

EL PACTO FEDERAL EN EL SIGLO XXI

Conferencia del Sen. Enrique Jackson Ramírez , Presidente del Senado de la República	95
Mesa de Trabajo: Ponencias	105
Relatoría	167

MESA DE TRABAJO II

EL PACTO FEDERAL EN EL
SIGLO XXI

Presidente: Jorge Pérez Pérez
Moderador: Alejandro Romero Gudiño
Relator: Francisco Gómez Velázquez

Conferencia Magistral

ENRIQUE JACKSON RAMÍREZ

Ponentes

LILIANA DÍAZ FIGUEROA
DAVID KORENFELD FEDERMAN
JAVIER PATIÑO CAMARENA
ENRIQUE SALAZAR ABAROA
JORGE PÉREZ PÉREZ
LUIS GARCÍA CÁRDENAS

Relatoría

CONFERENCIA MAGISTRAL

EL PACTO FEDERAL EN EL SIGLO XXI

*Enrique Jackson Ramírez**

Hablar de federalismo como un todo es imposible, es irreal, no es serio el punto de vista de los estudiosos, por las diferencias abismales que hay entre los municipios del país, así como hay algunos que son muy avanzados y que están auténticamente a la vanguardia, hay otros muy distintos a los que el flujo de recursos es insuficiente y no están preparados técnicamente para tener proyectos de inversión ni cómo canalizarlos y ejercer sus recursos.

Hay, sin duda, dispendios absurdos que se dan en muchos de los órdenes de gobierno y que ameritan la reflexión seria y profunda de quienes estamos proponiendo que haya una nueva arquitectura, una nueva normatividad en la relación de los órdenes de gobierno. Estas facultades, competencias, responsabilidades de los órdenes de gobierno, tenemos que pensar que al mismo tiempo debemos ser capaces de lograr una autonomía, autosuficiencia, responsabilidad de las regiones, de los municipios y de los estados, sin que esto fracture y rompa la unidad de los órganos federales.

No se puede olvidar en este diseño a los municipios del país, esta es la unidad esencial, cualquier concepción de un federalismo moderno a futuro tiene que partir indispensablemente, es una posición personal, del fortalecimiento, modernización, lanzamiento de una nueva visión de los municipios, si no hay una verdadera fortaleza municipal lo demás no tiene un cimiento sólido, lo demás no va a funcionar, tiene que partir de ahí, de lo que es el origen, la primigenia de lo que es la organización política nuestra.

Tenemos que lograr un acuerdo para descentralizar, no sólo de la Federación a los estados, sino de los estados a los municipios, y tenemos que fortalecer los estados y los municipios sin poner en riesgo la unidad de la República. El federalismo del siglo XXI, de aquí para adelante,

* Presidente del Senado de la República

tiene que ir mucho más allá de una mera concepción administrativa y legal, eso es verdaderamente parcial y corto, no va a alcanzar para pensar en un federalismo acorde al país que queremos.

El nuevo federalismo tiene que ver justamente con eso, con qué país queremos, con que tengamos claro donde estamos parados hoy como nación, en nuestra relación con el exterior y en nuestra realidad interna ¿qué pasa con la composición de nuestros sectores sociales?, ¿para dónde vamos hoy con la inercia que traemos? Y también tenemos que preguntarnos y tener claro ¿cómo va a ser el México de los próximos años? Este me parece un dato relevante y revelador.

Hay un joven estudioso, se llama Salomón Chertorisky, se ha dedicado a estudiar algunos asuntos que normalmente no tienen mucha atención de los estudiosos, está analizando dos temas: uno es cómo se va componiendo la pirámide poblacional, cómo va a ser la población del país en los próximos años y cómo va a estar distribuida en el territorio, en dónde va a vivir, hacia a dónde va el surgimiento de las medias y pequeñas ciudades, con las grandes macrópolis y con la dispersión tan enorme que tenemos.

¿Qué significa el perfil de la población? Es algo que el federalismo no puede dejar de lado porque tiene que pensarse en un federalismo capaz y en condiciones de responder a esa población de los próximos años. Eso lo voy a definir de manera muy clara. En los próximos años, la población va a tener cada vez menos niños, y va a haber más gente en edad de trabajar, otro tanto del que tenemos ahora, este es un dato que me parece fundamental para concebir qué tipo de organización, de país, de federalismo y de relación entre los órdenes de gobierno necesitamos, porque vamos a duplicar las demandas de empleo en los próximos 25 años, tenemos que pensar desde ahora cómo vamos a poder enfrentarlos, si no lo hacemos así, no va a haber manera de responder entonces, vamos a ir acumulando rezagos, en lugar de tener, desde ahora, las bases para poder crear condiciones, infraestructura y políticas de espacio que permitan que haya posibilidades de cubrir esa demanda.

Habrá más gente de juventud acumulada, como se dice ahora, eso es bueno para el país, eso es señal inequívoca de que hemos alcanzado buenos niveles de vida, que la gente tiene una mayor expectativa de vida, sin embargo, el país no está preparado para eso, el país está preparado y se preparó para atender niños, y todo obedeció y se diseñó para atender

a los niños que surgían por todos lados, ya no, ahora lo que tenemos es una franja cada vez más amplia de población de edad mayor, nuestro sistema de salud no está diseñado para atender las enfermedades de las personas adultas, no tenemos toda una especialización en geriatría.

El país no ha alcanzado a dar ese salto. Nuestro federalismo tiene que pensar en eso, en el sistema de salud que tiene que ver cómo atiende a su población, todo tiene que ver con la gente, lo demás no tiene sentido, el federalismo tiene que estar diseñado en función de a quién va a servir, entonces, a menos niños, habrá que hacer entonces, mejor calidad en la educación y en los servicios en torno a los niños, mayor capacidad de empleo, de generación de vivienda, de oportunidades para esta enorme demanda que va a haber por parte de esta Población Económicamente Activa que se va a duplicar y una mayor capacidad de atención para darles un trato de dignidad y de respeto a quienes han aportado su vida al desarrollo del país y que merecen pasar los mejores años en mejores condiciones. Esa es parte de la obligación del Estado, es parte del diseño del federalismo que tenemos que concebir ¿cómo lo voy a atender yo a nivel de gobierno? ¿cómo vamos a manejar en ese sentido lo que tiene que ver con el nuevo perfil de la población nacional?

Otro dato que vale la pena tener presente, porque es una manera de poder diseñar las estrategias y las políticas para atender las necesidades reales, es ¿dónde vive la gente? ¿dónde está la gente? ¿concentrada o dispersa? Les doy un dato, en 1990 había solamente cuatro ciudades de más de un millón de habitantes, en el año 2000 hay 9 ciudades con más de un millón de habitantes ¿qué significa? Significa que hemos ido creando y concentrando la población en algunos polos de atracción. La concentración tiene muchas ventajas, baste decirles que en estas 9 ciudades viven 33 millones de mexicanos, esto implica que podemos tener una capacidad a un menor costo de todos los servicios que se requieren para esos millones de habitantes, porque están concentrados, hay mejores servicios de educación, de salud, de transporte, en comunicaciones, de todo tipo.

En contraparte, en esas ciudades, se dice que 4 de cada 10 habitantes viven en niveles de pobreza, el reto no es solamente la pobreza dispersa en el medio rural, eso ya no es estrictamente cierto, o no solamente ahí, sino 4 de cada 10 que viven en las grandes ciudades están en niveles de pobreza.

La dispersión, para efectos de imaginar el tamaño del reto que tenemos con el diseño del nuevo federalismo. En 1980 había casi 80 mil asentamientos con menos de 100 habitantes, en el 2000, apenas hace 4 años, había 148 mil asentamientos con menos de 100 habitantes. Estos son datos que hay que tomar en cuenta imaginar la dimensión y los alcances que requiere el nuevo federalismo y los órdenes de gobierno para atender a esta población.

¿Con qué más tiene que ver el federalismo? Además de con el perfil de la población y su lugar de asentamiento, tiene que ver con la vocación del país, ¿qué va a hacer el país para poder insertarse en la globalidad y para desarrollar su potencial interno y su nivel de vida? ¿cómo vamos a lograr detonar el desarrollo regional? ¿cómo vamos a lograr recuperar los niveles de competitividad que hemos venido perdiendo? En cuatro años, del 2000 al 2004, bajamos del lugar 37 al lugar 56, hay 17 países que nos han rebasado en sus niveles de competitividad y perder competitividad tiene que ver con perder empleos y la posibilidad de generar riqueza aquí adentro, no es un asunto de competencia y de popularidad, así no funciona, tiene que ver con los niveles de vida de los nuestros, cada lugar que perdemos significa que estamos perdiendo posibilidades de generar riqueza y distribuirla dentro de la sociedad nacional, eso es lo que tiene que ver, es un efecto automático, no hay manera de evadirlo.

El federalismo, además, tiene que ver con nuestra presencia en el exterior, que nos gane prestigio y respeto, tiene que ver con la posibilidad de efectos aquí en la vida y el desarrollo internos, tiene que ver con el papel que va a jugar el Estado mexicano, es una discusión que está todavía en la mesa, que tenemos que definir en algún momento ¿cuál es el papel del Estado mexicano en los próximos años o generaciones? Tiene que ver con el desarrollo social y con el combate a la desigualdad, con la justicia y con la legalidad, esta es una base fundamental de la estabilidad y progreso del país: la vigencia del Estado de derecho.

¿Por qué vinculo el desarrollo regional a la vocación del país y a la competitividad? Porque el federalismo tiene que ser un instrumento real, efectivo para poder atenuar la desigualdad entre los distintos Méxicos, es un asunto casi obligado, inevitable en el análisis del nuevo federalismo, en las políticas públicas, el desarrollo regional, no hay manera de cerrar los ojos y de ignorar las diferencias tan notorias, tan inaceptables, tan

peligrosas además, socialmente, que hay entre los niveles de vida de la población de los estados fronterizos, y los estados desarrollados del centro, con las zonas marginadas del sur y del sureste, no hay manera de pensar que podemos dar el salto como país, entrar a la competitividad allá afuera, que haya oportunidades para todos, que tengamos mejores condiciones de vida, si mantenemos esta polarización tan inconveniente socialmente, tan injusta, sobre todo, del desigual desarrollo de las regiones.

No es que sea diferente el Istmo de la zona fronteriza de Tamaulipas, es la gente que vive ahí la que es diferente, entonces tiene que ver con la calidad de vida de la gente, con sus niveles de ingreso y con la expectativa de un mejor futuro, no se trata solamente de la infraestructura de las ciudades, se trata de los que viven en ellas, eso es lo que hace difícil y complejo, y en consecuencia, obligado a atender del punto de vista de nuevo federalismo: el desarrollo regional.

Lo de la competitividad, sin duda, tiene que formar parte de la visión del nuevo federalismo. Es algo que está hoy de moda y tiene que ver con las visiones de mediano y largo plazos o de coyuntura, es muy atractivo dedicarse a lo del día, sobre todo para algunos políticos, es muy tentador dedicarse a lo del día, pues quien se resiste las ganas de opinar sobre la solicitud de desafuero del Jefe de Gobierno, pues casi nadie, esa es la noticia de hoy, hay que combatir, por supuesto el escándalo, la corrupción, la impunidad, por supuesto que hay que hacerle frente a todo eso, lo que no puede ser es que estemos atrapados en eso, ni en eso, en la coyuntura. Esta es una discusión de fondo que tiene que darse, hay que ventilar esas cosas y en esta tarea el INAP es un espacio privilegiado para ventilarlo, como se hacen las discusiones académicas, sin prejuicios, sin límites, sin acotamientos, sino con ideas, contrastando las posibilidades y las opciones, las hipótesis, las teorías, haciendo estudios comparados, teniendo objetividad y realismo es saber cómo están las cosas aquí adentro y qué necesitamos, haciendo un ejercicio para ordenar las prioridades nacionales, ¿a quién le toca atenderlas? ¿qué papel va a jugar cada quien?

No podemos quedarnos atrapados en la coyuntura, tenemos que tomar decisiones de mediano y de largo plazos, eso va a hacer la diferencia en el país, no hay un solo país, ningún país en el mundo, que hoy sea exitoso, que tenga estándares de vida, no hay ninguno de ellos que no lo haya hecho a partir de la toma de decisiones de mediano y de largo plazos, que hayan pensado cómo va a ser su futuro, que hayan actuado en función

de eso, nosotros tenemos que romper el ciclo nuestro, ya no digan sexenal, sino ahora estamos en lo cotidiano, esto es un asunto que está faltando y tiene que ver con la capacidad de desarrollo nacional.

No se trata que la nueva arquitectura del federalismo le arrebate facultades al gobierno central, no se trata de eso, sino de un nuevo arreglo donde se asignen nuevas responsabilidades, este es el punto de fondo, de repente, el juego o la orientación a veces de algunos políticos es ver cómo le echan la culpa a otros de lo que está pasando a su alrededor, o ver cómo evaden la responsabilidad de las facultades que tienen que ejercer, y las responsabilidades que son innatas, inherentes a la función pública que están desarrollando. Si lo revisan, van a encontrar cómo ahora hay muchos que están dedicados a buscar cómo explican que actuaron de buena fe, que se confiaron, que fue un error, que no lo pensaban así, que nomás fue poquito, que no saben lo que pasa en la puerta de junto de su oficina, me parece inaceptable que hoy, la función pública se pueda ir y pueda estar cubriéndose, en algunos casos, con explicaciones y justificaciones para evadir la responsabilidad que tienen legal, moral, pública, en todos sentidos, de eso se trata ahora: El nuevo federalismo tiene que asignar responsabilidades a cada orden de gobierno y a los actores sociales, es necesario para que haya eficacia, haya consistencia.

El diseño del nuevo federalismo implica una nueva forma de ejercer la autoridad y de distribuir el poder, eso es lo que está en el fondo de todo esto, y entonces no es un asunto de manuales de organización, es un asunto de espacios de poder, eso es lo que hace compleja la discusión y los acuerdos en el nuevo federalismo, porque estamos hablando de cómo se va a redistribuir el poder en el país.

El poder que va y se gana con votos en la competencia electoral, porque tiene que obedecer desde que los vamos a ir a votar todos, vamos a tener que saber de qué tamaño es la responsabilidad que le vamos a dar a cada quien en lo que estamos eligiendo; tenemos que encontrar una nueva forma de distribuir el poder político y la responsabilidad política, no se agota en las meras atribuciones, se agota en la nueva forma de ejercer la autoridad y el poder. Esta es la parte que está, desde mi personal punto de vista, en la raíz de la discusión y en consecuencia, del acuerdo político para un nuevo federalismo en el país.

Hagamos un esfuerzo para que el federalismo tenga muchos capítulos, y no se quede solamente en el federalismo que tiene que ver con las potestades y las atribuciones fiscales, es un hecho que el federalismo, en su nueva concepción, tiene que pasar por la cuantía de los recursos. Por una mayor masa de recursos, eso es innegable, entonces ahí está otro de los retos importantes del federalismo, ¿de dónde van a salir los recursos?, ¿cómo se van a distribuir?, ¿quién los va a recaudar?, ¿quién los va a ejercer?, ¿con qué transparencia?, ¿a quién le van a rendir cuentas?, ¿quién va a establecer los criterios para el gasto? No es un asunto solamente de que le den más recursos sino tiene que estar sujeto a toda una serie de nuevas reglas, en un país de insuficiencias presupuestales, donde sigue siendo verdaderamente difícil y complejo llegar a un acuerdo de la nueva reforma fiscal y un nuevo diseño fiscal y hacendario, a pesar de que está la oportunidad de la Convención Hacendaria.

Entonces no se trata nada más de que haya más recursos y se repartan, no, tiene que ver ¿cómo se va a ejercer? ¿con qué criterio? ¿quién los establece? ¿con qué reglas? ¿para qué actividades? ¿con qué prioridades? Tiene que ver con que obedezcan a los grandes ejes que tienen que definir el perfil del país y su vocación y su capacidad de competencia, entonces tiene que ir a la infraestructura, a la salud, a la educación, a la nueva sociedad del conocimiento, a la ciencia y la tecnología. La autonomía y la soberanía de las entidades de gobierno nuestras, estatales y municipales, no implica que ellos decidan libre y arbitrariamente el manejo de sus recursos, tiene que obedecer a criterios nacionales, a un proyecto nacional que tiene que partir de la esencia que es el municipio.

La única manera de tener un país fuerte y una nación soberana, es que haya fortalecimiento a nivel municipal y que la suma de las fuerzas municipales sea la que nos dé la fortaleza nacional.

Tiene que haber un federalismo ecológico, es más importante, sin duda, cuidar el agua, que estar discutiendo unos asuntos llamados estructurales. El agua es un asunto de seguridad nacional, y hay que meternos en la cabeza, todos, que el asunto de los recursos naturales tiene que formar parte de una de las prioridades fundamentales de la nueva relación entre los órdenes de gobierno, de las responsabilidades compartidas de los órdenes de gobierno, horizontal y verticalmente.

Tenemos que pensar en un federalismo urbanístico, algo que nos permita institucionalizar y que los acuerdos sean productivos y eficaces, así como las redes de relación interregional, interestatal e intermunicipal. Hace poco se veía como una amenaza política que se juntaran los gobernadores en la CONAGO, ha funcionado y ha dado resultados, ese es otro tema, hay que discutirlo luego, lo que no puede dejarse de lado es que es fundamental que haya niveles de entendimiento, de diálogo, de intercambio, de acuerdo, de acción coordinada, de acción conjunta, entre los gobernadores de los estados y entre las regiones del país, me parece que son asuntos que tenemos que incorporar.

Termino con tres comentarios. Uno, la motivación es ¿cómo logramos que el federalismo se traduzca en mejores gobiernos? No es mucho pedir, así deberían ser todos, buenos gobiernos, se hace necesario lograr que el federalismo sea una base legal, constitucional, institucional que nos asegure que habrá mejores gobiernos para que nos sirvan a todos.

La discusión no es si el Estado es grande o reducido, la discusión tiene que ver que sea un Estado eficaz, es decir, que esté en función de nosotros, que nos alcance y nos proteja a todos, un Estado promotor, que facilite que se hagan las cosas, que nos dé seguridad a todos, que sea capaz de propiciar y de fomentar el desarrollo de las potencialidades, de las capacidades de la gente, de asegurarnos un buen lugar en la competencia en relación con el exterior.

Hay una agenda nacional, con todo lo que debe incorporar e incluir, yo sólo hice unos pequeños trazos, pero el federalismo es uno de los temas de la agenda, el otro es el tema de las pensiones, que tienen que ver con la seguridad social, ese no lo pueden dejar de lado. Tenemos que cuidar, con todo lo que esté a nuestro alcance, cuidar que no se nos derrumbe el sistema de seguridad social.

Uno de los pilares de la estabilidad del país es el régimen de seguridad social, si se nos derrumba, ponemos auténticamente en riesgo, en entredicho, la viabilidad del país y la armonía nacional. Si se nos derrumba el seguro social, no es un problema de afectar los derechos de los trabajadores, esa no es la intención de nadie, nadie lo aceptaría, se trata de un acuerdo, un gran acuerdo nacional de las fuerzas políticas y del Ejecutivo y de los trabajadores para asegurar la viabilidad del seguro social y evitar que quiebre en el año 2010, faltan seis años, de aquí al

2010 se van a jubilar 100,000 trabajadores del seguro social, de acuerdo a su fecha de ingreso, entraron en los 80, son 100,000 a los que hay que pagarles su pensión. Ganada legítimamente, pero hay que traer otros 100,000 que hagan el trabajo de los que se van a ir, y ya no dan las finanzas del seguro. Es un extraño asunto como de ciencia ficción: se va a ir comiendo a sí mismo hasta que desaparezca, si no resolvemos el problema de las pensiones del seguro social, es un asunto de la mayor importancia para asegurar la estabilidad y la viabilidad del país.

Y un tercero, ¿cómo logramos recuperar el crecimiento económico, la generación de riqueza y la generación de empleos?

Tres asuntos, por lo pronto, dejo en la mesa, como una manera de compartir con ustedes mi visión de los asuntos fundamentales que tenemos que resolver en el país, en la agenda nacional, pensando en los intereses nacionales, en los intereses legítimos de los partidos, pero siempre, invariablemente, estará el interés legítimo del país, los intereses nacionales, eso es lo que nos tiene que llevar a acordar un nuevo federalismo, cómo es que podemos fortalecer y rescatar la seguridad social, el régimen de seguridad social y cómo es que vamos a tomar acuerdos para recuperar el crecimiento económico, la generación de riqueza y su distribución y la creación de empleos en el país para los próximos años.

Mesa de trabajo
EL PACTO FEDERAL EN EL SIGLO XXI

Ponencia
PROFESIONALIZAR PARA REGLAMENTAR CON
EFICACIA

*Liliana Díaz Figueroa**

El Plan Nacional de Desarrollo contempla al Federalismo como una de las cinco normas básicas de la acción gubernamental, estableciendo la obligación de presentar un Plan que cubra de manera detallada el programa de acción del Ejecutivo Federal en esta materia.

En la actualidad hay gran interés por parte de los actores relacionados con el entorno local, desde presidentes municipales, regidores, legisladores, académicos, funcionarios de los tres órdenes de gobierno y de la población en general por consolidar una verdadera división de poderes que dé una justa medida a la alternancia y permita la gobernabilidad democrática. A pesar de los esfuerzos realizados en materia de federalismo aún no ha sido posible ver materializados estos conceptos en los ayuntamientos, las administraciones estatales y federales, ni en los órganos legislativos de las entidades federativas ni en el Congreso de la Unión.

Sin embargo, es una realidad que los mexicanos contamos con gobiernos más democráticos. La sociedad se interesa más por los asuntos públicos, aun en medio de escándalos de servidores públicos de todos niveles y de decepciones respecto a sus líderes morales y políticos, motivo por el cual, dentro de la pluralidad de ideologías que coexisten, se ha logrado un entorno participativo que ha dado lugar a diversas propuestas para el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

Existe constancia documental de federalismo desde los ordenamientos jurídicos del siglo XIX en las Constituciones de 1824 y 1857, sin haber sido más que teoría dentro de una práctica centralista constante. La

* Directora de Asuntos Jurídicos del Municipio de Cunduacán, Tabasco.

Revolución no logró darle forma a la autonomía local pese a que los legisladores de la Constitución de 1917 establecieron el federalismo como un elemento esencial del sistema político mexicano. No ha sido sino el espíritu democrático el que ha logrado poner en práctica, de forma aislada en nuestro país, el federalismo que erosionó la post revolución. Se dan debates en innumerables foros, se realizan propuestas, pero lo más gratificante, es que muchas de estas han sido materializadas por las administraciones locales y fortalecidas por un marco de cooperación intergubernamental.

Mucho queda por hacer, pero tenemos ejemplos claros de que la autonomía municipal puede darse con compromiso de gobierno y sociedad, aún vamos en el inicio del camino hacia el auténtico federalismo, pero contamos con un trabajo constante de los actores involucrados, que permitirá la consecución de una federación sólida que nos proteja de los riesgos de la globalización.

El gran logro es el mejor orden del sistema tributario nacional al legislar sobre la autonomía financiera de los gobiernos locales, otorgando el beneficio de la duda a su capacidad para determinar ingresos propios y prestar directamente los servicios públicos contemplados en el artículo 115 de nuestra Carta Magna. No obstante, aún existe deficiencia en las políticas interinstitucionales, injerencia de los Ejecutivos Estatales en los Municipios y programas elaborados por el Gobierno Federal, con reglas de operación que no corresponden a la realidad local.

Hay muchos puntos de acuerdo sobre la realidad municipal, ubicando ente los problemas centrales la fragilidad del marco normativo, la falta de consolidación de la descentralización política, la deficiencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la falta de planeación a mediano y largo plazo, la mala aplicación de las políticas públicas, la ausencia de un servicio público profesional real, sólo por mencionar algunos de ellos.

Nos centraremos en el punto del marco normativo local, enlazándolo con la profesionalización de los servidores públicos municipales.

En la actualidad, alrededor del 63% de los municipios del país no cuentan con una normatividad interna que los regule administrativamente, mucho menos con reglamentos de planeación que permitan priorizar sus acciones y son también muy pocos los que cuentan con reglamentación específica

para la prestación de los servicios públicos. Esto resulta grave, considerando que ésta es la actividad primordial de los municipios de conformidad con el artículo 115 Constitucional.

La razón de la fragilidad normativa tiene su origen en la centralización del poder político en los Estados y la falta de interés de los congresos locales al negar prioridad a la construcción de un marco jurídico municipal acorde a la realidad. Es claro que el problema tiene también carácter endógeno, ya que los ayuntamientos han fallado en su gestión interna para la conformación de su marco normativo, sea por falta de interés, ante la comodidad del municipio subordinado al Ejecutivo del Estado, o por la deficiencia de los recursos humanos que conforman la administración municipal.

La facultad reglamentaria del Cabildo es sumamente interesante, controversial para muchos, entre las propuestas vertidas por estudiosos del federalismo ha estado ampliar la facultad del Ayuntamiento para que no sólo expida reglamentos, sino también leyes, con lo que se pretende acrecentar su autonomía. En este sentido no estamos de acuerdo, al menos no de aceptarlo como una solución inmediata puesto que los ayuntamientos en la mayor parte del país, no cuentan con un grupo de regidores capacitados para tal efecto. Aún en los municipios modernos, muchos de los miembros del Cabildo no cuentan siquiera con formación profesional, lógico es que en la mayoría de ellos, el nivel académico es bajo y de esta manera es muy poco lo que puede hacerse en materia reglamentaria, menos aún en materia legislativa.

Aún contando con buenos asesores, es de esperarse que el horizonte limitado de las principales autoridades municipales, en el contexto mencionado, limite la aceptación de propuestas de reglamentación interna, justificándose en los usos y costumbres de la comunidad bajo el argumento de que hay que consultar al pueblo para todo, pese a que el plebiscito y el referéndum son sólo figuras discursivas que pretenden legitimar la facultad de decisión que el mismo pueblo ha delegado en ellos.

Es por la realidad de los cabildos que abordamos el tema de la normativa municipal conjuntamente con la necesidad de profesionalizar el servicio público en el ámbito municipal. Tradicionalmente, el síndico es el representante legal del Ayuntamiento cuando en la mayoría de los casos, las Leyes Orgánicas Municipales no contemplan como requisito que éste

sea licenciado en derecho, motivo por el cual tiene que delegar esa facultad en un servidor público que cuente con el perfil necesario para dar asesoría y asistencia jurídica al municipio.

La propuesta es profesionalización tanto del cuerpo de regidores, como de los servidores públicos de la administración municipal, lo cual implica una reforma a la legislación estatal, específicamente al ordenamiento que regula el funcionamiento de los municipios, independientemente de la denominación que se le dé en cada entidad federativa. El resultado sería tener funcionarios que desempeñen las funciones que la ley otorga a plenitud.

Es digna de reflexión la experiencia de que incluso cuando el perfil parece el indicado; cuando un profesionista ha sido exitoso en su carrera y goza del respeto y confianza de la sociedad, al incorporarse al servicio público, su actuación deja mucho que desear, la Administración Pública es vilipendiada con frecuencia, pero quienes nos hemos formado en ella, sabemos que se requiere de más astucia que inteligencia, de más gestión que discurso, pero sobre todo de mayor involucramiento con las necesidades de la ciudadanía si es que pretendemos merecer ser llamados servidores públicos.

La sociedad demanda soluciones, en el nuevo entorno político vemos gobernantes de diversas ideologías, todos luchando por ganar la credibilidad del pueblo, todos preocupados por brindar un mejor servicio, ya que aunque esto sólo lleve oculto en algunos casos, por no decir en la mayoría, un enorme deseo de poder, es precisamente su responsable actuación, la que los llevará a alcanzar la meta. La competencia es más fuerte cada día, lo cual resulta muy sano para un país que se precia de tener un régimen democrático. Y es interesante ver cómo de pronto, las luchas entre partidos, han generado una necesidad de estar más preparados para enfrentar los retos que demanda la sociedad mexicana con gran anhelo.

Es urgente la modificación de leyes y reglamentos donde ya existen, pues muchos instrumentos jurídicos no han sido actualizados en décadas y más importante; construir la base de la administración con reglamentos, para aquellos que no los poseen. Pero para poder tener normas funcionales es necesario primero que quienes las creen tengan formación profesional. No le quitamos crédito a las experiencias de personas que sin tener una

carrera son brillantes al momento de hacer propuestas, sin embargo la función pública necesita más que destellos intermitentes de inteligencia, solidez y esta sólo puede darla una persona que tenga herramientas para defender, materializar y lograr la permanencia de sus ideas.

Nuestra postura puede ser tachada de elitista para gobernantes de izquierda, como usualmente se les llama a quienes pregonan el poder de las masas, sin embargo, contar con un título profesional no es inherente a la élite, sino que representa una materialización del deseo de superación y es precisamente de este tipo de personas de las que necesita nuestro país para consolidar el federalismo. En la actualidad, desempeño un cargo público precisamente para un gobierno de izquierda, pero con la firme convicción de que sirvo a la sociedad en general, dando prioridad al servicio público en su sentido natural y en la medida que este tipo de gobierno vaya considerando dejar atrás rencores históricos es como lograremos tener un mejor resultado en nuestros municipios, sólo así combatiremos el propósito de crear planes a tras años que carezcan de mecanismos de continuidad y limiten el desarrollo de nuestro país.

Es claro que lograr que se legisle a nivel municipal implica modificar la naturaleza del federalismo mexicano, es por eso que considero factible empezar por explotar las capacidades reglamentarias de los gobiernos municipales que permitan tener normas actualizadas y funcionales para y de esta forma definir claramente las responsabilidades de cada una de las autoridades municipales y tener un adecuado control programático presupuestal que llevará a una buena prestación de los servicios públicos.

Antes de esperar grandes reformas, los servidores públicos municipales debemos actuar hasta donde la ley nos lo permite de forma autónoma para resolver nuestros problemas recurrentes, nuestras deficiencias y desde allí fomentar la actuación de los diputados locales en materia de federalismo, revisando y actualizando las leyes estatales, de allí llevar la demanda, debidamente actualizada al Congreso de la Unión para pugnar por una reforma que delimite claramente la autonomía municipal contemplada en el artículo 115 constitucional.

El entorno actual así lo permite, al fortalecer las relaciones en los tres órdenes de gobierno, tomaremos mejores acuerdos intergubernamentales y podremos limpiar paulatinamente de contradicciones y ambigüedades nuestra legislación constitucional.

Otro punto importante para avanzar en materia de federalismo es conocer y aceptar la realidad de cada uno de los municipios del país. Así como contamos con municipios urbanos que tienen sistemas administrativos eficaces y recursos humanos de niveles aceptables, hay otros paupérrimos que subsisten sólo por la intervención directa del Gobierno del Estado al que pertenecen. viven en una constante subordinación administrativa y política y cuentan con alcaldes que en algunos casos, apenas saben leer y escribir. En este último caso, habrá de caer más responsabilidad sobre las legislaturas locales, que aunque es probable que se integren con diputados de escasa preparación, al menos cuentan con mejores herramientas para formular planes y programas de fortalecimiento municipal.

La limitante más grande, evidentemente es el interés político de mantener subordinado a este tipo de municipios con intereses mezquinos que será muy difícil eliminar algún día, sin embargo, la competencia por el poder también les es familiar, la naturaleza humana es así y aún en un medio rural siempre se quiere más. Esta competencia es la que lleva a buscar formas nuevas de gestión, nuevos enfoques de políticas públicas que redundan en la necesidad de contar con mejores conocimientos, de buscar herramientas en el exterior de la Federación, es por eso que necesariamente se tiene que dar la interacción con el orden federal de gobierno, o al menos con otro de la misma naturaleza.

El flujo de la administración pública es tan interesante que resulta irresponsable hacer propuestas radicales. Lo correcto es interactuar con todos los actores sociales y políticos, tomar ejemplos de éxito y adecuarlos a la situación de nuestro municipio o esforzarnos por poner en práctica nuevas formas de reglamentar el ejercicio de nuestras funciones y la prestación de los servicios públicos municipales, previo estudio de factibilidad de los proyectos.

Cualquier cosa que pretenda sostenerse por mucho tiempo, debe tener una base sólida y en un país como el nuestro que se jacta de poseer un Estado de Derecho, es necesario construir normas que garanticen una buena gestión municipal. No pueden hacer una buena ley quienes no saben siquiera el significado de la palabra. Mucho menos podrán reglamentar de forma eficaz quienes con dificultad pueden escribir, como ocurre con regidores de municipios no sólo rurales, sino en muchos que orgullosamente se dicen urbanos.

La función del ayuntamiento debe dignificarse y la función del Cabildo profesionalizarse. Insisto en los integrantes del Cabildo pues son quienes cuentan con facultades reglamentarias, pero esta profesionalización debe hacerse extensiva a todos los titulares de las dependencias administrativas de los municipios. Es importante resaltar que contrario a lo que debiera ser, en la mayoría de los municipios el nivel académico es más elevado entre los directores de Área que entre los regidores, influyendo aquellos sobre la toma de decisiones ante una lógica y constante persuasión de los últimos.

Por esta causa consideramos urgente reformar las Leyes Estatales que establecen requisitos mínimos para ser miembro del Cabildo, o la omisión en tal hecho.

Nuestra propuesta no pretende acallar la voz del pueblo, del campesino, del ser humilde que ha sido marginado y cuya ignorancia no es del todo, responsabilidad suya. Su sentir debe expresarse y ser tomado en cuenta, pero no es este tipo de personas las que deben dirigir un municipio y mucho menos quienes puedan normar la administración interna del mismo. Nuestra constitución habla de representatividad y esta debe quedar en quienes cuenten con perfiles adecuados. Es claro que mayor reglamentación no es igual a calidad en el servicio, pero sí da garantía de orden a la mecánica municipal y si bien no todo profesionista es competente, no podemos negar que entre más instruida es una persona, mejor será su capacidad de discernir y actuar de forma eficaz.

Tenemos claro los vicios de nuestro sistema de educación nacional, la multiplicación de Centros de Estudios Profesionales que no cubren los requisitos que exigen las leyes en materia educativa, pero insistimos en el camino andado, la buena fe y el sufrimiento de un campesino es un mito para quienes hemos tenido oportunidad de convivir de cerca con ellos, los tiempos de “tierra y libertad” han quedado atrás, aquello de “la tierra es de quien la trabaja” resulta inoperante en un Estado de Derecho, sobre todo en estos tiempos que la globalización nos da palmaditas en algunos municipios y empieza a golpear en las Entidades Federativas.

Podemos gobernar con la bandera de la democracia, atendiendo necesidades prioritarias de la mayoría, pero sin olvidar que la irresponsabilidad de inducir a violar la ley para ganar posiciones políticas ha lesionado precisamente a los más pobres, a las masas, a aquellos que

quienes tenemos la fortuna de tener instrucción profesional hemos usado y olvidado. Existen y su voz es pieza fundamental para lograr el desarrollo de nuestros municipios, pero la facultad de ejecutar debe dejarse a los más instruidos.

En el ámbito federal tenemos un esfuerzo por profesionalizar el servicio público, que además trae el beneficio de la permanencia en el empleo, según resultados y conocimientos. La Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera cuenta con lagunas y hay deficiencias de carácter técnico, pero al menos es un importante intento por avanzar en el factor de recursos humanos competentes. Hay mucho antecedentes a este respecto que no rindieron frutos. Sin embargo, es interesante que algunos estados estén tomando este reciente ejemplo y elaborando sus propias Leyes de Servicios Públicos Profesionales en el ámbito de su competencia e incluso algunos ya cuentan hoy día con ella.

La creación de asociaciones, federaciones y otro tipo de agrupaciones de municipios también es un gran avance en el fortalecimiento del federalismo, pues se debaten temas álgidos y se dan propuestas, intercambian experiencias y mantienen programas de capacitación constante para los funcionarios municipales. La creación de áreas específicas para el tema de las entidades federativas y los municipios en instituciones académicas también representa fortaleza para el federalismo, como consecuencia de sus constantes convocatorias a foros, formulación de propuestas a los gobiernos y lo más importante, el constante estudio de la realidad municipal para mejorar la gestión y promover el desarrollo del municipio autónomo.

Mesa de trabajo
EL PACTO FEDERAL EN EL SIGLO XXI

Ponencia
EL MUNICIPIO EN EL MARCO DEL NUEVO PACTO
FEDERAL

*David Korenfeld Federman**

Para hablar del Nuevo Pacto Federal en el siglo XXI habrá que señalar que el modelo actual, siendo el adecuado en su momento, fue rebasado por hechos inéditos y nuevas demandas del país.

Es necesario integrar a los municipios en las áreas económicas consideradas como estratégicas, definiendo las prioridades que deba atender, las cuales, se deciden, no sólo por criterios de operatividad y gestión, sino también en virtud de la dinámica social y las circunstancias políticas.

La cuestión central estriba en delimitar el ámbito gubernamental y, en contraposición, el de los particulares, desde una perspectiva que sea no sólo jurídica sino política y, aún, ética. Que preserve el equilibrio entre economía y bienestar, considerando lo más urgente y sus posibles consecuencias si se es omiso.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 define “Es cada vez más evidente que la descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad, rinde mayores frutos que la concentración de funciones, facultades y recursos”, ahora debemos analizar si esto se cumple en la práctica, partiendo de las siguientes insuficiencias;

- Relaciones Intergubernamentales verticales, institucionalmente desfasadas.
- Limitaciones legales para fortalecer a estados y municipios en materia fiscal y de política social.
- Dificultades excesivas para el asociacionismo interestatal e intermunicipal.

* Presidente Municipal Constitucional de Huixquilucan, Edo. de México.

-
- Facultades expresas de la federación que aún reflejan una visión desarrollista vertical.
 - Debilidad en las instancias de coordinación fiscal, en particular por la nula o escasa participación de los municipios.
 - Burocratización, ineficiencia y duplicidad de las delegaciones federales.
 - Procesos de descentralización inacabados e incompletos, dado que se transfieren recursos más no poder de decisión.
 - Facultades legales limitadas de los municipios para determinar sus ingresos propios.

La Constitución de 1917 establecía el federalismo como un atributo esencial de nuestro sistema político, a partir del reconocimiento de la soberanía de los estados y del municipio libre.

En los últimos años, ha habido diversas reformas para descentralizar los mecanismos públicos de promoción del desarrollo y hacer posible la autosuficiencia financiera de las comunidades locales.

Este proceso ha cobrado la dimensión de una reforma del estado, que ha tenido por objeto crear instituciones políticas acordes a un moderno aparato productivo que debe, inserto en la apertura económica, satisfacer reivindicaciones sociales crecientes.

Consecuencia de esto, la actual crisis de dirección nacional, hace necesario redimensionar la función gubernamental y, con él, un real **nuevo federalismo** en el que se delimite las atribuciones y las responsabilidades entre el sector público y los particulares, a fin de corregir desequilibrios e inequidades entre regiones, grupos y personas.

Se requiere, entonces, que la formulación de un nuevo federalismo no vea más la cuestión del desarrollo como un problema sólo de transferencias o financiamientos adicionales, sino que se trata también de alentar la creación de mecanismos alternos que provean de ingresos propios y permanentes a las comunidades, a través del fortalecimiento local y la descentralización regional.

Falta hacer una redistribución jurídico-operativa de las relaciones intergubernamentales, que entre otros requisitos revalore la autoridad

local, su campo de acción y sus expectativas de expansión en beneficio de los núcleos poblacionales a los cuales gobierna.

En esta **ponencia** se establece en la búsqueda de un nuevo pacto federal, la capacidad que demuestre cada colectividad en la búsqueda de opciones que sean realmente *horizontales* para encauzar su desarrollo.

Si bien es cierto, en el caso de Huixquilucan, municipio que está inscrito en el concierto nacional hacendario, en donde es urgente una reforma en esta materia, se requiere el consenso de todos los participantes, que permita reactivar la economía nacional con impactos regionales en donde el común de denominador sea una mejor asignación de recursos.

La reforma del Estado

El Estado mexicano se caracterizó por ser, a la vez, un promotor del desarrollo y un redistribuidor del ingreso. Durante casi cuatro décadas logró hacer compatibles ambos objetivos, pero desde el inicio de los años setenta, su intervencionismo entró en evidente contradicción respecto al funcionamiento del mercado. La intensa dinámica demográfica y la urbanización desordenada hicieron que disminuyera su eficiencia social, provocando expresiones marginales y contestatarias, tensiones sociales y políticas.

Economía y política dejaron de coincidir. Mientras la sociedad se hacía cada vez más compleja y diversa, el estado fue, en sentido inverso, menos apto para responder a necesidades variables y expectativas emergentes.

El avance del país descansó en una centralización de decisiones y en la contención de conflictos. Hubo aciertos en lo económico pero también estancamiento político; el crecimiento fue sostenido y, sin embargo, persistió la desigualdad. Muchas metas se cumplieron, otras no; lo que importa ahora es conservar lo esencial útil, retomar lo que en el camino se perdió, proponerse algo mejor.

El papel del gobierno en la modernización del país cumplió en lo fundamental su cometido. Nuevas necesidades y condiciones objetivas obligan empero a trastocar los mecanismos de acceso a los servicios de bienestar y los términos de la competencia por el poder. Todo esto es lo que encierra el concepto de reforma del estado.

Esta reforma recoge, sin duda, un profundo reclamo social. Ni el gobierno, ni los grupos de opinión, lo han imaginado: surge de las transformaciones que se observan en el último cuarto de siglo y en las muchas insatisfacciones, unas antiguas, otras nacientes, que provoca el funcionamiento del aparato nacional hacia las entidades.

En buena medida, la actual discusión sobre la forma y contenido de la política social, está marcada por la dificultad para armonizar los mecanismos de estabilidad y distribución. La crisis fiscal del estado y su recurrente déficit en la generación de bienestar, son prueba elocuente de esto.

Por lo antes mencionado debe reconocerse que el federalismo es una condición necesaria para el equilibrio del poder político para que la descentralización administrativa no se reduzca 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 las comunidades. Estas ideas conducen necesariamente a una nueva concepción del Estado Mexicano, que además hoy resulta indispensable. Se trata de imprimirle mayor fuerza y funcionalidad al sistema federal y no circunscribirse a su debilitamiento.

En el caso de Huixquilucan nuestro problema es aún mayor, si consideramos que la estructura jurídica de organización política, es decir, la división territorial de los municipios en México, no tiene una relación directa o inmediata con la extensión de un territorio o el número de habitantes, como sucede en otros países.

De ahí que nuestra propuesta, es compartir importantes tareas legislativas y gubernamentales en un México de graves desigualdades sociales, de desequilibrios regionales y de concentraciones injustas e ineficaces; no se propone terminar con el sistema federal, sino por el contrario, es asegurar su permanencia, afianzar su fortaleza y mantener poderosamente la unión federal y las instituciones republicanas en los valores del pluralismo político, la libertad, la justicia social y la democracia activa.

Consideramos que si el Federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como en EU, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados (México).

Al descentralizarse, una sociedad incrementa las atribuciones y los ámbitos de competencia de la administración pública local, en particular de los mecanismos de gestión comunitarios que inciden directamente en los niveles de vida, bienestar colectivo y desarrollo integral de los grupos sociales con menores ingresos.

Al respecto, son dos los problemas que intervienen en la definición del nuevo tipo de competencias para el caso mexicano: de un lado, la estrategia mediante la cual los representantes comunales pueden coadyuvar al desarrollo micro-regional, sin alentar con ello el intervencionismo estatal; de otro lado, la reformulación de la relación entre los ámbitos de gobierno, lo que aportaría nuevos elementos al estudio de lo local.

De lo anterior se desprende que, tanto en su dimensión práctica como en su connotación teórica, la delimitación de competencias es en lo esencial un problema de financiamiento. La insuficiencia de los mecanismos de captación fiscal de las haciendas municipales hace que su disponibilidad de recursos sea limitada, por lo que las colectividades requieren del apoyo, así sea complementario. De ahí que la novedad sea la animación, movilización y organización de actores sociales en torno a propuestas particulares para promover el desarrollo.

Para alcanzar buenos resultados, sería necesario prevenir los obstáculos que se oponen al desarrollo local. La primera de esas dificultades, sería la confusión que frecuentemente se presenta entre los conceptos de descentralización y de desarrollo micro-regional, como si ambas acciones fueran por igual condiciones previas a la búsqueda de nuevas formas de desarrollo.

Del mismo modo que la libertad de empresa entra en contradicción con las estructuras que buscan abarcar las diferentes opciones productivas dentro de una sola directriz económica, así también la gestión comunitaria tendría que resistirse a la inercia del corporativismo, dejando abierta la posibilidad de una subversión de la conducción política y del uso patrimonial del poder.

Como el sistema municipal es por definición abierto, los grupos que se formen para asumir la gestión de ciertos servicios públicos indican los márgenes de apertura de los diferentes municipios con respecto a su entorno regional.

Claro está que la administración municipal sigue determinada por la doble tutela presupuestaria -a la vez programática y financiera- ejercida por los gobiernos federal y estatal. Tal situación obliga a los municipios a mejorar permanentemente sus mecanismos administrativos, optimizando sus recursos y dándole prioridad al mantenimiento de la obra pública, con lo cual el trabajo comunitario se haría más eficaz al alcanzar metas locales que se encuadren en los objetivos más amplios de la planeación nacional.

Para que esta experiencia funcione, es necesario que haya participación activa tanto en la distribución equitativa del trabajo comunal como en la definición de las condiciones en que se dé la adhesión a una agrupación determinada; comités de barrio, asociaciones profesionales, cooperativas de consumo, entre otras.

Los mecanismos que favorezcan una verdadera gestión participativa dependen entonces del grado de simplificación y focalización que alcance la administración pública local, en su propio proceso de descentralización-autonomización con respecto a los otros órdenes de gobierno:

La organización interna de los servicios municipales debe desmembrarse igualmente en pequeñas unidades dotadas cada una de un mínimo de autonomía de ahí que en el caso de Huixquilucan, al iniciar nuestra gestión, descentralizamos los servicios públicos en el permanente reto de hacerlos más eficientes, con base en la delimitación de un territorio. La formación del personal en la administración municipal en las técnicas de gestión y de administración permite, además de una mayor eficacia, una mayor integración.

Por ello mismo, debemos pensar en la adopción de prácticas participativas que incidan de forma más efectiva y directa en la toma de decisiones, de manera que la gestión comunal de bienes y servicios que son de interés colectivo, sea la base sobre la cual los actores sociales lleguen a la plena concertación sobre sus modos de convivencia, fundamentándolos en todo un replanteamiento de la vida social y de su entorno económico-administrativo.

Cabe considerar entonces la posibilidad de que dicha gestión participativa tienda a propiciar actitudes colectivas, por cuyo causa las jerarquías entre distintos niveles de decisión sean cada vez menos estables al entrar en

confrontación con la dinámica comunitaria generada localmente. Esto significa que es al interior de las colectividades en donde puede darse el movimiento generador de una nueva sociedad más diversa, más compleja, pero a la vez más integrada y coherente, que se da lugar por la autonomía territorial y administrativa de las comunidades o, en general, de los espacios en los que se da la vida local.

En conclusión: Las comunidades están situadas actualmente en el corazón de los cambios que operan las sociedades occidentales. Es a partir de ellas que se da una verdadera reformulación del Estado. El Estado de Bienestar parece abocado a desaparecer y a dejar lugar a un Estado menos implicado directamente en el funcionamiento de la sociedad civil.

Esta evolución no significa el final de una era jacobina, tampoco el inicio de un período girondino, sino más bien una combinación de los dos enfoques que podría traducirse en la existencia de un Estado más fuerte cuyas directivas serán aplicadas por subsistemas dotados de una autonomía de gestión.

Cuando los tres órdenes de gobierno tienen la capacidad de hacer, decidir, construir e incluso innovar, la creatividad y eficiencia de la gestión pública se multiplica y se consolida.

No deseamos que el mejoramiento de los municipios sea una concesión en detrimento de los otros órdenes de gobierno. Será fundamental que los órganos legislativos del país, Congreso Federal, congresos de los estados y los propios cabildos, compartan el debate por el establecimiento de un nuevo federalismo, que otorgue a cada nivel de gobierno su justa responsabilidad y le entregue los recursos necesarios y suficientes para cumplirla a cabalidad.

Mesa de trabajo
EL PACTO FEDERAL EN EL SIGLO XXI

Ponencia
EL TRÁNSITO DE UN FEDERALISMO FORMAL O
VIRTUAL A UN FEDERALISMO REAL Y
PARTICIPATIVO, COMO POLÍTICA PÚBLICA
PRIORITARIA Y FUNDAMENTAL

*Javier Patiño Camarena**

1. Naturaleza del Sistema Federal: Unidad en la diversidad²

El estudio del Estado Federal plantea el problema de cómo es posible que sobre un mismo territorio y una misma población puedan existir y, por consiguiente, ejercer su autoridad una pluralidad de estados. De aquí que la discusión sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal en un principio haya girado en torno al principio de la soberanía.

El debate cobró vigor a partir del momento en que Madison, Hamilton y Jay publicaron *El Federalista*, que es la recopilación de 67 artículos publicados en un periodo de Nueva York bajo la firma de Publius y a través de las cuales exponían a los habitantes de los trece estados las características de la nueva forma de organización política propuesta por la convención de Filadelfia.

En este estado de cosas y con objeto de desentrañar la naturaleza jurídica del Estado Federal, me serviré de las explicaciones formuladas por Tocqueville, Mouskeli y Kelsen, mismas que a continuación analizaré.

A Alexis de Tocqueville, Chevallier lo llama el “Montesquieu del siglo XIX”, lo que en mi concepto resulta afortunado toda vez que uno y otro son aristócratas liberales y racionalistas que se proponen desentrañar realidades diferentes a la francesa y que al igual que Marco Polo tratan de conocer a los pueblos, no con el objeto de dominarlos, sino con el propósito de divulgar sus avances, sus aciertos y de hacerlos comunes a todos los pueblos.

* Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública.

Los principales obras de Tocqueville son *La démocratie en Amérique* y la *L'Ancien Régimen et la Révolution*. La primera de ellas es la obra de un hombre de treinta años escrita a resultas de su estancia de menos de un año en Estados Unidos. En la primera parte (1835), estudia la influencia de la democracia sobre las instituciones y en la segunda parte estudia la influencia de las instituciones sobre las costumbres.

L'Ancien Régimen et la Révolution (1856) es una obra inacabada. El primer volumen, el único que apareció en vida Tocqueville, se detiene al comienzo de la Revolución.

En el presente, los politólogos convienen en considerar que la importancia de *L'Ancien Régimen et la Révolution* es tanta o mayor a la de la *Democratie en Amérique*.

Tocqueville es un pensador que cuenta con una visión histórica, que le permite analizar el pasado, entender el presente e intuir el futuro. En efecto, este pensador no sólo tuvo la lucidez para estudiar a los dos movimientos más importantes de las postrimerías del siglo XVIII como lo fueron la Revolución Francesa y la configuración del Estado Federal norteamericano, sino que, asimismo escribió páginas calificadas de proféticas sobre el futuro de Estados Unidos y Rusia, llamadas a configurarse como las dos principales potencias hegemónicas.

Tocqueville es un espíritu esencialmente histórico que sabe que existen ciertos determinismos contra los que es imposible luchar, pero sabe, asimismo, que se pueden orientar dichos determinismos a efecto de preservar ciertos valores.

La Démocratie en Amérique es el resultado de una detenida reflexión sobre la igualdad. “Los hombres tienen una pasión ardiente, insaciable, eterna, invencible por la igualdad. La sociedad evoluciona necesariamente hacia la igualdad”.

Tocqueville considera que la importancia de la Revolución Francesa deriva de la energía igualitaria que caracterizó a dicho movimiento y que hizo posible la destrucción de la jerarquía aristocrática tradicional y en que se sentaran las bases sobre las cuales se habrían de construir las democracias representativas.

De aquí que el tema central de su obra gire en torno a la forma como se puede conciliar la igualdad y la libertad, y configurar, al mismo tiempo un régimen democrático sin caer en la anarquía o en el despotismo.

Las explicaciones que proporciona Tocqueville sobre el Estado Federal parten de la afirmación de que cuando se quiere hablar de las leyes políticas de los Estados Unidos, se debe comenzar siempre por el dogma de la soberanía del pueblo. “En Norteamérica, este principio es reconocido por las costumbres y proclamado por las leyes”.

Tocqueville considera que en el Estado Federal se trata de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos estados que forman la Unión continúan siendo soberano en lo que se refiere a su régimen interior, pero se encuentran subordinados a la Federación, que es soberana en cuanto concierne a la nación entera. En consecuencia, la soberanía es compartida por la Unión y por cada uno de los Estados que la integran. De aquí que se denomine a esta tesis “de la co-soberanía”.¹

En este estado de cosas y con estas ideas prevalecientes, unos años más tarde-John Caldwell Calhoun², puso en entredicho la existencia del Estado Federal, así como la explicación formulada por Tocqueville en torno a la co-soberanía, ya que, si con apego al pensamiento de Rousseau, la soberanía es una e indivisible, toda vez que es la expresión de la voluntad general, dentro de un Estado formado por varios estados no puede pertenecer simultáneamente al Estado central y a los estados miembros; o bien cada uno de los estados es soberano y en tal caso se estará en presencia de una forma de organización política ya conocida y que es la Confederación de Estados, o bien la soberanía corresponde al Estado central y en tal caso se estará en presencia de otra forma de organización ya conocida y que es la de un estado unitario. Calhoun concluía que tan

¹ Consúltese a Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*. México Fondo de Cultura Económica, 1973.

² En 1817, Calhoun desempeñó el cargo de Secretario de Guerra en el Gabinete de Monroe. En 1828 fue elegido Vicepresidente de los Estados Unidos. En 1832 renunció al puesto de Vicepresidente y más tarde fue electo Senador y durante el desempeño de este encargo expresó la filosofía de los “Derechos de los Estados”, en la que defiende los intereses de los estados esclavistas del Sur. Después de desempeñar algunos cargos administrativos volvió al Senado, cargo que desempeñó hasta su muerte.

sólo existían estas alternativas, que no podía haber término medio alguno y que, en consecuencia, el llamado Estado Federal tenía que responder a una de estas dos realidades.

Con base en este planteamiento, Calhoun sostuvo que la convención de Filadelfia de 1787 configuró una Confederación de Estados en la que cada uno de los estados miembros conserva su soberanía y consecuentemente su derecho para secesionarse de la misma cuando ésta no satisfaga sus intereses. Con apoyo en esta tesis los Estados del Sur se propusieron abandonar la Confederación creada por la Convención de Filadelfia en 1787, así como crear una nueva Confederación con los Estados del Sur y al efecto organizaron un ejército confederado que les proporcionó el brazo armado en el que apoyaron sus pretensiones durante la llamada Guerra de Secesión.

Calhoun formuló la doctrina de los “Derechos de los estados” con motivo de la aprobación de las actas tarifarias de 1832, que resultaban desventajosas para el sur agrícola y ventajosas para el norte industrializado. Calhoun cuestionó la facultad del Congreso para aprobar estas leyes y en su ensayo, *La exposición de Carolina del Sur*, alegó que la Constitución había formalizado un pacto entre estados soberanos por medio del cual cada delegado ante el Gobierno Central tenía poderes limitados. Los actos aprobados fuera del alcance del poder de un delegado podía ser nulificados por el Estado, que en caso de que lo considerara pertinente, podía optar por secesionarse de la Unión. Al año siguiente, en 1833, tuvo lugar el histórico debate entre Webster y Calhoun en la llamada Cuenta de Fuerza y en el cual Webster defendió el principio federal, en tanto que Calhoun defendió la soberanía de los Estados.

Años más tarde se creó el Partido Republicano, cuyo programa político se pronunciaba por la prohibición de la esclavitud en todos los estados; irrumpió en la escena política Lincoln que, basándose en la naturaleza misma del federalismo consideraba que el problema de la esclavitud concernía no sólo a los habitantes de los estados afectados sino a los habitantes de todos los estados que conforman a los Estados Unidos.

La nominación de Lincoln como candidato a la Presidencia por el Partido Republicano, dio como resultado que comenzaran a manifestarse las tendencias separatistas hasta que el 8 de febrero de 1861 se formaron los Estados Confederados de América, lo cual no impidió que Lincoln fuera

electo Presidente y que con este cargo se negara a reconocer la separación de los estados confederados.

Sin iniciar la Guerra de Secesión y durante la misma, Lincoln emite la proclama de Emancipación (1863), a través de la cual se puso en libertad a los esclavos y se les invitó a unirse a las fuerzas de la Unión. Se suceden el triunfo de la Unión, la reelección de Lincoln en 1864, la decimotercera enmienda que abolió la esclavitud en 1865, la promulgación de la Ley de Derechos Civiles en abril de 1866 y, tiempo más tarde y con el fin de afianzar los derechos políticos de la población negra, el Congreso aprobó la decimoquinta enmienda que en 1870 fue ratificada por las legislaturas estatales y de conformidad con la cual el derecho al sufragio de los ciudadanos no puede ser negado ni restringido por la Unión ni por ninguno de los estados por razones de raza, color o previa condición de servidumbre.

Sin lugar a dudas que el triunfo de Lincoln significó la consolidación del Estado Federal, pero al margen de ello cabría preguntarse como es posible que siendo la soberanía una e indivisible en un Estado Federal puedan compartir la soberanía, la federación y las entidades federativas.

En este punto resulta oportuno recordar que al decir de Rousseau la soberanía tiene como notas esenciales el ser una (no ser la expresión de la voluntad general) el ser indivisible (porque si la voluntad general se divide deja de serlo), el ser inalienable (porque el derecho del pueblo a autodeterminarse no es un derecho que esté en el comercio), el ser indelegable porque la titularidad de la soberanía le corresponde al pueblo y sólo a él, y el ser imprescriptible (porque este derecho no se pierde por la falta de ejercicio a través del tiempo).

La tesis de Tocqueville resulta apropiada para explicar la naturaleza del Estado Federal si se parte de la consideración de que se debe distinguir entre el titular de la soberanía, y el sujeto de la soberanía; el titular de la soberanía desde Bodino hasta nuestros días, es aquella entidad que tiene la fuerza o la autoridad suficiente para decidir la forma de existencia política de la sociedad y en la que reside la potestad suprema de decir la ley, entidad que para el pensamiento democrático no puede ser otra que el pueblo; en cambio, el sujeto de la soberanía lo es la comunidad jurídicamente organizada y políticamente unificada, es decir, el Estado.

En este orden de ideas se puede decir que la división de la soberanía a que alude Tocqueville no es de la titularidad de la soberanía, puesto que ésta es una e indivisible, pero que nada se opone a que se delegue su ejercicio y que éste se pueda dividir entre los poderes constituidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y dentro de éstos, entre poderes de la Federación y de las entidades federativas.

Con apego a estas ideas se debe entender lo dispuesto en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal mexicana en los que se alude tanto al titular de la soberanía como al sujeto de la soberanía.

En el artículo 39 se precisa “que la soberanía nacional reside original y esencialmente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Como se puede apreciar en este artículo se consagra el principio de que la titularidad de la soberanía le corresponde al pueblo; la soberanía es nacional porque el derecho que tiene un pueblo para auto-organizarse es un derecho que han tenido las generaciones pasadas, que tienen las generaciones presentes y que tendrán las generaciones futuras, pero siempre se actualizará a través de la generación actuante.

En cambio, en los artículos 40 y 41 constitucionales se hace referencia no al titular de la soberanía, sino al sujeto de la soberanía que, como ya se explicó, es la comunidad jurídicamente organizada y políticamente unificada, es decir, el Estado. En efecto, en el artículo 40 constitucional, se precisa que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Con base en estas explicaciones también resulta claro lo dispuesto en el primer párrafo de nuestro artículo 41 constitucional, que dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto por este artículo, la titularidad de la soberanía le corresponde al pueblo, el cual la ejerce a través de los órganos de poder por él creados, los cuales sólo podrán actuar dentro de los límites que la propia Constitución les confiere y con apego al principio de distribución de competencias establecido por el artículo 124 constitucional.

Otra aportación significativa para entender la naturaleza del Estado Federal, es la explicación proporcionada por Mouskheli, quien para explicar este tipo de organización política parte del hecho de que el Estado Federal se presenta como un Estado descentralizado con un gobierno doble, lo que le permite conciliar dos tendencias; por una parte el imperativo de construir un Estado poderoso que pueda actuar con eficacia en el campo internacional y, por otra, la necesidad de garantizar a sus partes integrantes, es decir a las comunidades públicas internas llamadas estados, la conservación de sus particularidades locales.

Mouskheli concibe al Estado Federal como un Estado integrado por colectividades públicas gobernadas por la federación en los asuntos de carácter general o nacional, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose, de este modo, de todas las demás comunidades públicas internas.³

La autonomía constitucional de los Estados se concretiza en el derecho que tienen de darse una constitución local y modificarla según quieran. El segundo elemento, es decir, la participación de los estados en la integración de la voluntad federal, se concretiza a través de su participación en el órgano encargado de revisar la Constitución, ya que ésta es la ley que recoge y precisa los límites y contornos del pacto federal.

Se ha dicho que el Estado Federal presenta el mayor grado de descentralización compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica fundada en el derecho internacional.

³ Mouskheli, M., Teoría Jurídica del Estado Federal, México, Aguilar, 1934, P. 319.

Con base en las consideraciones que se han hecho valer, se puede decir que el Estado Federal viene a significarse por ser la descentralización política por excelencia.

En este punto resulta oportuno señalar que no se debe confundir la descentralización política -propia y característica del Estado Federal-, con la descentralización administrativa que se puede dar tanto en un Estado Federal como en un Estado centralista y la cual puede ser por servicios o por región. La descentralización por servicios se integra con organismos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios y a los que se responsabiliza de una actividad específica de interés público como en el caso de la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano del Seguro Social. La descentralización por región se integra con organismos creados para atender y satisfacer las necesidades públicas de una determinada demarcación territorial como puede ser un Estado, un departamento o un municipio.

En este estado de cosas y con objeto de contar con todos los elementos necesarios para clarificar de manera integral la naturaleza del Estado Federal, es conveniente agregar a las explicaciones de Tocqueville y Moskheli, la explicación que formula Hans Kelsen. Considera el autor de la Teoría Pura del Derecho, que los fenómenos jurídicos se deben explicar sirviéndose tan sólo de elementos jurídicos y a partir de este planteamiento considera que el Estado es una persona jurídica y como tal es un centro de imputación de derechos y obligaciones y con objeto de diferenciar al Estado de las demás personas morales, sostiene que el Estado de las demás personas morales, sostiene que el Estado es la personificación del ordenamiento jurídico, que el Estado es el poder coactivo del derecho, afirmación que constituye la tesis central de su teoría general del Derecho y del Estado.

Con base en este planteamiento considera que para entender la naturaleza del Estado Federal, debe partirse del conocimiento de que el orden jurídico de un Estado Federal se compone de normas válidas para toda la población y aplicables en todo el territorio y a las que se nomina normas federales y normas válidas sólo para determinados núcleos de población, y sólo aplicables en ciertas porciones del territorio y a las que se denomina normas locales. Las normas federales en su conjunto forman un orden jurídico parcial que configuran una comunidad jurídica parcial que recibe

el nombre de federación. Cada grupo de normas locales forman ordenamientos jurídicos parciales que configuran sendas comunidades jurídicas parciales llamadas Estados. Con apoyo en este planteamiento el Estado Federal es la comunidad jurídica total de la que se desprenden mediante descentralización, varios ordenamientos jurídicos parciales: el de la Federación que es una comunidad jurídica parcial y las entidades federativas que forman una variedad de comunidades jurídicas parciales.

La Constitución del Estado Federal, que es la comunidad jurídica total,⁴ es simultáneamente Constitución de la Federación, de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, cada una de las cuales configura una comunidad jurídica parcial.

Por su parte, los Estados miembros, comunidades jurídicas parciales, descansan en la propia Constitución Federal y en la Constitución local respectiva de cada uno de ellos.

En este orden de ideas es oportuno precisar que de la naturaleza misma del Estado Federal se desprende la existencia de órganos que no forman parte ni de la federación, ni de las entidades federativas, sino que son órganos del Estado Federal, como es el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando actúa en calidad de intérprete supremo de la Constitución, toda vez que ésta es la ley que contiene el pacto federal, y por lo mismo dicho órgano no puede formar parte ni de la federación ni de las entidades federativas.

Una vez esclarecida la naturaleza del Estado Federal, conviene precisar que cuando un Estado se organiza en forma federal adopta una descentralización política y jurídica que favorece un clima de libertad dentro del cual se busca conciliar unidad y diversidad. Este propósito puede presentar dos modalidades: o bien, donde preexiste la unidad se procura garantizar cierta diversidad, o bien donde preexiste cierta diversidad se pretende alcanzar cierta unidad. Por lo tanto, la adopción de una Constitución Federal puede obedecer:

⁴ Consúltese a Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, México, 1949, p. 334.

-
- a) Al deseo de varios Estados soberanos e independientes de establecer una unión fuerte,⁵ tal y como aconteció en 1789 cuando las trece excolonias inglesas, poco satisfechas con el funcionamiento de la Confederación de 1778, optaron por federalizarse; lo mismo sucedió en Suiza, que en 1848 conservando el nombre de Confederación se convirtió en un Estado Federal.
 - b) Al deseo de un Estado Unitario de favorecer la participación de las comunidades públicas internas en el ejercicio del poder supremo, tal y como sucedió en México y en Canadá.

Por último, se puede decir que el siglo XXI tiene un color federalista, ya que en el presente diversos acontecimientos ponen de manifiesto la importancia, relevancia y trascendencia que ha adquirido el federalismo, y anuncian que éste acusará un notable desarrollo; pero asimismo existen experiencias que ilustran de manera elocuente como los regímenes federales inconsistentes pueden dar lugar a fenómenos balcanizadores desintegradores; consecuentemente la idea federalista ya sea en forma positiva o negativa estará presente en los procesos de definición política del Siglo XXI.

Ejemplo de lo primero es el Tratado de Maastrich que en los términos propuestos dará lugar a la configuración de un Estado Federal Europeo, en el que se concilien, en un marco de libertad, la unidad y la diversidad.

Ejemplo de lo segundo son las experiencias del antiguo estado federalista de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y del Estado Federal Yugoslavo que por no haber consolidado su régimen federal han dado lugar a movimientos pulverizadores que marchan a contrapelo de la historia.

2. La Configuración del Sistema Federal Mexicano

A partir de la consideración de que la Constitución de la República contiene el programa de gobierno que trasciende sexenios, es necesario analizar los contornos fundamentales de nuestro sistema federal y de

⁵ Sobre este punto consúltese a Durand Charles, op. cit., y a Wheare, K., "Las Constituciones Modernas", Barcelona, nueva Colección Labor, 1971.

esta suerte estar en condiciones de proponer algunas medidas para consolidar y modernizar nuestro federalismo, propósito que ha sido, es y seguirá siendo una idea fuerza en nuestra historia constitucional.

Con este fin resulta pertinente recordar que en nuestro medio siempre se ha entendido que la esencia del federalismo radica en que las partes integrantes de la nación se deben gobernar por sí mismas en todo y cuanto concierne a su régimen interior, en tanto que son gobernadas por la federación en todo cuanto concierne al interés nacional; es por ello que se afirma que lo característico de todo régimen federal radica en que promueve la unidad dentro de la diversidad.

En efecto, desde principios del siglo XIX el grupo liberal se empeñó en hacer de México una nación moderna. Con este fin se pronunció porque se estructurara al país en forma federal ya que consideraban que de esta forma se propiciaría una descentralización política y jurídica favorable a la libertad, en tanto que el pasado colonial y la experiencia iturbidista habían evidenciado, como lo expresó en su oportunidad Miguel Ramos Arizpe, que el centralismo en nuestro medio había conducido a la omnipotencia, al despotismo y a la arbitrariedad.

Las ideas que sostenía el grupo federal encontraban su fundamentación teórica en la obra de Prisciliano Sánchez, El Pacto Federal de Anáhuac, en la que se aclaraba que,

dentro del Sistema Federal, las provincias no se separan para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto, sino que respecto a su gobierno interior se han pronunciado Estados Soberanos, porque quieren ejercer éste sin subordinación a otra autoridad. Se independizan mutuamente para administrarse y regirse por sí mismas, puesto que nadie mejor que ellas pueden hacerlo con mayor interés, con mayor acierto, y para esto tiene un derecho incontestable, así como lo tiene cada ciudadano para ser señor de su casa y sistematizar su régimen doméstico como mejor le acomode.

Pero, sin embargo, ellas aseguran que quieren permanecer siempre como partes integrantes del gran todo de la Nación de que son miembros, unidas por el vínculo indisoluble de la Federación, bajo una autoridad central que dirija la fuerza en

masa, tanto para asegurar a todas y cada una de las agresiones extranjeras como para garantizar su independencia recíproca.

En este orden de ideas y a efecto de precisar los principios básicos del federalismo, Prisciliano Sánchez puntualizó que en un Estado Federal, cada entidad federativa debía proceder a

darse la Constitución y leyes peculiares que sean más conformes a su localidad, costumbres y demás circunstancias; pero nunca deberán traspasar los límites de su objeto interior, quedando en todo sujeto a las Leyes de la Federación, y sus consecuencias prevenidas y consagradas en la Constitución General.

En el terreno de los hechos, la atmósfera política que campeaba en el interior del país después del golpe de estado iturbidista, fue claramente sintetizada por el entonces Jefe político de Guadalajara, general Luis Quintanar, cuando al fundar las disposiciones del Plan Provisional para el Estado Libre de Jalisco, expresó:

desconocido el Congreso General, México carece de gobierno central y la nación se encuentra en "estado natural", por ese hecho, las diputaciones provinciales electas popularmente son las únicas con existencia legal y poder autorizado para señalar el camino a seguir... y ellas han señalado la senda federada interpretando el sentir popular.

De aquí que se pueda afirmar, con Reyes Heróles,⁶ que en 1824 las realidades ya se habían inclinado por el Federalismo, pues antes de que el constituyente tomara alguna determinación, doce provincias de una y otra forma, se habían pronunciado por el sistema federal. O el Congreso Constitucional sancionaba este hecho o exponía al país a la disgregación. El federalismo era el medio de unir lo desunido. De no haberse adoptado la decisión federal, México se habría balcanizado, varios países se hubieran desgajado del tronco común: "El federalismo nos era connatural;

⁶ Reyes Heróles, Jesús, "Discurso pronunciado en la ceremonia conmemorativa del CL Aniversario de la Suscripción de la Constitución Federal de 1824. En el año de la República Federal y del Senado 4 de octubre de 1974", en Discursos Políticos, México, PRI-Comisión Nacional Editorial, 1975.

realidades e ideas nos impulsaban a ser federales, y si el sistema federal no hubiera existido, seguramente lo habríamos tenido que inventar”.

Así, con el propósito de dar respuesta a las inquietudes que en el mismo sentido que Jalisco hicieron valer otras provincias, los miembros de la Comisión de Constitución del Constituyente de 1824 precisaron que consideraban como su primer deber allegarle al Congreso Constituyente

un punto cierto de unión a las provincias, un norte seguro al Gobierno Federal, comunicándole al mismo tiempo toda la autoridad y energía necesarias para asegurar la Independencia Nacional y consolidar la libertad... y a los pueblos una garantía natural y por eso la más firme el uso de uso de sus imprescriptibles derechos, usurpados por tres siglos y rescatados por una guerra de trece años.

Con este fin sometieron a consideración del Congreso Constituyente un proyecto de Acta Constitutiva que en su Artículo 5 sentó las bases del sistema federal y más tarde, siguiendo los lineamientos del Acta Constitutiva y en concordancia con la realidad política que vivía el país, el Congreso Constituyente estructuró al Estado mexicano en forma republicana, democrática, representativa y federal, siendo éste, en consecuencia, el mérito principal de la Constitución de 1824, ya que con ello se creó una atmósfera propicia para que el pensamiento liberal mexicano pudiera desenvolverse por todos los rincones del edificio social.

Con el propósito de evitar que las provincias se dieran constituciones locales contrarias a la Constitución General, se dispuso en el artículo 31, que las Constituciones de los Estados no podían oponerse de modo alguno al Acta Constitutiva, ni a los que estableciera la Constitución General; y a efecto de evitar que por desconocimiento se pudiera incurrir en error, se precisó que no podrían aprobarse antes de que se sancionara, circulara y publicara la Constitución Federal.

Con Jesús Reyes Heróles se puede decir que,

los hombres que forjaron la Constitución de 1824, tenían una sólida formación política, no sólo en cuanto a su modo de pensar sino también desde el punto de la estrategia a seguir. Sabían que no es posible todo de un golpe, que hay que sembrar ciertas

ideas, ciertos principios y luchar más tarde por ir consiguiendo otros; por ir ampliando las ideas.

La independencia de México dio paso a un siglo colmado de luchas intestinas. Los problemas sociales y económicos a que se enfrentaba la naciente República, se vieron agudizados por la lucha de los grupos políticos y el poderío creciente del ejército, todo lo cual hizo posible que las fuerzas conservadoras se adueñaran del poder y expidieran dos constituciones centralistas: Las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

Este periodo de nuestra historia tiene muchas páginas negras que, como acertadamente señala Cosío Villegas, quisiéramos borrar, muchas de las cuales tuvieron como principal protagonista al General Santa Anna, que ocupó por vez primera la Presidencia de la República del 16 de mayo al 1° de junio de 1833, para con posterioridad asumir en diez ocasiones más, y por breves periodos de tiempo, la titularidad de la Presidencia de la República, ejerciendo por última vez el poder del 20 de abril de 1853 al 9 de agosto de 1855.

Durante los gobiernos en que Santa Anna reside pero no gobierna, Valentín Gómez Farías y José María Luis Mora adoptaron diversas medidas que en su conjunto configuraron la llamada Pre-Reforma.

Los conservadores, descontentos con las reformas emprendidas por Gómez Farías, le solicitaron al general Santa Anna que eliminara al grupo liberal del control político del país, y para lo cual el general promovió el cambio de la forma de organización política federalista por una centralista. Con este fin, se dieron a conocer las Bases para la Nueva Constitución, a través de las cuales se delineaba el perfil del régimen centralista, en el que los gobiernos estatales dejaban de ser autónomos para convertirse en Departamentos sujetos al gobierno central.

El cambio de organización política sirvió de pretexto para que Texas, argumentando su oposición a la forma de gobierno centralista, declarara su independencia, lo que a su vez fue el detonador de la guerra que más tarde sostendría nuestro país con los Estados Unidos, y a consecuencia de la cual se perdió más de la mitad del territorio nacional.

Zacatecas, al igual que otros estados, se opuso al proyecto de gobierno centralista y levantó un ejército que puso a las órdenes de Francisco García Salinas, al cual el General Santa Anna salió a combatir y después de derrotarlo le impuso severas sanciones al estado zacatecano.

También durante este periodo las autoridades del Estado de Yucatán que en ese entonces comprendía a los actuales Estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, desconocieron a las autoridades centrales hasta en tanto no se restableciera en la República el régimen federal.

Toda vez que la Constitución de 1843, llamada las Bases Orgánicas, confirmó la organización centralista adoptada por la Constitución de 1836, esta atmósfera convulsa e inestable se proyectó hasta el año de 1847 cuando se promulgó el Acta Constitutiva y Reformas que restableció la vigencia de la Constitución de 1824 y con ello la organización federalista de la República Mexicana.

3. El Federalismo como “idea fuerza” que se requiere materializar

En virtud de que el principio federativo delineado por las Constituciones de 1824 y 1847, fue ratificado y conformado por las Constituciones de 1857 y 1917, se puede afirmar que una de las “ideas fuerza” de nuestra historia constitucional ha sido, es y seguirá siendo la consolidación de nuestro sistema federal.

Sin embargo, en contra de este propósito en la práctica ha operado un proceso centralizador en el terreno administrativo, proceso que se ha dado tanto de la federación respecto de los estados, como de los estados con relación a los municipios.

El proceso ha sido tal, que en el presente se está generando un consenso en el sentido de que dicho proceso centralizador ha entrado en la etapa no sólo de los rendimientos decrecientes, sino de los rendimientos negativos y, por lo mismo, voces autorizadas han insistido en la necesidad de vigorizar y fortalecer las bases fundamentales del Estado Federal.

En nuestra opinión, el fortalecimiento del pacto federal reclama, en primer término, que las autoridades federales no contemplan con desdén los intereses de las entidades federativas sino que, por el contrario, deben tener en todo tiempo presente que las autoridades estatales y municipales

son autoridades supremas dentro de sus respectivas órbitas competenciales.

Al respecto resulta pertinente precisar que muchas desviaciones de nuestro federalismo encuentran su origen en el hecho de que frecuentemente se explica al régimen federal como integrado por niveles de gobierno, lo que determina que se le entienda en forma piramidal, y que como resultado de ello se coloque al gobierno federal en la parte superior, al de los estados en la parte intermedia y a los gobiernos municipales en la parte inferior.

Sin embargo, esta explicación choca con la naturaleza del sistema federal ya que éste se integra con órbitas competenciales concéntricas y de conformidad con las cuales las autoridades federales, las estatales y las municipales son autoridades supremas dentro de sus respectivas órbitas competenciales.

Es por ello que las reglas esenciales de un Estado Federal son las que regulan la distribución de competencias entre los poderes de la federación, de los estados y de los municipios, las relaciones entre esos órganos, su composición y reclutamiento, todas las cuales se encuentran establecidas en la Constitución Federal, que es por lo mismo la Ley que se precisan los contornos del Pacto Federal.

Con base en estas consideraciones se puede decir que de la naturaleza misma del Estado Federal deriva el principio de supremacía constitucional sobre los poderes constituidos, ya sean de la federación, de los estados o de los municipios.

También la consolidación del régimen federal requiere que en respuesta a una de las aspiraciones más sentidas por los habitantes de las entidades federativas se aliente el establecimiento de polos de desarrollo a lo largo y a lo ancho de todo el territorio nacional y se fortalezca, asimismo, la participación de los gobiernos estatales y municipales en los programas de desarrollo regional, tareas en las cuales las autoridades locales, con una adecuada formación federativa, deben vigilar que en todo tiempo se respeten los derechos de sus respectivas entidades.

Igualmente se deben vigorizar los procesos de descentralización administrativa del gobierno federal, toda vez que estos apoyan los procesos de descentralización política.

Así, a efecto de inocular, a través de la descentralización administrativa un nuevo estilo de practicar el federalismo, se propone confiar a los cuadros locales la aplicación de las leyes federales cuya formulación le corresponde al Congreso de la Unión.

Asimismo considero necesario seguir alentando el sistema delegacional del gobierno federal, confiriéndole a las autoridades delegacionales mayor poder de decisión, pero también aclarándoles que no deben usar este poder con actitudes soberbias frente a los gobiernos estatales y municipales, sino que deben actuar con espíritu federalista.

Entre los campos más propicios para acentuar el proceso descentralizador figuran diversas entidades paraestatales que integran el área de bienestar social: educación, salud, alimentación y vivienda, así como diversos organismos relacionados con la hacienda pública y la justicia federal.

Por otra parte, voces autorizadas han señalado la necesidad de continuar descentralizando la ubicación de aquellas entidades del sector paraestatal, ya sean organismos descentralizados, fondos, fideicomisos y comisiones que por la naturaleza de sus funciones o por el campo en el que ubica su acción, pueden trasladarse a diversas entidades federativas en un sistema gradual, calendarizado, participativo y ordenado.

Finalmente, con el propósito de favorecer que todos seamos gestores del fortalecimiento de nuestro federalismo, se requiere que las diversas instituciones educativas estimulen el reconocimiento respecto a la manera como cada entidad federativa ha contribuido a la forma de ser nacional, así como que se conozca en qué consiste la singularidad de cada una de las entidades federativas.

Pero el propósito de alcanzar la unidad en la diversidad, objetivo medular del sistema federal, también requiere promover que los habitantes de cada entidad federativa no sólo conozcan la historia nacional y la historia de su localidad, sino que asimismo tengan una idea clara sobre la forma de ser de las demás entidades constitutivas de la federación mexicana y de esta forma evitar que nuestra realidad federal sea la suma de 32 ínsulas

estatales y sentar las bases para que todo mexicano, con independencia de su lugar de origen, considere como propio lo que ocurra en cualquier rincón del edificio nacional.

Mesa de trabajo
EL PACTO FEDERAL EN EL SIGLO XXI

Ponencia
SIGLO XXI Y ESTADO FEDERAL MEXICANO

*Enrique A. Salazar Abaroa**

Introducción

Pensar sobre el modelo federal del Estado mexicano para el siglo iniciado es lo más propicio para el desarrollo del país, en términos de actualización de nuestro federalismo. Y desde mi punto de vista, no aportaré con la presente exposición, nada que no esté ya sobre el escritorio de la tan llevada y traída Reforma del Estado, para la transición política en México. Pero de entrada apunto que con vida democrática, republicana y auténticamente representativa e instituciones funcionales, los modelos de Estado Federal, Confederado o Centralista operan para el desarrollo nacional sostenido.

Por lo tanto, y sin temor a repetir fórmulas y a caer en lugares comunes, considero que plantearnos El Pacto Federal en el Siglo XXI, implica todos los temas a exponer y debatir en este foro, es decir: “Administración Pública y Gobernabilidad”; “Reforma Hacendaria”; “Agenda del Buen Gobierno” y “Sociedad y Gobierno”. Y otros...

Y otros, como ponderar algunos apuntes sobre los tres poderes, los llamados (¿se encuentra aquí la simiente de otro Poder?) órganos constitucionales autónomos, la relación de los estados con los poderes federales, así como pasar la mirada por los municipios y las facultades de sus órganos de gobierno, los Ayuntamientos, de los Cabildos.

Todo lo anterior y más, en el marco de una globalización vertiginosa con una competencia feroz acentuada por el TLC, la UE y los fundamentalismos de todo tipo: políticos, religiosos, ligados al terrorismo y al narcotráfico. Los comentarios y apuntes problematizadores que expondré sobre El Pacto Federal en el Siglo XXI son los siguientes:

* Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública.

-
1. La comparación de siempre: Autonomías en España y Estados en México.
 2. La alternancia partidista y el federalismo.
 3. Congreso de la Unión y federalismo.
 4. Los poderes federales y el federalismo
 5. Los órganos constitucionales autónomos y el federalismo.
 6. Los Congresos locales y el federalismo.
 7. Los Ayuntamientos de los Municipios y el federalismo.
 8. El sistema político y el federalismo.
 9. Régimen político y federalismo.
 10. Principios y fines de la Constitución y federalismo en el siglo XXI.

1.- Autonomías en España y Estados en México. Dos son los grandes debates en paquete que en España, en este mismo momento, encabeza el presidente José Luis Rodríguez Zapatero, e implican constitucionalmente una reforma para la descentralización política: reformar la Constitución española para reformar y aumentar las funciones del Senado transformándolo en una auténtica Cámara territorial; apoyo a las reformas de los Estatutos de la Comunidades Autónomas con el reconocimiento constitucional de sus lenguas y nombre de las Autonomías con la posibilidad de tener voz en el Parlamento Europeo; y el compromiso de acometer la financiación autonómica con un diálogo bilateral del Gobierno central y las autonomías que culmine en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

De lo anterior podemos desprender la insinuación de que España de hecho vive el federalismo, y por el camino del derecho deja atrás el modelo de Estado centralista para transitar hacia un Estado Federal. Cuestión política nada extraña ya que públicamente los líderes del PSOE han publicitado tal oferta política en sus campañas electorales.

El otro gran debate es el de la Constitución de la Unión Europea como forma de Estado confederado multinacional, con cuerpo militar y política exterior unificada.

De todos los presentes es bien conocido que teniendo España un modelo de Estado centralista, sus autonomías desde antes que llegaran inclusive la democracia y concluyera la dictadura franquista, operaban (por

resistencia histórica) con un margen mayor de autonomía que la de los estados libres y soberanos del Estado federal mexicano.

Los nacionalismos regionales con expresiones extremas que llegaron y aun llegan aisladamente a expresiones racistas, se atenuaron gracias a la llegada de la democracia, el pluralismo, el sistema representativo y el pluripartidismo de carne y hueso, y no meramente como enunciado constitucional; pero un elemento político no se disminuyó, sino al contrario cobró mas fuerza, y fue el de la autonomía de sus provincias, independientemente de tener un modelo de Estado centralista como ya lo citamos. Luego pues la bienvenida a la reforma del Senado como Cámara territorial y el fortalecimiento de los estatutos de las autonomías con características diferentes.

En México desde el catalejo de la doctrina constitucional y el método empírico aplicado a la realidad política del federalismo mexicano, se han recibido críticas por la denominación de Estados Libres y Soberanos.

En la Academia una corriente de estudiosos del derecho político constitucional, es decir, constitucionalista, critican que tal denominación de estados libres y soberanos debería ser (el ser y el deber ser) estados libres y autónomos, pues se sostiene que la soberanía radica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Constitución es la norma soberana y la soberanía reside en el pueblo, y a partir de tal definición se manifiesta de forma interna y externa.

Los analistas del sistema político mexicano, conforme a la realidad y a la experiencia, sostienen que únicamente en el campo nominal de la Constitución General y de las constituciones locales, coexisten soberanías estatales y federalismo, pero que en la realidad hemos vivido un Estado centralista, dadas las exorbitantes facultades constitucionales, meta constitucionales y subconstitucionales que se fueron edificando para construir el presidencialismo mexicano.

Concluyendo: la dinámica política española con un modelo de Estado centralista, ha convivido de hecho con estatutos autónomos de carácter federalista. Y el Modelo de Estado federal mexicano ha convivido con estados sustentados en constituciones locales, que les definen como libres y soberanos, pero que en la realidad han sido departamentos o provincias propias del modelo de Estado centralista.

Hice alusión al caso español, por la reciente alternancia partidista en el ejercicio del poder público, que implica una nueva dinámica política, manifiesta con las inquietudes de las autonomías en el marco de un régimen de gobierno parlamentario, que ha atenuado la acción concentradora del poder en un Estado centralista y monarquía constitucional.

2.- La alternancia partidista en México y el federalismo. Desde tiempo atrás, pero marcadamente a partir de 1968, la época de la guerrilla, la guerra sucia se inició por presión de la sociedad mexicana y el riesgo de la ingobernabilidad, inició una reforma política como medio (nadie puede gobernar sentado permanentemente en las bayonetas sentenció el celebre Corzo) para transitar hacia una Sociedad Abierta.

En un largo y sinuoso camino, se legisló para crear la institución de los diputados de partido; aisladamente se reconoció algún triunfo de la oposición en alguna presidencia municipal, algún congreso local o alguna curul federal; se transitó por la reforma política que estableció el régimen electoral mixto de mayorías relativas y minorías por fórmula de voto proporcional, se estableció el procedimiento electoral de primera minoría para integrar el Senado.

Pero aún con todo lo anunciado, nuestro federalismo estaba entumecido por la hegemonía de un partido de Estado, y un régimen político presidencialista, con el Presidente como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe de las Fuerzas Armadas, líder hegemónico en su partido, elector decisivo de Gobernadores, Diputados, Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Director del Banco de México y Secretario de Hacienda.

Recuerdo la sorna con que alguna vez contestó mi maestro Antonio Martínez Báez, cuando se le cuestionó si era el presidencialismo mexicano una dictadura, y él, rápidamente contestó que no, que posiblemente tuviera un rasgo pero de dicha blanda. Y la dicha blanda se fue deteriorando hasta llegar la expulsión democrática del PRI de la Presidencia de la República y la llegada del PAN a la misma.

Además, los Ayuntamientos integrados pluripartidistamente, conjuntamente con los gobiernos estatales divididos (gobernadores de un partido y mayorías congresistas de otros partidos y viceversa en la

esfera local y federal) y con un cuadro nacional multipartidista repercutió de forma directa en la vigorización positiva del federalismo, pero en un primer momento no del todo constructiva, para llegar en el presente a ser propositiva con la organización de la ANAGO, la CONAGO y la organización de la Convención Nacional Hacendaria, para una reforma fiscal integral y federalista, la cual es urgente si queremos cursar este siglo como un país con crecimiento económico sostenido y sustentable, y un Estado federal con desarrollo nacional sostenido.

Y al interior de los estados dicho fenómeno se manifestó, por medio del protagonismo de los Congresos Locales y los Presidentes Municipales.

Todo lo anterior, sin olvidar el protagonismo de los integrantes de los Tribunales Superiores de Justicia que comenzaron, en forma notoria, a hacer valer las garantías de la jurisdicción para no ser removidos sin fundamento y motivo por los gobernadores en turno.

En suma, la alternancia y el pluripartidismo trajo la división y control en el ejercicio del poder, y vivificó al modelo federalista como parte del sistema de pesos y contrapesos, y como punto de partida para plantearnos todos los temas que se debaten el día de hoy. Un Federalismo cooperativo y controlador del ejercicio del poder para el desarrollo nacional, y no un federalismo controlado y entumecido por la concentración del poder presidencial; o lo que podría ser más negativo para el federalismo y la democracia: un federalismo falso que sirva para la creación de cacicazgos estatales y regionales, riesgo por el que transitamos a manera de regresión política.

3.- Congreso de la Unión y Federalismo. Es necesario para fortalecer el Estado Federal la reelección inmediata de Senadores y Diputados para consolidar la carrera parlamentaria y legislativa, y de cara a la globalización y la competencia que trae aparejada en todas las manifestaciones de la internacionalización de los intereses de todas las sociedades.

En cuanto al Senado y relacionado con lo expuesto, mi punto de vista difiere respetuosamente de quienes sostienen que el Senado se fortalece con la homologación de facultades y atribuciones de las Cámaras. Mi opinión es que la diferenciación de facultades es una división del ejercicio del Poder Legislativo y evita el despotismo institucional de un poder

sobre los otros; optar por la otra fórmula mencionada le quitaría al Senado el ser la Cámara de reflexión y lo desnaturalizaría.

Al Senado con la covarancia partidista y el pluralismo, le esperan mejores tiempos, como garante de la igualdad jurídica y política de los estados federados; agrego que la fórmula de integración del Senado permite la representación de diversos y plurales intereses de diferentes sectores de los estados. El fortalecimiento del Senado está en la eficacia política controladora de sus Comisiones, de cara al Poder Ejecutivo, a los titulares de las dependencias de la administración pública y al Plan Nacional de Desarrollo.

4.- Los poderes federales y el federalismo. Respecto a la Cámara de Diputados para fortalecer el federalismo debe también fortalecer y reglamentar planificando y programando de forma indicativa y reglamentaria su trabajo legislativo y parlamentario; reformar el artículo 69 y 74 para que conjuntamente con el informe por escrito en el que el Presidente manifieste el estado de la administración pública del país entregue el proyecto de Ley de Ingresos y de Decreto de Presupuesto de Egresos (1 de septiembre); y reformar el artículo 73 para establece tácitamente la reconducción presupuestal.

Punto nodal para el fortalecimiento de la república y el federalismo, es la reforma del artículo 79 C. La entidad de fiscalización superior de la federación del Poder Legislativo y no del Congreso, para evitar la politización de su actuación y el cuestionamiento partidista del ejercicio de sus atribuciones, y entonces fortalecer su plena autonomía y jurisdicción y competencia nacional, en cuanto la fiscalización del ejercicio de los recursos públicos federales, estatales y municipales.

En relación al Poder Judicial, coincido con aquellos que se manifiestan por la creación de una Corte o Tribunal Constitucional, y un Tribunal Federal de Apelaciones que se constituya como última instancia de control de la legalidad, sin dejar de lado el control difuso de la legalidad por conocimiento del amparo directo (103 C.) de los Tribunales Superiores de Justicia, como órganos del Poder Judicial de la Federación, tal y como los registra la LOPJF en su artículo 1 (federalización del control de la legalidad) y promover la unidad de la Jurisdicción.

5.- Los Órganos Constitucionales Autónomos y el federalismo. En este apartado, mi apunte va en el sentido de reforzar el federalismo con otro pacto entre los estados: que el IFE sea el organismo responsable de los procesos para cargos de elección popular en los ámbitos federal, estatal y municipal y que desaparezcan los institutos electorales estatales, ya que por medio de estos institutos locales, se ha pretendido establecer cacicazgos políticos estatales manipulándolos en cuanto organización de los procesos y resultados electorales, además de que harían menos onerosa para el erario público la democracia en el país. Y como provocación, cabe recordar que nuestra historia constitucional nos registra propuestas de un Poder Electoral, (los proyectos de la constitución de 1842 artículo establece el Poder Electoral, y el Segundo Proyecto de Constitución reitera el establecimiento de un Poder Electoral independiente de todo otro Poder Político) formula que reconstituiría y desarrollaría la doctrina de la división de poderes de Montesquieu. Nicaragua en su Constitución (artículos 7 y 129) registra 4 poderes, los 3 clásicos mas el Poder Electoral.

6.- Los Congresos Locales y el Federalismo. El artículo 116 C. debe reformarse con el espíritu de que cada Congreso de los Diputados de los estados, de acuerdo a su circunstancia y cultura política de su sociedad y partidos políticos, establezcan la reelección continua de sus Diputados. Habrá Estados de la república mexicana que establezcan la reelección y otros no, pero debe prevalecer con espíritu federalista si no la soberanía estatal sí, cuando menos, su autonomía. Lo anterior debe ir de la mano de la regulación de los gastos e inicios de precampañas y campañas y clasificar como delito grave el financiamiento y ejercicio ilegal de recursos financieros, materiales y de publicidad.

Creo pertinente comentar sobre adicionar el Artículo 76 C. fracción I, respecto a las facultades del Senado de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión (y agregar) y la mayoría de los Congresos de los Diputados de los estados de la federación.

Las bondades de tal adición se pueden debatir desde el punto de vista de ¿qué tanto vincula a un Estado libre y soberano un tratado que no siguió el proceso legislativo establecido para la formación de leyes, decretos y

reformas constitucionales? Pero además, con la globalización vertiginosa que estamos viviendo, me parece pertinente implicar a las partes del Estado Federal en el conocimiento de tratados y convenciones para evitar sean rechazados políticamente por Congresos estatales y fuerzas políticas y económicas como ha sucedido con el TLC, o en el mejor de los casos saber qué instrumentos jurídicos internacionales existen para la defensa de los derechos de connacionales en el extranjero o la promoción y competencia económica de las entidades federadas en el exterior.

7.- Los Ayuntamientos de los Cabildos y el Federalismo. En el mismo sentido que para Diputados opino debe darse la reelección de los Ayuntamientos de los Cabildos de los Municipios con las prevenciones expuestas anteriormente en el parágrafo 6. Y que los Congresos Locales legislen en los Estados para que las leyes orgánicas de los municipios transiten a la jerarquía de constituciones municipales. Y viene a mi memoria la historia constitucional del Estado de Hidalgo que enumeraba cuatro poderes, los tres clásicos más el Poder Municipal.

8.- El Sistema Político y el Federalismo. Implica la Reforma del Estado y por lo tanto la reforma integral de la Constitución. Por lo cual mis comentarios van en el sentido que ésta es factible por medio del poder reformador establecido en la Constitución en su artículo 135; o bien adicionar este artículo para crear el Poder Constituyente facultado para dotarnos de una nueva Constitución.

9.- Régimen Político y Federalismo. Considero agotado el régimen presidencialista y con rendimientos decrecientes que exponen cada vez más la estabilidad, (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, narcotráfico, disputas entre los titulares de los Poderes y Dependencias y entre los titulares, disfuncionalidad de nuestras instituciones) y el pluralismo, lo que complica el consenso o el acuerdo político. De hecho estamos viviendo un régimen semipresidencial por la correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión, las gubernaturas, la composición de los Congresos locales y la titularidad de los Ayuntamientos, lo que repercute en un federalismo disfuncional y de varias velocidades, según sea la entidad federada de que se trate y el partido que gobierne. Opino que debemos abrir el debate serio, profundo a nivel nacional sobre el análisis del régimen político semipresidencialista o semiparlamentario.

10.- Principios y Fines de la Constitución y el Federalismo en el Siglo XXI. El Estado y su forma federal son medios para salvaguardar y promover principios, valores y fines (principios y fines los tomo como libertad y justicia: de los principios se desprenden valores como la democracia, la república, la igualdad, la equidad, el pluralismo, la tolerancia, etcétera).

Además de lo escrito en la introducción del presente, sobre la relación de modelos de Estado y democracia y también relacionado con lo descrito sobre el debate actual en España relacionado con el Senado y los Estatutos de las Autonomías, cabe agregar la consideración de que actualmente la sustancia del Estado Federal es el pluralismo. Y en este sentido y atendiendo las ideas vertidas por Gustavo Zagrebelsky (el derecho dúctil) de Peter Haberle (Pluralismo y Constitución: Estudios de la Teoría Constitucional de la sociedad abierta) Ricardo Guastini (Estudios sobre la Interpretación Jurídica) apunto la posibilidad de conjuntar y adicionar el Artículo 2 y el 17 C, para potenciar el federalismo mexicano y los principios, valores y fines (antes citados) a salvaguardar y ponderar; por lo que expongo una debatible propuesta de reforma que es la siguiente:

Artículo 2.- “Esta prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzaran por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

México se constituye en un Estado Federal Social y Democrático de Derecho que propugnara como principios y fines de su sistema jurídico a la Libertad y la Justicia. Y como valores, entre otros, la equidad, la igualdad, la tolerancia y el pluralismo político como salvaguarda de las garantías individuales y los derechos políticos del pueblo, ciudadanos y habitantes de México.

Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter civil.”

Mesa de trabajo
EL PACTO FEDERAL EN EL SIGLO XXI

Ponencia
GOBIERNO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE
QUINTANA ROO

*Jorge Pérez Pérez**

I. Marco de referencia

La reforma del Estado en México ha ido avanzando paulatinamente en los últimos 20 años, periodo en que se han dado pasos importantes en la reconstrucción de la nación y sus instituciones. Sin embargo, el avance ha sido pendulante, sin planeación y menos aún consensuado con la sociedad.

La reforma del Estado ha girado fundamentalmente en los ejes político-electoral y económico. En cuanto al primero se refiere, somos la primera generación de mexicanos que atestiguamos el fruto de esas reformas: el paso a la democracia y la conformación de un verdadero régimen de partidos. En el segundo caso, la reforma económica ha sido la preocupación central de los diversos gobiernos de la república, al reorientar el modelo de desarrollo hacia el exterior, sustentado en la apertura comercial y en la inserción de país en la nueva estructura de la economía mundial.

En medio de estos cambios el país ha vivido crisis recurrentes, principalmente derivadas por la lucha por la democratización del país, por el impulso al federalismo, por el desequilibrio del sector externo de la economía, por la profunda transformación de la economía mundial y el rediseño geopolítico derivado del mismo.

De las 503 reformas a la Constitución General de la República, realizadas en el periodo 1917-2003, el 70% correspondieron a los últimos gobiernos. No obstante estas adecuaciones a la Carta Magna, aún la patria nos mira azorada y con recelo, por la fragilidad que seguimos mostrando por alcanzar el mínimo de los consensos para trabajar en la construcción de

* Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo.

un país más equilibrado en la distribución del poder, en la relación federación, estado y municipios, en la distribución del ingreso, en el equilibrio de la relación trabajo-capital, en el fortalecimiento del mercado interno y, en general, en abatir los índices de desigualdad e injusticia política, jurídica, económica y social que prevalecen en México.

La discusión de un auténtico federalismo más justo en lo político y más equitativo en cuanto a la distribución de los recursos, trasciende actualmente las fronteras ideológicas y las trincheras partidistas para insertarse de lleno en el corazón de la democracia y su futuro inmediato.

En este ensayo sostenemos que la agenda del federalismo tiene que armarse y discutirse política y legislativamente en el contexto de la reforma del Estado, pero atendiendo simultáneamente otras prioridades de interés nacional: el servicio de la deuda pública interna y externa; la reorientación del modelo de crecimiento económico; la creación de fondos compensatorios para abatir los desequilibrios regionales; el impulsar la orientación del crédito bancario a la economía real; una política fiscal que grave al capital y sus transacciones, entre otras. Asimismo, el asunto de la descentralización ha de ser evaluado ya por la República en pleno, para vislumbrar nuevos caminos que permitan fortalecer la vida de los estados y municipios, que les permita atender los enormes rezagos sociales que se acumulan día a día en la conciencia de la población y en la contabilidad de los apremios gubernamentales.

El debate sobre el federalismo y la descentralización tiene que darse simultáneamente con la definición del proyecto político democrático de la nación, con la revisión a fondo de la política económica, con la transformación y profesionalización de la administración pública y con la reorientación de la política social del Estado mexicano.

Por otra parte, discutir como se pretende, por algunos gobernadores y legisladores de la república, de ampliar las participaciones federales a los estados y municipios, con base en fórmulas más racionales y equitativas, al margen de un cambio en la política económica es seguir navegando en un barco que sólo gira sobre su propio eje. Porque más recursos hoy para los estados y municipios sobre la base de un proyecto político democrático aún indefinido, sobre finanzas públicas endeblas, sobre una política económica que sólo sabe acumular desempleo, destrucción de fuerzas productivas y pobreza generalizada, la media sería

impactante en el corto plazo, pero efímero en el mediano y regresivos en el largo horizonte.

Por eso, antes de abrir el debate sobre el federalismo y la reforma del Estado, es preciso que los actores se pongan de acuerdo sobre qué tipo de reforma y cual vía de federalismo es finalmente más conveniente y factible seguir para consolidar el sistema político democrático, para revertir el paralizante centralismo que aún padecemos.

La reforma del federalismo en el contexto de la reforma del Estado no es asunto menor para quedar en la cola de las prioridades del actual régimen, o para quedar exclusivamente en manos de las élites o de los partidos, y menos aún para quedar atrapado en las coordenadas de los agregados macroeconómicos.

En la reforma del federalismo se juega el destino de todo el país, dado que es la base de la nación para armar la nueva arquitectura de las instituciones democráticas que sustituyan al viejo presidencialismo y su caudal de imposiciones, alejadas del sentir social y de los intereses de los grupos mayoritarios. La agenda de los cambios que reclama el verdadero federalismo en lo político, económico y social es incompatible con un régimen que exhibe primeros lugares en población, tamaño de la economía, exportación de mercancías y atracción de inversión extranjera con los últimos lugares en distribución del ingreso, transparencia de la vida pública y privada, violación de derechos humanos, vigencia del Estado de derecho, calidad de vida y desarrollo humano.

Por ello, estos procesos deben quedar inscritos en un nuevo Contrato Social, cuyo contenido debe ser discutido con la sociedad civil, con las fuerzas democráticas, de cara a la nación y con el vigor para negociar con la comunidad internacional y sus instrumentos de poder un papel más decoroso, de acuerdo al peso de México en las relaciones internacionales, en las decisiones que afectan el orden global.

De otro modo, seguiremos recorriendo el viaje de las frustraciones por nuestra incapacidad de consolidar un régimen de leyes e instituciones democráticas, sin atender a profundidad las prioridades nacionales, sin marcar los espacios de la soberanía y de la seguridad nacional en el marco de los límites de la cooperación internacional.

2. Antecedentes del federalismo

La construcción de la República Federal en México ha constituido un proceso histórico lleno de vicisitudes de toda índole para la nación, marcado por disparidades políticas, económicas, sociales y culturales, que a la fecha se mantiene en buena medida vigente.

Desde el Siglo XIX México ha luchado por construir un país independiente y con una organización democrática, representativa y federal. Estos principios representaron la solución para construir una nación que reivindicara y rescatara la riqueza del país y reconociera la diversidad de las regiones.

La organización política de la Nueva España se sustentó fundamentalmente sobre un régimen centralista, de corte absolutista y monárquico, en donde las decisiones trascendentales y la creación de leyes se concentraron en instancias metropolitanas.

Este régimen heredó a las siguientes generaciones de mexicanos una cultura política y administrativa favorable a la práctica del centralismo.

La idea del federalismo mexicano se incubó, en buena medida, en el pensamiento de Miguel Ramos Arizpe, que se manifiesta en las Cortes de Cádiz al defender las diputaciones provinciales que en los hechos, fueron el antecedente inmediato del Estado Federal Mexicano. Más tarde, durante el Congreso de 1823-1824, vuelve Ramos Arizpe a defender el federalismo en forma por demás apasionante.

En 1823 la mayor parte de las provincias de México demandaban que la nueva Nación se constituyera en la forma de Estado Federal, por lo que el 12 de junio de ese año, el Congreso Constituyente emitió una resolución a favor del sistema de República Federal.

El federalismo quedó formalmente constituido en el país, primero en el Acta Constitutiva de la federación e inmediatamente después en la Constitución de 1824. Es en estos documentos donde se establecen dos tipos de órdenes de gobierno: el de la federación y el de los estados. Asimismo, se crean los tres Poderes de la Unión y se les dota de sus respectivas competencias.

Desde ese momento México ha vivido en medio de la lucha de dos corrientes antagónicas: el federalismo, como el deber ser de la República y el centralismo, como el verdadero ser de la nación.

Los federalistas, que en el Siglo XIX defendieron el régimen liberal triunfaron en forma terminante y su victoria se formalizó en la Constitución de 1857 al establecerse en definitiva el Estado Federal.

En el Constituyente de Querétaro no se aborda el tema relativo a la República Federal por considerar que era un asunto superado en las gestas históricas de la nación, y por tanto, tenía que continuar la premisa federalista en el orden constitucional. De esta suerte, el artículo 40 de la carta Magna de 1917 dispondría que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Constitución General.

Ante las amenazas del exterior y los problemas de la integración nacional, los gobiernos post-revolucionarios se vieron en la necesidad de impulsar un proyecto político férreamente centralizado, con el propósito de emprender un desarrollo económico y social dinámico, pero sujeto a instituciones públicas de estirpe federalista pero en la práctica de corte centralista.

De esta manera nace un sistema de economía mixta sustentado en un Estado fuerte, centralizado y grande, que en 1982 llegó a conformar una administración pública paraestatal de 1,155 entidades, lo que sumado al conjunto de la administración pública centralizada generaba el 45% del PIB nacional. Sin embargo, en ese mismo año había llegado a su fin el modelo de desarrollo sustentado en un esquema de economía cerrada y sujeto a la sustitución de importaciones, amparados en un régimen político y administrativo presidencialista, autoritario, centralizado y burocrático, cuyo soporte era un partido hegemónico, pieza determinante del quehacer político nacional.

A partir de ese año, el Gobierno de la República inicia un conjunto de cambios estructurales en la economía tendientes a reorientar el modelo de desarrollo, cuya premisa central es la apertura y liberación del comercio exterior, aderezado de una política de reducción del tamaño del Estado,

con el propósito de reducir el déficit fiscal a través de intensos procesos de privatización de empresas públicas, de reducción del gasto público, de políticas de ajuste, renegociación permanente de la deuda externa y del proceso de descentralización.

De este modo, el Gobierno de la República ha volteado la cara y sus acciones hacia el federalismo, vía el fortalecimiento de la descentralización, más por necesidad financiera que por convicción republicana. Decimos esto, en función de que los gobiernos estatales y municipales se han hecho cargo de funciones otrora reservadas a la federación: salud, educación, saneamiento ambiental, carreteras, protección civil, ecología, sector agropecuario y seguridad pública, entre otros. Sin embargo, desde junio de 1985, fecha en que se expide por el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid, el decreto sobre la Descentralización Administrativa del Gobierno Federal, los gobiernos han sido depositarios de nuevas y crecientes responsabilidades públicas pero no de las facultades y recursos suficientes para atender los servicios transferidos.

A pesar de estas acciones o quizás a consecuencia de ellas, justo es señalarlo, que en el periodo 1982-2004 la pobreza extrema se elevó de 13 a 27 millones de mexicanos, visto y entendido este fenómeno como un problema integral.

Asimismo, la puesta en marcha de políticas públicas de apoyo al libre mercado no ha revertido los diversos grados de pobreza que alcanza ya al 60% de la población mexicana.

Esos cambios llevaron también a modificar la composición del sector público, ya que, producto de intensos procesos de privatización de los activos del Estado mexicano, se pasó de 1,155 entidades públicas en 1982 a 165 empresas a diciembre de 2003, con lo cual ahora el Estado genera menos del 25% del PIB.

3. La agenda del federalismo en el contexto de la reforma del estado en México

Reflexionar sobre el federalismo que viene, que requieren los cambios estructurales en México, ha sido un asunto hasta ahora soslayado en la agenda de la Reforma del Estado en México.

El federalismo no es un asunto menor a las reformas fiscales, eléctrica, laboral, financiera, educativa o cultural. Precisamente las cosas se empezarán a equilibrar en México a partir de que la nación y los agentes políticos hayan delineado el arquetipo de relaciones entre los órdenes de gobierno prevalecientes en el sistema constitucional, como una condición necesaria para garantizar, en el futuro inmediato, la gobernabilidad democrática del país.

El proceso de transición y consolidación a la democracia no estará terminado si antes no se redefine la geometría del poder que requiere México para contrarrestar aquellas fuerzas políticas y económicas que pretenden medir la eficacia de los gobiernos sólo en función de las necesidades de la reproducción del capital y de los intereses exclusivos del mercado, y en el corazón de este andamiaje institucional está el papel político y los medios de que dispongan los estados y municipios para dejar de ser una simple maquinaria de ejercicio del gasto para convertirse en instituciones efectivamente libres y soberanas, con capacidad de pensar y decidir sus propios caminos de desarrollo.

La renovación del federalismo en México se ha reducido a “administrar” las participaciones en el contexto de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 y sus reformas posteriores, así como a impulsar la descentralización administrativa y del gasto público federal a los estados y municipios, a través de programas de inversión etiquetados y con una normatividad que no permite que cada estado y municipios, realmente realice los procesos de planeación, programación, presupuestación, seguimiento, control y evaluación de su hacienda pública, de acuerdo a las condiciones específicas que le impone su vocación productiva y condiciones socioeconómicas¹.

El impulso del federalismo a través de las dos reformas al artículo 115 constitucional, realizadas en febrero de 1983 y diciembre de 2000, han sido importantes pero insuficientes, ya que sólo han dotado de mayores facultades de administración de servicios públicos a los ayuntamientos pero no han otorgado mayores libertades políticas y económicas para decidir sus procesos de desarrollo.

¹ El Decreto de Descentralización Administrativa de junio de 1985 y el Acuerdo para la Descentralización Educativa de 1992 lo atestiguan.

La crisis fiscal del Estado abrió nuevas vetas para el impulso de la descentralización, que si bien es una condición necesaria para arribar a un federalismo fortalecido resulta insuficiente para estimular efectivamente la redistribución del poder entre las tres formas de gobierno que asume a plenitud el sistema constitucional mexicano: federal, estatal y municipal.

La descentralización sólo se ha entendido por la clase política mexicana como una vía para legitimar a un sistema presidencialista autoritario, corroído por tanto tiempo detentando el ejercicio del poder y como una forma de aminorar los costos económicos que implica la operación de programas de carácter social. En el esquema conservador, neoliberal, la descentralización resultó ser la fórmula ideal para hacer más eficiente el gasto público, así como un medio para desplazar el conflicto social del ámbito federal al campo de atención de los gobiernos estatales y municipales, impulsado por la crisis de las finanzas públicas para atender las necesidades y demandas de una población, que al año 2004, llega a casi 106 millones de habitantes.

Así, la descentralización de amplios sectores de la administración pública federal a los gobiernos estatales y municipales, tales como el administrativo (1985); educativo (1992); salud (1994); caminos (1995); ecología (1996); seguridad pública (1997), entre otros, sólo respondió a la lógica de quitar problemas al Gobierno Federal y liberar sus precarias finanzas para atender los servicios públicos básicos para la población.

Los procesos de descentralización administrativa del Gobierno Federal sólo han servido, en efecto, para aligerar su gasto público destinado al renglón social, compartido ahora por los gobiernos locales. Con esta estrategia política administrativa de la descentralización, el Gobierno Federal ha podido sortear la pesada carga financiera que significa darles servicio a una deuda pública externa e interna (de 150 mil millones a diciembre de 2004) sumada a los casi 80 mil millones de dólares que han envuelto al extinto Fobaproa y su instancia sustituta: el Instituto de Protección al Ahorro Bancario².

²No estoy incluyendo otras deudas, tal es el caso de los PIDIREGAS. (Programas de inversión privada para infraestructura pública).

En esencia, planteado así el problema, la descentralización de la vida nacional sólo ha sido la estrategia política para transferir problemas a las entidades federativas pero sin poder, recursos, facultades y competencias suficientes para atender necesidades y demandas sociales que han crecido en las últimas décadas a ritmos geométricos.

En efecto, de cada peso fiscal que recauda el Gobierno Federal a través de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y deuda, 16 centavos van a parar a las arcas de los 31 estados y el distrito federal y 4 centavos a los 2,427 municipios. Ahora bien, el hecho de que por cada peso presupuestado federalmente, 52 centavos se gasten por los estados y municipios no significa que en esencia vayamos avanzando a un federalismo pleno, sobre todo si partimos de que por cada peso presupuestado 60 centavos son para gasto programable y los 40 centavos restantes para el gasto no programable, concepto éste que incluye servicio de la deuda (30 centavos) y 10 centavos de participaciones a los estados y municipios.

En otros términos, por cada peso fiscal que presupuesta el Gobierno Federal 10 centavos se van a los estados y municipios a través de participaciones y otros 10 centavos por la vía de programas y recursos descentralizados (Ramos 33, 20, 26 entre otros).

En resumen, 50% del Presupuesto de Egresos de la Federación se distribuye entre el servicio de la deuda y los recursos que se transfieren a los estados y municipios, mientras que el otro 50% lo gasta directamente el Gobierno Federal en gasto corriente (30%) y 20% en gasto de inversión, en programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales.

Lo cierto es que el déficit real del Gobierno Federal, que incluye el Programa de Inversiones Directas del Sector Privado Registradas en el Gasto Público (PIDIREGAS), los subsidios a la seguridad social, los pasivos del extinto Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y el monto histórico de la deuda pública externa e interna llega al 4.5% del PIB nacional.

Con este déficit real las finanzas públicas resultan insuficientes para atender cuatro grandes y explosivos problemas nacionales: Primero, los pasivos internos y externos del Gobierno (deuda, Fobaproa, seguridad social, pensiones, PIDIREGAS, entre otras. Segundo, el rezago social

acumulado por tantos años por igual de gobiernos populistas y neoliberales. (60 millones de pobres según cifras de la SEDESOL) Tercero, para atender los programas de inversión en infraestructura económica, que le den viabilidad a la reproducción ampliada del capital. (300 mil millones de dólares para los próximos 10 años, según el Programa Nacional de Financiamiento), y, en cuarto lugar, para atender los reclamos legítimos de los estados y municipios, justamente para responder a la ampliación de requerimientos sociales y de infraestructura de servicios públicos.

El Gobierno de la República se encuentra así ante la mayor encrucijada de su historia moderna, ya que la desatención o aplazamiento de cualquiera de las cuatro grandes prioridades nacionales, pone en riesgo la gobernabilidad democrática de la nación, y por ende, nos hará más vulnerables en la nueva geopolítica mundial que, sin duda, ha surgido a raíz del conflicto bélico estadounidense-islámico, y del curso que siga la economía internacional, con su ciclo de crisis recurrentes y cada vez más cortas, que tendrá efectos muy peculiares en las economías emergentes como la mexicana, ya que su suerte depende de la rapidez con la que resurja el crecimiento de la economía estadounidense.

Por ello, la renovación del federalismo está acotada por las cuatro prioridades anteriormente señaladas, es decir, los compromisos financieros del gobierno, la deuda social, las nuevas inversiones en infraestructura económica y el reacomodo de México en la política y economía mundiales.

El impulso de un nuevo federalismo en lo político, hacendario y administrativo, depende en la manera en que resolvamos primeramente la reorientación de la política económica, la renegociación a fondo de la deuda pública externa e interna, la reforma fiscal y, sobre todo, la manera en que los actores políticos trasciendan la reyerta que les impone la coyuntura política electoral para sentarse a definir las leyes e instituciones que suplan al viejo andamiaje del Estado mexicano.

Se trata de avanzar en la democracia y en el federalismo simultáneamente, de transitar a su normalidad, sin poner en riesgo los logros alcanzados en el siglo XX.

4. La descentralización en México

Conviene recordar que la descentralización en el régimen constitucional mexicano ha evolucionado a través de dos vías que se han usado y pueden seguirse aplicando ya sea en forma independiente o en forma conjunta: la legislativa y la convencional.

Las fórmulas que ha seguido México para descentralizar y desconcentrar la Administración Pública son:

- Redistribución del ingreso fiscal mediante la participación de estados y municipios en el rendimiento de impuestos federales a cambio de que se inhiban de imponer cargas fiscales a las mismas fuentes para así evitar la múltiples tributaciones.
- Desconcentración territorial a través de la creación de órganos administrativos desconcentrados o bien de delegaciones en el interior del país.
- Transferencia del ejercicio de facultades federales junto con los recursos correspondientes.
- Relocalización de unidades administrativas o de entidades paraestatales en los estados.
- Traspaso de participaciones en el capital de entidades paraestatales que se encuentren domiciliados en los estados cuando incidan importantemente en el desarrollo de los mismos.
- Transferencia de recursos federales a los estados a fin de que éstos ejecuten obras y presten servicios.
- Readscripción de personal de las oficinas centrales a los estados.
- Asignación preferente de inversión y de recursos de operación a los estados con criterios de desarrollo regional.
- De manera excepcional reformas descentralizadoras en cuanto al reparto de competencias.
- La participación de las entidades y municipios en el proceso de decisiones federales (Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados).

Resumen

- A pesar de que México está por cumplir dos siglos de haber optado por un régimen político de corte federalista, tenemos que reconocer que pese a los avances tendientes a lograr una mayor pluralidad política y un equilibrio en el ejercicio del poder, aún persiste el sello centralista en el actuar y sentir de las instituciones de la República.

-
- Sin una reforma integral y profunda del poder, con base en un nuevo contrato social, la gobernabilidad será frágil y el federalismo auténtico en lo político, hacendario y social no será instaurado de manera permanente.
 - El sistema político centralizado, burocrático y autoritario ha llegado a su término, toca el turno a los actores para definir la nueva geometría de ese esquema que le dé plena vigencia al orden constitucional.
 - El federalismo no será fácil instaurarlo sin una revisión responsable, consensuada y con amplia legitimidad de la política económica que ha seguido México desde 1982, ya que sólo así podrá establecerse la base fiscal sana y equilibrada para que las entidades federativas cumplan con sus responsabilidades públicas.
 - La agenda del federalismo es prioritaria para el debate de la reforma del Estado en México, a efecto de dar viabilidad y consistencia, en el largo plazo, a la pretendida gobernabilidad democrática.
 - La agenda del federalismo es igual de prioritaria que los otros asuntos de la reforma del Estado: los compromisos financieros que impone el servicio de la deuda pública interna y externa, los rezagos sociales y la infraestructura económica.
 - Sin una nueva geometría del federalismo, la paz social y la gobernabilidad democrática serán endebles y no se podrá garantizar la estabilidad y seguridad para los inversionistas, por lo que el factor de riesgo será alto y latente y, por tanto, la productividad, competitividad y las ventajas comparativas serán difíciles de sostener en el mediano y largo plazo.
 - El impulso del federalismo pasa necesariamente por la democratización del país, que nos lleve a la búsqueda de equilibrios en la distribución del poder político y una descentralización no sólo de problemas para los estados y municipios, sino de facultades, competencias, potestades tributarias, recursos y tecnología para mejorar la eficiencia y efectividad de la planeación del desarrollo social y regional, sobre la base de finanzas públicas que sirvan al pueblo, no a los agregados ni a las corredurías extranjeras, eliminando privilegios a grupos de poder añejos y actuales, nacionales y

extranjeros, revisando a fondo la deuda y regenerando y activando la participación social en las políticas públicas.

- La reforma del federalismo, es el corolario de la reforma del Estado y la vía para fortalecer la institucionalidad del régimen político, lo cual será garante de las libertades democráticas.
- Sin un federalismo moderno, institucional, fiel pero crítico al Pacto de la Unión, honesto, eficiente, creativo e innovador, el equilibrio de las finanzas públicas y el desarrollo sustentable seguirá siendo una quimera más de la frustrada República.
- Bajo este nuevo paradigma institucional, el federalismo no podrá seguir siendo la maquinaria que sólo tritura recursos y los aplica deficientemente, ni tampoco la masa burocrática amorfa y displicente, de escasa rentabilidad social. Al contrario, la nación espera un régimen federal en constante transformación, con liderazgo renovado, de amplia base social, con capacidad de planear a largo plazo, rompiendo los ciclos fatídicos del término del mandato, capaz de movilizar la energía social para renovar y guardar las formas de la República, figura garante de un desarrollo con justicia social.
- La descentralización de los procesos administrativos, políticos y sociales, o sea la descentralización del aparato público y de la sociedad, según se ha dicho ya, en una demanda universal, que se haya presente tanto en los países industrializados como en los países emergentes.
- Después de 30 años de ensayar diversas formas de descentralización de la administración pública, México se haya aún en una fase embrionaria, pues no ha podido empatar los cambios estructurales de su economía con los cambios que reclaman los estados y municipios, fundamentalmente en la distribución más equitativa del poder público, de los recursos fiscales y en el establecimiento de mecanismos de participación más democráticos de las instancias locales.
- La descentralización es, sobre todo en su aspecto político e ideológico, un proceso tendiente a rescatar una de las decisiones fundamentales del Constituyente de Querétaro, a casi un siglo de la

Carta Magna mexicana: el federalismo real, vigoroso, actuante y viable para la nación. Visto éste como un arreglo de competencias que apoya el desarrollo democrático porque evita la excesiva concentración del poder en una esfera gubernamental y porque busca una distribución simétrica y equilibrada de las potestades públicas entre la órbita nacional y la de los estados.

- Contra la descentralización se han alzado voces y se han enderezado múltiples argumentos, lo que la ha convertido en arena en donde confluyen los enfoques político y eficientista. El primer enfoque se caracteriza por buscar la reivindicación de grandes decisiones fundamentales de la nación, como son el Pacto Federal y el Municipio Libre y al mismo tiempo por tener a un uso socialmente productivo de los recursos del pueblo. El segundo enfoque pretende custodiar la eficiencia microeconómica, a veces sólo la productividad de una institución pública.
- La descentralización es un proceso tendiente a dar una distribución equilibrada, en términos regionales, a las acciones públicas así como a elevar la participación de las autoridades locales en las mismas. Sin embargo, este proceso implica ya para México una reingeniería e innovación de las instituciones de los estados y municipios para convertir el federalismo político en un federalismo integral, en lo hacendario, social y cultural.

Mesa de trabajo
EL PACTO FEDERAL EN EL SIGLO XXI

Ponencia
FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y
DEMOCRACIA: PARADIGMA DEL PACTO FEDERAL

*Luis García Cárdenas**

La consolidación del sistema federal de cualquier Estado depende de las condiciones históricas de cada país, en este proceso la cultura y las costumbres políticas son fundamentales para aumentar o inhibirlas prácticas de un sistema federal

En México, ese fenómeno resulta particularmente importante, en razón de las contradicciones existentes de lo que es el federalismo normal y lo que es el federalismo de facto. Durante el siglo XX el Estado mexicano se moderniza jurídica y políticamente, en contrario de las nuevas instituciones públicas, los elementos organizacionales capaces de revitalizar a una estructura centralizada excepcional y paralela a un sistema político patrimonialista sujeta, además, a una lenta pero continua degradación de los medios necesarios para acreditar la legitimidad política de sus actos.

La inestabilidad económica, el deterioro de las estructuras e instituciones del sistema centralista y la expresión social de inconformidad ante procesos políticos hegemónicos, fueron factores que proporcionaron la reestructuración orgánica del gobierno que sería instrumentada progresivamente.

La descentralización se convirtió, entonces, en un elemento del discurso gubernamental y de la política pública. La renovación del federalismo implica contar con una nueva cultura política, administrativa, económica y jurídica, debe darse impulso a las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados. La eficacia de la administración pública, el combate a las complejidades regionales y la revisión de los marcos institucionales.

* Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Un nuevo federalismo implica redistribuir competencias fiscales bajo principios de equidad y efectividad, así como propiciar un marco de colaboración administrativa que privilegie la eficiencia del desempeño de la administración tributaria, atendiendo ventajas comparativas, suficiencia en razón de la capacidad y la necesidad fiscal de las haciendas locales.

El tema del federalismo es materia que entiendo en la coordinación del régimen democrático, que proclama una República con prácticas equitativas entre los gobiernos local y federal. Federalismo expresa pacto, unión o alianza y surge como reconocimiento de la diversidad de los estados que conforman precisamente el Pacto Federal con la voluntad de unificarse en una República, manteniendo la libertad y la soberanía en lo que atañe a régimen interior y todo lo que no se oponga al pacto de unidad.

En el arreglo institucional federal se concentran las oportunidades del cambio político en México, el diseño del federalismo mexicano ha respondido en sus momentos constitutivos a la solución de problemas políticos específicos, el eje principal sobre el que se articulan es la preservación de la unidad a partir de la diversidad.

El pasivo histórico que aún acompaña a nuestro esquema federalista es la ausencia de instituciones públicas que expresen y realicen el acuerdo gubernamental federal de manera cotidiana y práctica, el reto está en diseñar instituciones y procedimientos que reconozcan la existencia de la dimensión local como factor decisivo para el desarrollo social y la gobernabilidad democrática.

El sistema mexicano es, en la práctica, una de las instituciones políticas más centralizada que existe en el mundo. El federalismo va más allá de la simple reivindicación declarativa de las regiones frente al centro. El federalismo requiere de un gobierno federal con suficientes facultades para llevar a cabo obras de compensación de manera subsidiaria, por otra parte, gobiernos locales suficientemente fuertes y capaces de proporcionar los servicios públicos y atender las demandas de sus jurisdicciones.

Un federalismo fortalecido no puede resultar de la desaparición de la autoridad nacional. La democracia no significa destruir a una fuerza

política para liquidar otra ni la República significa debilitar a un poder para vigorizar a otro, ni el federalismo significa suprimir al gobierno federal.

El federalismo pasa por la democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana, este esquema se concibe como un red institucional que distribuya responsabilidades económicas, fiscales, administrativas, jurídicas y políticas entre órdenes de gobierno. En este sentido, es urgente que el país supere la intención doctrinaria y nos alejemos de la declaración de propósitos, a fin de concretar las más altas aspiraciones que nos han lastimado, en todo momento como nación independiente.

El federalismo conjuga simultáneamente las relaciones centrales y descentralizadas, el impulso necesario para su renovación sólo podrá emerger si hay voluntad política al reconocer a cada cual los derechos y obligaciones, según la auténtica ley democrática y representativa garantice, es urgente, pues, alentar las particularidades regionales y, al mismo tiempo, integrarlas en un proyecto de nación, esto implica innovar formas concretas de instituciones, de leyes y de los espacios políticos necesarios que sean responsabilidad de cada entidad federativa, de sus gobiernos locales y municipales, federalismo y democracia son dos rostros de una misma realidad.

Mesa de trabajo
EL PACTO FEDERAL EN EL SIGLO XXI
Relatoría

En esta mesa se contó con la participación de siete ponentes de formación multidisciplinaria, todos ellos con una sólida formación profesional (tres Doctores en Derecho, dos en Administración Pública y una Maestra en Administración Pública), procedentes de municipios tan lejanos como Cunduacán, Tabasco o complejos como Huixquilucan en el Estado de México, ex-Ministros y un Diputado, investigadores, ganadores de premios de investigación en el propio Instituto Nacional de Administración Pública, etc. todos ellos nos ilustraron con brillantes presentaciones; y entre los asistentes que también hicieron múltiples aportaciones encontramos servidores públicos de alto rango en la Secretaría de Marina Armada de México, servidores públicos federales y de gobiernos locales y municipios, investigadores y jóvenes profesionistas y estudiantes interesados en la problemática del federalismo. La coincidencia en las ideas y los retos que enfrentamos como país en materia de federalismo fue una constante.

Podemos partir del cuestionamiento de cómo es que a pesar de que nuestros antecedentes federalistas se remontan a casi dos siglos y desde entonces buscamos consolidarlo no lo hemos logrado. ¿será que no existe la voluntad política para lograrlo? la pregunta continúa en el aire.

Posterior a la independencia de nuestro país hubo dos Constituciones Centralistas (1836 y 1843) pero para 1847 se restableció la vigencia de la Constitución de 1824 y se ratificaron los principios federalistas en las Constituciones de 1857 y 1917, pero en la práctica ha operado un proceso centralizador en el terreno administrativo respecto de los estados y municipios. Hemos vivido un federalismo formal y por tanto es necesario fortalecer el pacto federal de tal manera que las autoridades federales no contemplen con desdén los intereses de las entidades federativas, por el contrario deben entenderlas como autoridades supremas dentro de sus respectivas órbitas competenciales. Uno de los grandes retos para México es el federalismo, transitar de este federalismo formal o virtual a uno real y participativo, sobre todo considerando que el siglo XXI es de color federalista (Javier Patiño). Se hace necesario cambiar la explicación de que el régimen federal como integrado por niveles de gobierno, ya que

da una perspectiva piramidal, jerarquizada y de subordinación que coloca a la federación en la cúspide, a los estados en la parte intermedia y al municipio en la parte inferior. Lo que debemos hacer es pasar a la concepción del federalismo como un sistema integrado por esferas constitucionales, o como órbitas competenciales. De dónde podemos partir para superar este reto, tal vez podamos empezar por conocer-estudiar más el federalismo y el propio municipio (en cuanto a su estructura). El federalismo representa una estructura inteligente que debe dar pauta a un desarrollo sostenido y sustentable que permita fluir la energía social de abajo hacia arriba, ya que si un cuerpo tiene células fuertes el cuerpo en su totalidad será fuerte, además de esta manera se garantiza que los problemas los resuelvan quienes los conocen mejor, quienes están cerca de ellos.

La mesa de trabajo coincidió en que la conformación de un Estado federal busca conciliar dos elementos fundamentales: unidad y diversidad, podemos agregar un tercero: la solidaridad; elementos con los cuales se pretende lograr la autonomía de las entidades siempre teniendo cuidado de no romper el compromiso federal que representa la unidad de la república.

Ahora bien, el federalismo del siglo XXI deber partir de una descentralización de facultades, atribuciones y responsabilidades de la federación, más allá de una concepción administrativa, legal y aún fiscal, debe ser concebido como una nueva forma de distribuir el poder y ejercer la autoridad (más equilibrados), asumir responsabilidades y una nueva manera de entender la autonomía.

Al descentralizarse, una sociedad incrementa las atribuciones y los ámbitos de competencia de las administraciones públicas locales, en particular de los mecanismos de gestión comunitarios que inciden directamente en los niveles de vida, bienestar colectivo y desarrollo de los grupos sociales. Cuando los tres órdenes de gobierno tienen capacidad de hacer, decidir, construir e incluso innovar, la creatividad y eficiencia de la gestión pública se multiplica y consolida.

Pero por otra parte y reconociendo la enorme disparidad existente entre los municipios un reto que deben superar lo constituye la construcción y/o actualización de su normatividad interna que los regule administrativamente, así como la necesidad de profesionalizar a sus

servidores públicos tanto administrativos como del cabildo, privilegiando la eficacia y eficiencia así como la ética y la vocación de servicio. Lo anterior implica una reforma a la legislación estatal para conformar normas que garanticen una buena gestión municipal y dignifiquen la función del cabildo. Otro gran reto de los municipios es lograr el establecimiento de una relación más amplia entre autoridad municipal y el gobernado ya que hoy esta relación es absorbida por la esfera estatal o federal.

La Construcción de un nuevo federalismo va mas allá de un nuevo sistema de competencias y reformas administrativas que pueden resultar intrascendentes y efímeras sino se insertan en un nuevo proyecto político de largo plazo sustentado en un nuevo contrato social y en políticas de Estado vigorosas e incluyentes.

La agenda del federalismo es igual de prioritaria que otros temas en el debate de la reforma del Estado en México, para dar viabilidad y consistencia -en el largo plazo- a la pretendida gobernabilidad democrática; porque ésta se encuentra en los estados y los municipios. Sin una nueva geometría del federalismo, la paz social será endeble y no se podrá garantizar la estabilidad y seguridad para los inversionistas, por lo cual el factor de riesgo será alto y por tanto, la productividad, competitividad y las ventajas comparativas serán difíciles de sostener en el mediano y largo plazo.

El impulso del federalismo pasa necesariamente por la descentralización no sólo de problemas para los estados y municipios, sino de facultades, competencias, potestades tributarias, recursos y tecnología para mejorar la eficiencia y efectividad de la planeación del desarrollo social y regional sobre la base de finanzas públicas que sirvan a la sociedad y activando la participación social en las políticas públicas.

El federalismo no podrá seguir siendo la maquinaria que sólo aplica recursos deficientemente, al contrario, la nación espera un régimen federal en constante transformación, con liderazgo renovado, de amplia base social, con capacidad de planear a largo plazo, rompiendo los ciclos fatídicos del término del mandato, capaz de movilizar la energía social para renovar y guardar las formas de la República, figura garante de un desarrollo con justicia social.

De igual manera se plantearon otros temas que relacionados con el federalismo constituyen tópicos fundamentales tales como: la alternancia partidista, el Congreso de la Unión, los poderes federales, los órganos autónomos de gobierno, los congresos locales y los Ayuntamientos de los Cabildos de los municipios, entre otros.

Mención especial merece el tema de la eficiencia en la procuración de justicia como un reto que desde el federalismo también debe ser abordado. Las múltiples deficiencias en la estructura orgánica, operativas, de estructura programática, la falta de autonomía del Ministerio Público y el desprestigio de la institución son muestra de que es necesario crear nuevos órganos de procuración de justicia penal tanto a nivel federal como en cada entidad federativa, a las cuales se les otorgue autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio, y que el nombramiento de sus titulares lo realicen los congresos, así como crear un servicio civil de carrera para los fiscales.

En otro momento se planteó en esta mesa y como una duda a considerar; si el federalismo lo mismo que la democracia se ha convertido en una especie de velo distractor de los verdaderos problemas políticos, económicos y sociales que nos aquejan como país.

Finalmente consolidar el federalismo que planteamos será un proceso largo, no se puede revertir inmediatamente el resultado de prácticas de muchos años. Lograr un verdadero federalismo sería casi como un parto nacional con las mismas dificultades, pero traería igualmente una gran alegría a la nación. Por ello no nos resta más que continuar trabajando.