

LOS PODERES QUE NO PUEDEN (...O LA CARENCIA DE FACULTADES CONSTITUCIONALES DE LOS PODERES DE LOS ESTADOS)

Daniel SOLORIO RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. III. *¿Pero qué gobernadores son éstos?* IV. *Poderes legislativos que no pueden*. V. *Y del sistema judicial... ¿qué podemos decir?* VI. *La reforma del Estado*. VII. *Levantar la mira, una necesidad de la Conago*. VIII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El pleito por las participaciones disminuidas (*el pleito por el dinero público*) es tan sólo una batalla de la guerra por venir, dijo Denise Dresser, analista de la revista *Proceso* (*domingo 3 de noviembre de 2002*) y dicha afirmación debiera ser rigurosamente cierta al menos en el sentido constitucional, y quizá no en el descarnado pleito por los mandos de la nación que asoma tras los enfrentamientos entre el gobierno federal y los gobernadores estatales afiliados a la Conago. Ésta recientemente entró en una nueva etapa. Cuando los gobernadores y el Ejecutivo federal acordaron celebrar en enero de 2004, una nueva convención nacional para discutir la distribución de los recursos financieros del país, se inicia indudablemente una nueva etapa en el constitucionalismo mexicano. Si los gobernadores son capaces de pensar con altura de miras dicha convención puede ser el primer paso para llegar, en un futuro próximo, a la celebración de una asamblea nacional constituyente.

Para el simple profano el espectáculo es impresionante. Imposible que ocurriera hace apenas unos años, verbigracia, durante el sexenio salinista, en que al menos diecisiete gobernadores fueron franca y abiertamente defenestrados (*arrojados por la ventana*) por desagradar al presidente.

Pero hoy los tiempos han cambiado. Algunos gobernadores de los estados que forman parte del pacto federal mexicano, hace algunos meses parecían levantados en armas contra el gobierno que preside Vicente Fox. El argumento declarado, el visible: le exigen mayores recursos financieros para obra pública, para los servicios, para la salud pública, para educación, para otorgar mejores prestaciones sociales en cada una de las entidades federativas que ellos encabezan. La prensa informa que dicha agrupación (*la Conago, con cierta familiaridad*) a fines del año pasado puso un *ultimátum* al presidente y al secretario de Hacienda, reclamando la entrega inmediata de unos cuarenta mil millones de pesos que según dijeron, el gobierno federal está debiendo a los gobiernos de los estados.

Un poco antes, más o menos a principios de 2002 la prensa publicitó ampliamente un recorte presupuestario decretado por el secretario de Hacienda del gobierno federal, que afectó directamente a las haciendas públicas estatales. Muchas obras que los gobiernos de los estados y municipales tenían proyectadas quedaron suspendidas o de plano canceladas.

¿Qué es lo que realmente está pasando en México?, ¿por qué el secretario de Hacienda del gobierno federal tiene poderes jurídicos y políticos para decretar recortes no sólo en el presupuesto del gobierno de que forma parte, sino también en los presupuestos del gobierno del Distrito Federal y de los gobiernos estatales y municipales de todo el país?, ¿acaso los Estados y municipios miembros de la federación mexicana no disfrutan de autonomía presupuestaria?, ¿de qué autonomía disfrutan, pues?, ¿los gobiernos locales y municipales son meros subordinados del gobierno central en materia de presupuestos?, ¿cómo fue que llegamos a esta situación?, ¿qué confusión constitucional es ésta?, ¿cómo pudo ocurrir esto en un sistema presuntamente federal?, ¿dónde rayos quedó la tan llevada y traída “soberanía interior” que a los estados de la República otorga la Constitución nacional? ¿es éste un sistema central, unitario, o es un sistema federal?

II. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

En primero de enero de 1980 entró en vigor el impuesto al valor agregado que constituye el eje del avasallante centralismo fiscal que hoy está haciendo crisis. El presidente López Portillo presionó a los gobernadores de los estados (incluyendo a los más productivos económica-

mente como Baja California, Sonora, Chihuahua, Nuevo León y otros) para que firmaran convenios en que renunciaban a su poder tributario (capacidad para establecer tributos) a cambio de que el gobierno federal pudiera cobrar dicho impuesto centralizante. Los estados recibirían a cambio una cantidad que promisoriamente sería por lo menos igual a la que recaudaban las haciendas estatales en ejercicio de sus propias facultades.

A principios de los noventas el presidente Salinas intentó elevar al rango de norma constitucional el sistema nacional de coordinación fiscal, pero afortunadamente su intento no llegó a fructificar. El centralismo fiscal se funda, pues, únicamente en la Ley Federal de Coordinación Fiscal que en los hechos ha servido para que el gobierno central imponga su total y absoluta voluntad a los estados miembros de la Federación, carentes de toda facultad para influir en el contenido de dicha ley, que depende únicamente de los poderes federales.

Este sistema que hoy los gobernadores consideran propio de una monarquía (un ex gobernador de Baja California lo dijo así hace unos quince años)¹ tiene que ser revisado con vista a las nuevas relaciones de poder político que imperan en México. Pero lamentablemente los gobernadores de los estados no están abordando otros temas fundamentales de la vida pública nacional.

III. ¿PERO QUÉ GOBERNADORES SON ÉSOS?

El centralismo que México ha vivido durante toda su existencia como país independiente dio lugar a un fenómeno que no por manoseado deja de ser verdaderamente interesante: tenemos una Constitución federal y estados que la propia Constitución califica de "...libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior..." pero dicho régimen interior es verdaderamente pequeño, casi insignificante; ya casi ninguna facultad es propia del régimen interior de los estados; ya casi en todo, por todo y para todo el gobierno federal tiene en sus manos lo fundamental de las decisiones que afectan intereses sociales o políticos trascendentes. Y no sólo eso; también están en manos del gobierno central los asuntos que conciernen a los intereses individuales. Muy poco queda en la órbita competencial de los estados.

¹ Castellanos Everardo Milton, *Testimonio de un hombre*.

Más de setenta años de dominio total de un partido político dominante dieron lugar a muchísimas reformas constitucionales que poco a poco fueron ensanchando la esfera del poder central y disminuyendo la que compete a los estados. Ésta quedó verdaderamente minimizada; tanto que hoy resulta indigno que para elegir a los responsables de tan pequeña autoridad, el pueblo tenga que pagar costosísimos procesos electorales para decidir quién o quiénes ocuparán los cargos de gobernador, presidentes municipales, diputados estatales, etcétera.

En los hechos los gobernadores de los estados quedaron convertidos, en el mejor de los casos, en meros gestores ante el gobierno federal, y en el peor en personeros de dicho gobierno.²

El poder central acaparó —no sólo de hecho, sino también jurídicamente— todas las facultades que trascienden al interés general. Si la gente acude a su gobernador para que éste resuelva un problema relacionado con el tráfico de drogas, con la energía eléctrica, con la pesca, con la agricultura, con el uso del suelo, con el uso del agua, con la tenencia de la tierra, con el sistema de salud pública, con las contribuciones fiscales, con la importación de mercancías, con la educación, con la inseguridad, etcétera, el gobernador del estado simple y sencillamente tomará cualquiera de dos actitudes:

1a. Informará a la gente que ese asunto compete al gobierno federal; les recomendará acudir ante los funcionarios federales y se cruzará de brazos.

2a. Se convertirá en un gestor de los problemas de su comunidad ante las oficinas correspondientes del gobierno central.

En la primera hipótesis para la gente resultará muy decepcionante que el gobernador (por quien votaron en las urnas electorales) realmente tenga tan poca autoridad. ¿Para qué sirve en realidad un funcionario cuya competencia jurídica es tan limitada?

En la segunda hipótesis el primer problema del gobernador será lograr que lo atienda el secretario del presidente a quien el asunto corresponda. Quizá tenga que hacer muchas llamadas telefónicas, muchas vueltas ante las oficinas radicadas en el Distrito Federal, muchas horas de antesala para plantear el problema ante un subsecretario o secretario del presidente. A eso quedaron reducidos en nuestra realidad política los

² En Baja California, por ejemplo, el gobernador Eugenio Elorduy Walther constantemente pregona sus estrechos vínculos con el presidente Fox y las “ventajas” que para los bajacalifornianos implica esa cercanía con el gobierno central.

gobernadores de los Estados. ¿Vale la pena costear gobiernos tan poco útiles para la gente? ¿por qué gastar tanto dinero para elegir simples gestores, aunque éstos sean de angora? Como en la más “gloriosa” época del unipartidismo (o de partido dominante, como eufemísticamente nos acostumbraron a decir) hoy la eficacia de los gobernadores parece depender de su “amistad” con el presidente. Igual que en los viejos tiempos.

IV. PODERES LEGISLATIVOS QUE NO PUEDEN

Los poderes legislativos depositados en los Congresos locales también quedaron reducidos a una esfera de autoridad verdaderamente mínima. Cada vez que en ellos se genera alguna iniciativa tendiente a satisfacer una necesidad colectiva, el primer problema que tienen que enfrentar es si esa materia no compete al gobierno federal. Y con mucha frecuencia los diputados locales se descubren atados de manos. Lo cierto es que el gran cúmulo de facultades que la Constitución otorga al Congreso federal dejó a los Congresos locales sólo una pequeñísima porción del poder político. Casi todas las leyes importantes para la vida pública son federales, por lo que muy poco pueden hacer los Congresos de los estados. ¿Vale la pena mantenerlos, así, con tan pocas facultades, siendo tan costosos?

V. Y DEL SISTEMA JUDICIAL... ¿QUÉ PODEMOS DECIR?

En México ningún abogado con mediana experiencia ignora que gracias o por culpa del ensanchamiento desmesurado del juicio de amparo los jueces de los estados quedaron reducidos a simples tramitadores de expedientes. En octubre de 1994 los presidentes de todos los Tribunales Superiores de Justicia de todos los estados de la República, reunidos en Querétaro emitieron una declaración que parecía verdaderamente exigente: pidieron mayores presupuestos para los poderes judiciales del orden local; pidieron mayores facultades; pidieron la desaparición del amparo directo por lo menos en materia civil; pidieron la creación de supremas cortes del orden estatal... pidieron, pidieron, pidieron... pero nadie los escuchó. Autoproclamados “...simples maquiladores de expedientes judiciales...”, poco después olvidaron el tema. Hoy parecen resignados. Han pasado casi diez años y el tema quedó en el olvido.

Hoy sabemos que ante el Congreso de la Unión se encuentra una iniciativa para una nueva Ley de Amparo, que fue trabajada intensamente y por más de un año bajo los auspicios de la Suprema Corte de Justicia. Un noble y valioso esfuerzo, indudablemente, pero en cuanto a la pretendida mayoría de edad de los poderes judiciales de los estados guardó absoluto silencio. Al parecer la Corte pretende perpetuar el centralismo judicial al menos por los próximos cien años. Y los poderes judiciales de los estados permanecen mudos a pesar de que los jueces federales ya están imponiéndoles, mediante sentencias de amparo, la ratificación de sus propios funcionarios. Hoy ya no sólo invalidan los actos de los jueces y magistrados estatales. También deciden si éstos tienen derecho a ejercer el cargo o no lo tienen. Más de veinte ejecutorias de la Corte así lo confirman.

Y si el Poder Judicial de la Federación tuviera actualmente la calidad y el prestigio de otras épocas ya idas, lo anterior nada tendría de malo. Pero nuestra realidad nos grita cotidianamente que el crecimiento desmesurado de dicho poder judicial lo ha hecho caer en la improvisación, en un burocratismo exacerbado. La calidad profesional de los fallos que pronuncian los jueces de distrito y los tribunales de circuito ha descendido de manera alarmante.

El humanismo —otrora nota distintiva de la justicia federal—, hoy no abunda en las sentencias judiciales de amparo. Y de los jueces de los estados todavía es muy poco lo que se puede esperar en beneficio de la justicia terrenal. Pero en medio de este marasmo bien vale formular algunas preguntas que ya exigen una respuesta: ¿Por qué tiene que seguir la justicia local sometida a los jueces federales, si éstos ya no garantizan ni la calidad, ni la preparación, ni la honestidad, ni la probidad que otrora les otorgó un gran prestigio profesional? Volver los ojos a la justicia de los estados, reforzarla, capacitarla, acercarla al pueblo es ya inaplazable.

VI. LA REFORMA DEL ESTADO

Por instrucciones del presidente Fox, unas ciento ochenta personas muy distinguidas, coordinadas por el inefable Porfirio Muñoz Ledo elaboraron un valioso documento que contiene múltiples propuestas para la reforma del Estado, pero se refieren exclusivamente a los poderes federales. De los poderes de los estados ni se ocuparon. Y quizá no tenían por que hacerlo. Esto corresponde a los poderes públicos de las entidades federativas, a los académicos residentes en los estados, a

quienes sienten los problemas de “la provincia” mexicana. De ahí tiene que surgir el impulso creador, el aliento reformador.

¿Qué están haciendo los gobernadores afiliados a la Conago para impulsar una reforma constitucional de fondo, capaz de restituir a los estados las potestades jurídicas y políticas que legítimamente les corresponden? En Baja California, mi estado, el gobernador Elorduy Walther—en otros tiempos ardoroso federalista—, hoy pregona con denuedo la bondad de los poderes centrales que preside Vicente Fox. Antes el gobierno central tenía oídos sordos para los gobernadores, pero hoy sí escuchan, dice clamoroso el gobernador bajacaliforniano.

VII. LEVANTAR LA MIRA, UNA NECESIDAD DE LA CONAGO

¿O qué... se trata únicamente de pelear por el dinero? ¿O qué... se trata únicamente de pelear con el gobierno central para arrancarle porciones de poder y debilitarlo? Si los gobernadores continúan en su actitud de reclamar únicamente mayores recursos económicos, si no levantan la mira la Conferencia Nacional de Gobernadores tendrá un futuro muy limitado. Si por el contrario piensan en grande, en el futuro de la nación..., si son capaces de convertirse en verdaderos estadistas, la Conferencia pudiera tener un futuro altamente promisorio. Pudiera ser el germen de un nuevo constitucionalismo mexicano.

Soy un profesor de derecho constitucional de los Estados en una universidad pública local. Me resisto a aceptar algunos párrafos de Denise Dresser en su *Federalismo fantoche* invocado al principio de esta ponencia. Veámoslos:

...La Conago no busca un federalismo feliz, sino un federalismo rapaz...

...el federalismo puede convertirse en una fórmula mediante la cual, élites regionales maximicen su poder... México corre el peligro de resucitar lo peor del periodo pos-revolucionario y regresar a la era de una periferia fuerte, enfrentada a un centro acosado...

Prefiero partir de otro párrafo más esperanzador:

...el federalismo ya es un hecho, pero las prácticas políticas y las instituciones gubernamentales y los regímenes fiscales todavía no lo reflejan. De facto México es cada vez más un país descentralizado; de iure dista de serlo...

...habrá que reinventar el federalismo con cautela, principalmente por la desigualdad democrática...

Los gobernadores afiliados a la Conago tienen que levantar la mira. No pueden pelear simplemente más dinero.³ Tienen que tomar conciencia de que el pueblo cree elegir gobiernos y no meros gestores ante las instancias del centro todopoderoso. La discusión sobre una nueva Constitución es hoy totalmente viva. Por primera vez en nuestra historia esa discusión podría enraizar en los estados y desde ahí ser impulsada. De ahí podría surgir un sistema federal que rescate a la nación del centralismo que hoy asfixia sus fuerzas creadoras.

Si los gobernadores levantan la mira, de la Conago podría surgir una convocatoria para una asamblea nacional constituyente. No tenemos porqué pensar en corto. En México urge refundar la República.

VIII. CONCLUSIONES

1. La Conferencia Nacional de Gobernadores opera absolutamente al margen del orden constitucional, pero eso no parece preocupar a nadie. A mí por ejemplo no me preocupa.

2. Si la Conago levanta la mira, de ahí podría surgir una convocatoria para una asamblea nacional constituyente.

3. La Constitución mexicana de 1917 ya es ajena a los factores reales del poder que han despertado en este país. Replantear nuestro constitucionalismo es una exigencia que muy pronto se verá inaplazable.

4. Los gobiernos de los estados deben ser investidos con poderes constitucionales suficientes para atender las necesidades de la población, pues de otra manera no se justifica sostener gobiernos tan costosos, incapaces de operar por sí mismos.

5. Debe desaparecer la tutela que sobre los poderes de los estados ejerce de manera directa el gobierno central. Los gobiernos ya deben de alcanzar su mayoría de edad.

³ Ya el presidente Fox se ha involucrado con la Conago y tanto el gobierno federal como los gobernadores de los estados han quedado de acuerdo en celebrar, en enero de 2004, la Cuarta Convención Nacional Hacendaria. La primera fue celebrada en la década de los veinte, la segunda y la tercera en la década de los cuarenta, por lo que no deja de ser un acontecimiento sumamente importante para el futuro de la nación. Pero ojalá los gobernadores levanten la mira.