transportes, se inició la transferencia de recursos presupuestales hacia los gobiernos de los estados para el mantenimiento y conservación de aproximadamente 20 mil Kms de carreteras que conforman la red federal. A partir de 1996, el 25% del presupuesto ha sido aplicado en forma directa por los propios estados y municipios.

Asimismo, se avanzó en el fortalecimiento del empleo; en el presente año, el Gobierno Federal ha aportado 202 millones de pesos a los 31 estados, para conservar caminos rurales utilizando mano de obra local y se transfirió la responsabilidad de ejecutar este programa a más de la mitad de los gobiernos locales, mediante la suscripción de convenios de coordinación, por medio de los cuales los estados ejercen directamente otros 148 millones de pesos.

En materia de medio ambiente, el Gobierno Federal ha firmado Acuerdos de Coordinación para conceder la administración, conservación, desarrollo y vigilancia de parques nacionales a los gobiernos de Guerrero, Estado de México, Puebla, Tlaxcala, Nayarit, Yucatán, Jalisco y Campeche.

En lo que se refiere a la descentralización de la política hidráulica, se ha transferido la infraestructura para riego de 196 mil hectáreas a 34 mil usuarios organizados en 37 asociaciones civiles. Con ello, se encuentra transferida en forma acumulada, desde el inicio del programa hasta la fecha, la infraestructura correspondiente a 2 millones 821 mil hectáreas, que representan el 87% del total que constituyen los 80 distritos de riego del país.

Como parte de la política de descentralización del gobierno federal, el Programa de Modernización y Manejo del Agua (PROMMA) propiciará la participación de las gerencias de la Comisión Nacional del Agua, correspondientes a las 13 regiones hidrográficas del país. Por cada región se ha iniciado la integración de un Consejo de Cuenca, que representa una instancia de coordinación de los tres órdenes de gobierno y sus

dependencias y de concertación entre el gobierno, los usuarios del agua y la sociedad. Se han suscrito ya Acuerdos de Coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales de Baja California, Colima, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Querétaro, Tlaxcala y Yucatán.

La descentralización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural se ha sustentado en los convenios suscritos con las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, y ha implicado la transferencia de recursos y programas de la Alianza para el Campo. Para el efecto se han constituido 25 Consejos Estatales Agropecuarios, cuya responsabilidad es emitir directrices de política regional y evaluar resultados.

Asimismo, se crearon 32 Fondos de Fomento Agropecuario Estatal que corresponden a cada una de las entidades federativas, que a la fecha han captado recursos federales por 665.1 millones de pesos.

Como parte de los convenios firmados, se previó el establecimiento de Bases de Coordinación para la Conducción Operativa de los 192 distritos de desarrollo rural y los 713 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural de la Secretaría, dando así, un paso importante en el propósito de conferir a las autoridades locales mayor capacidad para la conducción del desarrollo agropecuario.

En este propósito se ha avanzado ya con acciones decididas, fundadas en la convergencia de voluntades, con hechos claros, construidos a partir de amplios consensos sociales de los tres órdenes de gobierno, pues con derecho, con razón y con responsabilidad, están asumiendo el nuevo federalismo como un instrumento para alentar y desplegar el potencial de sus regiones y comunidades, y para servir más rápida y eficazmente a la ciudadanía.

Ante todo, resulta indispensable consolidar estos esfuerzos y continuar alentando el nuevo federalismo; propósito que no sólo es consecuente con el momento actual y con nuestro orden interno, sino que constituye

una necesidad histórica para responder a las exigencias del Estado nacional, dentro del nuevo contexto mundial.

Se argumenta así, que en la medida en que el propio Estado disponga de múltiples polos de decisión y de un desarrollo más equilibrado entre sus regiones y comunidades, se podrán imponer diques que contrarrestarán los efectos de las presiones supranacionales, pero ello solamente es válido a condición de que estos polos obedezcan a una efectiva cohesión nacional.

De este modo, el federalismo está en oportunidad de consolidarse como un sistema, a la vez que equilibra la necesaria energía centrífuga para salvaguardar la unidad, integridad y desarrollo equilibrado de la nación; impulsa las fuerzas centrípetas indispensables para alentar el desarrollo sustentable de sus regiones, estados, municipios y comunidades.

En suma, a la actualización del sistema federal deberá de anteponerse como propósito fundamental, revertir el excesivo centralismo que ahoga las potencialidades regionales y evitar una descentralización desmedida o desarticulada que disuelva el proyecto nacional.

Bajo estos principios, el perfil renovado del federalismo mexicano debe diseñarse y establecerse con un carácter incluyente y pluralista; proyectarse y tener por soporte un método que involucre la participación activa y permanente de los diversos actores políticos y de la sociedad en su conjunto.

De ahí que una cualidad inherente a nuestra renovación federal debe ser su naturaleza democratizadora, a partir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas estatales y municipales y del respeto a la competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales.

Deben romperse ya los diques que hoy inhiben una relación estrecha entre sociedad y Estado. Ni una sociedad bloqueada por el Estado, ni un Estado cercado por la sociedad. El federalismo y, de manera relevante,

el desarrollo municipal, deben promover y organizar las nuevas bases de la participación y corresponsabilidad social.

En otro orden, el federalismo al que aspiramos no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los estados miembros, en detrimento de la nación.

El propósito final del principio de equidad inherente al federalismo es que al conferir trato desigual a desiguales, se impulsa un proyecto de nación compartido en sus retos y en sus beneficios.

Nuestro federalismo se erige así sobre la voluntad de solidaridad y el principio de cooperación entre las entidades federativas. Dirige el quehacer común de todas ellas hacia el logro de fines compartidos; al apoyo recíproco y a la unión copartícipe.



De esta manera, la idea de nuestro pacto de unidad federal trasciende su noción original de la unidad de lo disperso para traducirse ahora, en la unidad armónica, cooperativa y equitativa de lo diverso.

Señoras y señores:

Las transformaciones estructurales que implica la reorganización del Estado mexicano, en el marco de una gran heterogeneidad de realidades estatales y frente al desigual desarrollo local y regional, plantean la necesaria actualización de nuestro modelo federal.

La vigorización de nuestro federalismo debe contar con horizontes de largo plazo y ritmos claramente diferenciados de acuerdo con las circunstancias y contextos estatales y locales.

Para ello, la Secretaría de Gobernación, con base en las consultas formuladas a los gobiernos estatales y municipales, ha emprendido la integración del programa de impulso al federalismo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, persuadidos de que en este propósito se requiere que las acciones se acompañen, sean secundadas y multiplicadas por todos los actores, en las distintas esferas y niveles de organización política y social.

Es también una condición necesaria para el equilibrio del poder político, el que la descentralización administrativa no se constriña al fortalecimiento de las instancias estatales, sino que trascienda al espacio de la convivencia social. Se requiere que los estados se descentralicen hacia los municipios y estos hacia sus comunidades.

Será fundamental en todo el proceso de actualización de nuestro federalismo la participación de los sectores social y privado, para que sea un agente coadyuvante, con estrategias sinérgicas a las del Estado y converja con sus instrumentos en los planes de desarrollo de los estados y municipios.

La actualización del federalismo exige un redimensionamiento de la gestión pública, con apego a valores de honestidad, transparencia y eficacia.

Los gobiernos federal, estatal y municipal deben ser instituciones abiertas, receptivas y adaptativas que recojan la opinión ciudadana para dar sentido a las políticas públicas.

Un gobierno que escucha, que sabe ejecutar la política pública con honradez y eficacia y que alienta la participación de los ciudadanos; debe ser el objeto, en el marco del impulso del federalismo, de una nueva visión del gobierno y de la administración pública, en su conjunto. De una nueva conciencia sobre el servicio público.

Una tarea de esta magnitud exige un amplio periodo de maduración, desarrollo y consolidación, sumar y comprometer nuestras voluntades y percepciones y reunir la participación corresponsable de todos para rendir sus mejores frutos. El resultado será, también para todos, un México fiel a sus valores, renovado en sus estructuras políticas y más vigoroso en sus instituciones republicanas.