

## CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Diego VALADÉS

Conforme a la Constitución, la naturaleza del Estado mexicano es republicana, democrática, representativa y federal. Esos elementos están presentes sin interrupción desde la Constitución de 1857 (artículo 40). Empero, los cuatro elementos que determinan la forma del Estado mexicano han tenido un desarrollo accidentado y desigual. El primer medio siglo de nuestra vida independiente lo consumió la lucha, intestina e internacional, entre la monarquía y la república, y la construcción de la democracia electoral fue objeto de un debate que llenó el siglo XX completo. Todavía están pendientes la consolidación de la democracia institucional, del federalismo y de la representación política.

Con algunos paréntesis históricos, el federalismo ha sido una decisión formalmente en vigor desde 1824. Al cabo de casi dos siglos, empero, sigue a medio construir. Un sistema presidencial fuertemente centralizador y un sistema representativo precariamente articulado han impedido que la vida federal alcance su plenitud. La pregunta básica que debemos hacernos concierne a las posibilidades de desarrollo que se ofrecen al federalismo en el contexto de un sistema presidencial hipertrofiado y de un sistema representativo atrofiado, en tanto que la descentralización espacial del poder se ve obstruida por la concentración política del poder.

Es indispensable examinar las experiencias de descentralización del poder, en los sistemas federales y regionales del mundo, relacionadas con la estructura y el funcionamiento del Estado constitucional. Desde una perspectiva académica, es posible estudiar por separado las diferentes fases y expresiones del poder, pero no se debe omitir que forman parte de un conjunto, porque la interacción de todas las instituciones es lo que potencia o inhibe el desempeño real de cada una. El Estado no es un fenómeno fractal. La revisión individualizada de cada uno de sus componentes no debe ser confundida con una posible configuración fragmentaria del Estado consti-

tucional. Todo sistema constitucional regula instituciones que se ensamblan para producir un resultado determinado. El funcionamiento de los sistemas federales depende de la estructura democrática del Estado y de su complemento natural: el sistema representativo.

El federalismo en el mundo asoma a su tercer siglo de vida; es tiempo suficiente para identificar algunas de sus constantes. Lo primero es no confundir los múltiples casos de federalismo formal con los de federalismo en sentido material. Estos últimos nunca se han producido en los sistemas autoritarios. Por definición, se trata de procesos excluyentes. El federalismo sólo funciona en los sistemas democráticos participativos (como el suizo) o en los representativos, pero no en los sistemas autoritarios.

En el caso mexicano encontramos dos factores que deben ser considerados: que el Poder Ejecutivo está depositado en una sola persona, y que el Congreso sigue siendo estructuralmente débil. Con independencia del talante democrático con el que circunstancialmente se pueda ejercer, la norma fundamental consagra la máxima concentración posible del poder unipersonal, frente a un Congreso cuya integración obedece a los cánones del pluralismo, pero que, al proscribirse la reelección de sus integrantes, no está sujeto al control por parte de la ciudadanía, privándosele así de una de las características esenciales de un sistema representativo.

En el sistema mexicano, el mandato no es propiamente representativo, porque carece de mecanismos que permitan al representado supervisar la actividad y las decisiones del representante. El mexicano es un sistema formalmente de representación, pero materialmente de gestión. Los representantes y los gestores deciden en nombre de terceros, pero en el primer caso lo hacen por el acuerdo de los representados, y, en el segundo, por la voluntad de los gestores. Al redefinir el federalismo habrá que actualizar también los alcances del sistema representativo, para que la transferencia de facultades a las entidades federativas no se traduzca en una nueva modalidad de concentración del poder en el ámbito local y abra un espacio para el resurgimiento de modalidades de dominio conocidas como “caciquismo”.

En todo sistema constitucional están presentes las tensiones entre organización y entropía. De ahí que su diseño y su operación requieran de ajustes continuos. Este es un tema especialmente sensible cuando se aborda la estructura federal de un Estado. En México, el discurso federalista ha puesto especial énfasis en los asuntos hacendarios, pero no en las cuestiones relacionadas con la organización y el ejercicio del poder federal y local. En

otras palabras: se ha planteado una amplia estrategia para aumentar el volumen de los recursos financieros disponibles por parte de los estados, sin que por otra parte se hayan sugerido reformas que contribuyan a mejorar la calidad del control político de los congresos estatales con relación a los gobiernos.

El federalismo mexicano se vio limitado por los procesos de concentración del poder presidencial que se vivieron a partir de la Constitución de 1857, y ahora parece amenazado por una tendencia inversa, en el sentido de convertir a los gobernadores en los nuevos ejes del autoritarismo mexicano. Más que una descentralización del poder, lo que se puede producir en México es que el poder político deje de estar concentrado en el presidente para pasar a estar concentrado en los gobernadores. No se trataría de un proceso real de descentralización, sino de multiplicar los puntos de concentración del poder. No creo que en este caso se pueda hablar, con propiedad, de una nueva etapa del federalismo en México, sino simplemente de una nueva modalidad de autoritarismo.

En la mayor parte de los estados la estructura de los congresos y de los órganos jurisdiccionales sigue siendo muy endeble. Numerosos factores se han conjuntado para favorecer la fuerza política creciente de los gobernadores. La totalidad de las Constituciones locales reproducen el modelo concentrador del Poder Ejecutivo que ofrece de la Constitución federal. Adicionalmente, los partidos políticos se encuentran en una etapa de tensiones internas, de tropiezos financieros y de desprestigio, que han permitido que muchos gobernadores intervengan en la vida local de las organizaciones políticas haciendo prevalecer sus decisiones, incluyendo la postulación de candidatos para cargos locales y federales. A esto se suma que, si bien con grados variables, la estructura de los medios de comunicación locales sigue siendo influenciada por las decisiones del poder.

Las consideraciones relacionadas con la reforma del Estado han quedado circunscritas al ámbito federal. Al margen de las discrepancias que se suscitan en cuanto a la expresión “reforma del Estado”, se entiende que, de manera general, se alude a los cambios en cuanto a la organización y el funcionamiento de los órganos del Estado, en especial del gobierno. Durante décadas, en México se han registrado cambios significativos en cuanto al Congreso y a la judicatura, pero en cuanto a la organización y las atribuciones de la presidencia apenas ha habido algunos avances. Los más significativos corresponden al periodo presidencial de Miguel de la Madrid, cuando

## XII

DIEGO VALADÉS

fue suprimida la facultad presidencial de promover la destitución de miembros del Poder Judicial federal,\* se establecieron constitucionalmente los principios rectores de la política exterior mexicana y se inició la reducción del aparato administrativo que otorgaba a los presidentes un enorme poder de cooptación. En ese periodo también se introdujeron las reformas en el ámbito municipal merced a las cuales se adoptó el principio de representación proporcional, que permitió superar el monopolio del poder por una sola fuerza política e iniciar un proceso de desconcentración del poder.

Pese a esos cambios, el poder presidencial sigue altamente concentrado. Aun cuando ha disminuido la preeminencia política de las decisiones presidenciales, esto se debe fundamentalmente a procesos ajenos a la estructura constitucional. La composición plural del Congreso; la considerable reducción del aparato burocrático, sobre todo por la desincorporación de numerosas empresas públicas; la desaparición de un partido de Estado y la autonomía de buena parte de los medios de comunicación nacionales, ha restado a los presidentes muchas de las atribuciones que les daba el sistema político. Sin embargo, subsisten las que les otorga el sistema constitucional. Esta discrepancia genera muchas tensiones, que sólo podrán ser superadas mediante una reforma del Estado.

Ahora bien, en el ámbito estatal se reproduce a escala el modelo presidencial. En la mayor parte de las entidades subsisten tanto las atribuciones centralizadoras que resultan del sistema constitucional, cuanto las que derivan de un sistema político que, paradójicamente, sigue funcionando conforme a los patrones del autoritarismo. El impulso del cambio democrático procedió en gran medida de la transformación del sistema electoral y de la renovación de la vida municipal, pero en la medida en que el objetivo más atractivo para las fuerzas políticas consistía en alcanzar el poder nacional, ha pasado inadvertido que en buena parte de los estados se mantienen prácticamente incólumes las prácticas de un poder muy concentrado.

En las entidades federativas los gobernadores han conseguido el control sobre el aparato local de los diferentes partidos del que carecían cuando la estructura partidista hegemónica dependía del presidente; han multiplica-

\* El artículo 111 establecía que el presidente podía “pedir” a la Cámara de Diputados la “destitución”, “por mala conducta”, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte, de los magistrados y de los jueces federales. En tanto que, además, la integración mayoritaria de la Cámara correspondía al partido dominante, el peso de ese precepto era de enorme magnitud.

## CONSIDERACIONES PRELIMINARES

## XIII

do su influencia en el nivel federal, en tanto que numerosos legisladores federales han sido postulados gracias a la influencia de los gobernadores y abrigan aspiraciones sucesorias que en muchos casos dependen de la voluntad de los jefes locales del gobierno; tienen diversos niveles de ascendiente con relación a los congresos y a los órganos jurisdiccionales estatales, y disponen de instrumentos de presión sobre los medios de comunicación locales. En otras palabras, al superarse fáctica pero no jurídicamente el verticalismo que caracterizó al funcionamiento de las instituciones mexicanas durante varias décadas, todo lo que se consiguió fue trasladar el modelo autoritario hacia los estados.

Eso no excluye la posibilidad de un proceso de restauración autoritaria nacional. El creciente deterioro del gobierno federal puede tener efectos muy dañosos para las condiciones de vida de los mexicanos y para la economía. La pérdida de empleos, las limitaciones salariales, la disminución sistemática de los montos de la inversión externa directa, el aumento de los flujos migratorios y otros factores que denotan tensión social están relacionados con la mala calidad de gobierno en la actualidad.

Esa coyuntura, aprovechada por los gobernadores con el argumento de fortalecer el federalismo, puede afectar la estructura constitucional del Estado mexicano, con consecuencias también para la vida económica nacional. La transferencia de potestades tributarias y el consiguiente aumento de la capacidad de endeudamiento de los estados, aunada a la precaria capacidad de control político y jurídico en las entidades federativas, puede generar un escenario similar al que ya se tuvo en Argentina y Brasil, donde la deuda pública de las entidades federativas alcanzó magnitudes inmanejables. Panoramas como éstos suelen conducir a nuevos procesos de concentración del poder federal, apoyados en el argumento de la salud de las finanzas públicas. Se entra, así, en un juego de fuerzas en pugna constante, que se resuelve conforme a las reglas del poder directo, no del derecho. Es obvio que cuando se alcanza ese estadio el sistema constitucional democrático es sólo una apariencia nominal.

La vida institucional mexicana es contradictoria en un doble sentido: aunque subsisten algunos estilos arcaicos, básicamente se han superado las conductas autoritarias en el ámbito federal; sin embargo, la estructura constitucional permanece intacta, de manera que las posibilidades de una restauración continúan latentes; la otra contradicción consiste en que si bien se ha producido un relajamiento de la concentración del poder federal,

## XIV

## DIEGO VALADÉS

en contrapartida se ha acentuado en los ámbitos estatales. Al quebrarse la dependencia política que existía entre el presidente y los gobernadores, y al no producirse ningún cambio que institucionalizara las nuevas relaciones de poder, los gobernadores han ocupado el espacio que dejó vacío la nueva presidencia. Desde un punto de vista constitucional, esta situación representa una regresión, porque en lugar de consolidar la democracia ha dispersado hacia el interior del sistema federal varias de las formas de comportamiento político propias del autoritarismo.

Ese problema se acentúa en la medida en que los gobernadores, legatarios del viejo sistema autoritario mexicano, han adoptado un discurso federalista que les resulta muy funcional. La debilidad política del gobierno federal, la capacidad para concentrar el poder por parte de los gobernadores, la utilidad de la bandera federalista, que permite posponer la redefinición democrática de las instituciones, hacen que el federalismo adquiera el tono de una proclama oportunista que en realidad encubre un proyecto expansivo, neocaciquil, de numerosos agentes políticos. A ese proceso contribuye, involuntariamente, el poder federal, cuyas prioridades están centradas en negociar con los gobernadores los apoyos necesarios para impulsar reformas ajenas a la estructura del poder. Las prioridades gubernamentales no consisten en la consolidación de la democracia; siendo necesarias, sin duda, la reforma fiscal y la concerniente a los energéticos, no son, sin embargo, las que permitirán consolidar la democracia constitucional en México. Esta equivocación puede tener efectos de largo plazo, porque la democracia constitucional ya no se enfrentará sólo a las resistencias al cambio que siempre presentan las elites desplazadas; en el futuro cercano también encontrará una decidida oposición por parte de los núcleos locales de poder, que estarán comenzando a disfrutar de las ventajas que les ofrece el ascenso de su influencia en el ámbito federal y su capacidad de dominio en el ámbito local.

Los órdenes de gobierno obedecen a la lógica de un proceso no regulado de transferencia de poder hacia los estados. La Constitución, como estatuto jurídico del poder, está jugando un papel secundario en la configuración de los nuevos estilos del poder. Se está construyendo una realidad que, siendo previsible, no fue anticipada por quienes tenían la posibilidad de tomar decisiones. La modificación de esa tendencia centrífuga del autoritarismo requerirá de un poderoso esfuerzo de imaginación constitucional y política. La forma tradicional de contrarrestar los fenómenos caciquiles ha consistido en

la centralización del poder. Sólo que si eso ocurriera en el futuro, significaría un aplazamiento más de la democracia en México. Será necesario, por ende, buscar otras opciones menos costosas aunque, quizá, más demoradas.

Sin que se pueda decir que hay remedios universales, sí es posible suponer que en pocos años más la reforma del Estado deberá contemplar una profunda transformación del poder en los estados. Una de las formas de evitar que la tensión entre el poder local y el federal desemboque en un nuevo centralismo consistirá en dismantelar, tanto como se pueda, el autoritarismo de los gobernadores. Esto no será sencillo.

Para fortalecer el federalismo y eludir en lo posible los efectos de nuevos intentos caciquiles será indispensable una reforma del Estado que incluya el fortalecimiento del sistema representativo y la adopción de un gobierno de gabinete; pero será igualmente necesario renovar la organización y el funcionamiento del poder local. En este sentido, conviene pensar en una amplia agenda de reformas que incluya, entre otros, los siguientes aspectos:

### 1. *Servicio civil*

La mayor parte de los estados y municipios continúan funcionando conforme a los cánones del autoritarismo, de suerte que los cargos públicos siguen siendo vistos como patrimonio político de los titulares del poder. En ambos casos se requiere de una respuesta institucional que, además de superar esa visión patrimonialista de la política, permita contar con cuerpos profesionales para la administración local y municipal.

### 2. *Derechos fundamentales*

En este rubro existen posibilidades de extender los derechos que figuran en la Constitución federal. Por ejemplo, pueden considerarse los derechos de las minorías; de los grupos vulnerables (personas con necesidades especiales: invidentes, etcétera); de la niñez (medidas especiales de protección para su desarrollo, integridad y bienestar); de la juventud (orientación educativa, calidad de la enseñanza, programas de empleo); de las mujeres (acciones positivas para superar situaciones de desventaja); de la tercera edad (apoyos asistenciales para contribuir a su bienestar y programas culturales que estimulen su integración y participación comunitaria), así como el de-

recho al deporte y a la recreación (habilitación y conservación de espacios para la práctica deportiva; apoyo para el adiestramiento y la educación física; oportunidades para presenciar, organizar y participar en acciones deportivas y de esparcimiento); al desarrollo urbano (derecho al espacio urbano); a la creación cultural (libertad de creación, interpretación y difusión cultural, conservación del patrimonio cultural y apoyo a iniciativas colectivas e individuales que contribuyan al desarrollo de las artes); al desarrollo laboral (capacitación y adiestramiento de trabajadores manuales; educación continua para técnicos y profesionales); a la autodeterminación informativa; a la prohibición de la arbitrariedad (los órganos del poder además de sujetarse a las normas, deben actuar de manera razonable en sus relaciones con los particulares); a la orientación jurídica (información sobre leyes y decretos que se publiquen, sobre obras públicas y prestación de servicios, sobre instancias para presentar quejas; información sobre leyes federales aplicables); también puede adoptarse el derecho de acción popular, con relación al medio ambiente y a la defensa del patrimonio cultural, ante entidades locales y federales y de apoyo al ciudadano ante situaciones que lesionen sus intereses (por acción de la autoridad municipal, estatal, federal). La ampliación de los derechos fundamentales tiene un doble efecto: condiciona la orientación de las políticas públicas, con lo que se reduce la discrecionalidad del ejercicio del poder, y permite el diseño de instrumentos de garantía contra los excesos del poder.

### *3. Reequilibrio de los órganos del poder*

En cuanto a la nueva estructura del gobierno local, será conveniente revisar la extensión del periodo gubernamental; las funciones del gabinete local, y su ratificación por el congreso local; y la autonomía del Ministerio Público, que en el ámbito estatal tiene una especial relevancia. Por lo que atañe a los congresos, debe estudiarse ampliar el periodo de los legisladores, extender los periodos de sesiones, establecer reglas precisas para la presentación del presupuesto, y adoptar la comparecencia periódica para preguntar e interpelar a los funcionarios. La concentración del poder a la que se propende debe ser eludida mediante una más intensa relación entre los funcionarios de mayores responsabilidades y los órganos de representación política local.



#### 4. *Relaciones entre la Federación y los estados*

Entre los puntos más sensibles de estas relaciones se incluyen la presencia de numerosos delegados federales, las asimetrías en cuanto a la distribución de los recursos fiscales y la revisión de las resoluciones judiciales locales por el Poder Judicial federal. Éstas y otras cuestiones deben ser objeto de un nuevo enfoque, porque representan todavía la antigua estrategia de control sobre los estados. La construcción de un verdadero federalismo requiere de un esquema de relaciones entre el Estado federal y los estados federados basado en la simetría y apoyado en un sistema democrático y representativo funcionando eficazmente. Por eso la reconstrucción del federalismo mexicano corre paralela a la reforma del Estado.

Mucho de lo que ha ocurrido y sucede en México forma parte de la experiencia de otros sistemas constitucionales. Por eso, con el propósito de examinar esas experiencias en los sistemas federales y regionales, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, con el apoyo del gobierno y del Tribunal Superior de Justicia del estado de Puebla, organizó un congreso internacional al que asistieron expertos de todos los continentes. El propósito esencial consistió en establecer las características de los diferentes sistemas federales y regionales e identificar sus problemas y sus tendencias. Este nuevo proyecto resultó de una grata reunión que tuve en Morelia con el maestro Héctor Fix-Zamudio y con Antonio María Hernández, y luego fue compartido con entusiasmo por Melquíades Morales, gobernador de Puebla, y por Guillermo Pacheco Pulido, presidente del Tribunal Superior de Justicia de ese estado. El Seminario pudo realizarse gracias al apoyo del gobierno de Puebla y al infatigable esfuerzo del presidente del Tribunal. La coordinación del trabajo correspondió a José María Serna, cuya inteligente y cuidadosa dedicación fue esencial para el éxito del Congreso.

El antecedente de este trabajo se encuentra en el volumen publicado en 1972 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Los sistemas federales del continente americano*. La obra incluye los trabajos de Silvio Frondizi (Argentina), Luiz Pinto Ferreira (Brasil), Edward McWhinney (Canadá), J. A. C. Grant (Estados Unidos), Jorge Carpizo (México) y Humberto J. La Roche (Venezuela). Además, fueron incluidos dos ensayos históricos, sobre el federalismo centroamericano y colombiano, de Alberto Herrera y Pedro Pablo Camargo, respectivamente, y un extenso estudio bibliográfico, debido a David Pantoja y Eugenio Hurtado. El maestro Fix-Zamudio,

XVIII

DIEGO VALADÉS

entonces director del Instituto, recordó en el prólogo de esa obra que la idea original se debía al profesor Mario de la Cueva, quien en 1964 propuso un estudio colectivo sobre el federalismo latinoamericano. La iniciativa se transformó, para dar cabida a los estudios sobre Canadá y Estados Unidos. Posteriormente, dentro de esa misma línea de preocupaciones, el Instituto publicó *Federalismo en Latinoamérica*, de Jorge Carpizo (1973); *El federalismo en la India*, de H. M. Seervai (1976); *Federalismo europeo*, de varios autores (1979).

Como se puede apreciar, este Instituto tiene una larga tradición de estudios comparados sobre federalismo. Generaciones sucesivas de investigadores se han ocupado de la materia, y en la actualidad encuentran en José María Serna a un digno representante de esa tradición que se ha mantenido a partir del impulso que le imprimió el maestro Fix-Zamudio. Cuando sostuve la reunión con él y con Antonio María Hernández comenzamos a pensar en posibles autores para actualizar los estudios publicados en los años setenta, y de ahí derivamos rápidamente a la conveniencia de examinar en paralelo los sistemas federales y regionales, para disponer de un panorama más amplio sobre los procesos de descentralización. La integración del elenco de participantes fue un trabajo al que nos dedicamos con posterioridad José María Serna y yo. Procuramos incorporar estudios sobre la mayor parte de los sistemas federales existentes, y sobre los que juzgamos más representativos de los regionales. Quedó pendiente, pese a nuestros esfuerzos, el estudio sobre Bélgica.

Esta obra representa la continuación del trabajo que el Instituto de Investigaciones Jurídicas inició bajo la dirección de Héctor Fix-Zamudio, y la presentamos como un homenaje al admirado maestro, en el año que celebra su octogésimo aniversario de fructífera y generosa vida.

Ciudad Universitaria, marzo 1o. de 2004.