

CAPÍTULO XIV

EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO EN 1971

HEMOS tratado de examinar los aspectos que en nuestra opinión conforman y caracterizan el sistema federal en México.

En la actualidad el sistema federal mexicano no es una idea polémica sino totalmente aceptada en el país. No existe ninguna corriente que proponga un sistema central, sino al contrario, las pocas voces que se escuchan, muestran signos de alarma por la constante centralización. Existe un duelo dialéctico entre la realidad y la forma jurídica; esta última estructura un sistema federal clásico y la vida avasalla la forma y centraliza competencias, pero a su vez la forma ha detenido, en varias ocasiones, la corriente de centralización, ya que el poder decide hacer algunas concesiones a la forma.

Estudiar el régimen federal como una mónada, como afirmamos, es indebido, porque forma parte de todo un sistema de gobierno y hay que relacionarlo con la fuerza del poder ejecutivo central que no reconoce las limitaciones que son parte esencial del federalismo, con la existencia de un partido político extraordinariamente fuerte e identificado con el gobierno, formando una mancuerna armónica gobierno-partido, con el juicio de amparo que implica un aspecto relevante de federalización de justicia, etc.

Tres aspectos importantes para el entendimiento del sistema federal mexicano hoy en día son: el jurídico, el económico y el político.

El jurídico implica la identidad de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas, principio que hace resaltar el aspecto republicano del sistema y nos caracteriza dentro de un tipo o aspecto federal. Quizá, sea más claro expresar que esta coincidencia o identidad de decisiones fundamentales, nos conforma como un determinado sistema federal dentro de la variedad de sistemas federales.

El aspecto económico ha sido un factor centralizador de importancia primordial. Al recaudar la federación casi una novena parte de todas las contribuciones del país, y al necesitar las entidades federativas la ayuda económica del centro; equilibrio económico entre federación-entidades federativas no existe y la federación adquiere un estatuto de superioridad que tiene como resultado un grado de subordinación de los estados miembros, ya que esperan ayudas y subsidios de quien puede proporcionarlas y tratan de no disgustar y estar en los mejores términos con la poderosa federación.

El aspecto político reviste varios matices. Los poderes de las entidades federativas conocen que tienen la espada de Damocles sobre sus cabezas, que

con toda facilidad el centro puede declarar que han desaparecido los poderes de la entidad federativa y entonces no hay absolutamente nada que hacer. En un posible conflicto federación-entidades federativas, éste es un factor determinante y así ha sido: gobernadores rebeldes, poco obedientes, que proporcionaban dolores de cabeza a la federación, fueron declarados *desaparecidos*.

Otro matiz del aspecto político es la existencia de un partido extraordinariamente poderoso. Desde la ciudad de México, en una gran mayoría de los casos, se decide quién va a ocupar las gubernaturas, diputaciones federales y los escaños en el senado. Un político encuadrado dentro del régimen, y desde luego miembro activo y distinguido del partido oficial, si se insubordina, está al mismo tiempo, dando por terminada su carrera política. Razón de peso en las actuaciones y relaciones entre los funcionarios federales y los locales.

No se debe desconocer que en esta materia no hay sino probabilidades, y se dan excepciones, pero los indicadores políticos de las últimas décadas han funcionado en el sentido de supremacía para los funcionarios federales.

Los aspectos centralizadores son varios y de características muy variadas. Enuncemos algunos de los más importantes.

La supresión del municipio libre en el distrito federal o ciudad de México fue de trascendencia, ya que, la parte territorial más importante del país desde varios puntos de vista, pasó a depender exclusivamente del ejecutivo federal.

No siempre la corriente centralizadora proviene del gobierno, como ya examinamos, sino de la gente. Fueron los grandes sindicatos los que propugnaron y aún lo propugnan, por la centralización de la justicia laboral. Al existir desconfianza por la justicia local, influida y determinada por el gobernador y las fuerzas económicas de la entidad, la gente de provincia ve a la justicia federal con esperanza y se le tiene respeto.

El aspecto centralizador de la justicia federal que ha implicado el juicio de amparo, ha sido determinante en la salvaguardia de los derechos de las personas contra las arbitrariedades del cacique o del gobernador. No existe nadie en este país que piense que este aspecto centralizador haya sido negativo, sino todo lo contrario, ha contribuido a la tranquilidad y al respeto de los derechos de los habitantes de las provincias, por lo que se le contempla con cariño y confianza.

Las principales materias han ido pasando a la federación, y en la actualidad tiene en sus manos el problema agrario, minero, petrolero, laboral, de la seguridad social, energía eléctrica, instituciones de crédito, etc.

Otro factor centralizador ha sido la creación de organismos descentralizados, poderosos económicamente, cuyo campo de acción se extiende a toda la república, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, etc.

Además, se han creado bancos nacionales en diversas materias, con el objeto de financiar esos renglones. Estos bancos operan en todo el país y algunos son de especial importancia como la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, etc.

A través de estos bancos, del banco central y de la comisión nacional bancaria, el gobierno federal puede controlar el crédito, las tendencias inflacionarias y los aspectos económicos más importantes.

Hay que reconocer que varios de estos aspectos centralizadores han sido benéficos para el país como la existencia del seguro social.

Examinemos sólo un ejemplo constitucional de paulatina centralización. Como en varias ocasiones asentamos, el artículo 73 constitucional otorga al congreso federal facultades para legislar y la fracción X enumera estas materias: en 1929 se le atribuyó exclusividad para legislar sobre el trabajo. En 1933 se substrajeron los problemas de la industria textil del conocimiento de las juntas locales de conciliación y arbitraje; y en 1934 aconteció idéntica situación respecto a las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones.

En 1935 se excluyó de la competencia local la industria cinematográfica y la energía eléctrica.

En 1940, los asuntos relacionados con la industria eléctrica pasaron a manos de la justicia federal.

En 1942, se le otorgó a la federación, con la creación de la fracción XXIX, como con todo detalle estudiamos, una serie de facultades exclusivas en el campo tributario. Casi un mes después de esta reforma se extirpó de la fracción X lo concerniente a la aplicación de la legislación laboral que pasó a la fracción XXXI del apartado A del artículo 123, aprovechándose la ocasión para otorgarle a la federación, algunas materias en la aplicación de la justicia laboral: los problemas relacionados con la industria huleira y azucarera y los referentes a "empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal, y las industrias que le sean conexas; a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa..."

En 1947, se agregó mencionada fracción X con la facultad de legislar respecto a juegos, con apuestas y sorteos.

En 1962 se adicionó la fracción XXXI del 123 para aumentar la competencia de la justicia laboral.

Con el solo ejemplo de la fracción X del 73 relacionándola con la fracción XXXI del 123, se contempla la paulatina y constante centralización que ha venido ocurriendo en México.

Sin embargo, hay un factor por considerar en el problema del federalismo mexicano: en el pasado, es dudoso, que las gentes de las entidades federativas consideraran que el primordial interés era México, sino que para algunas de ellas era la propia entidad federativa. Algunos ejemplos son escalofriantes, recordemos que cuando las tropas norteamericanas, a mediados del siglo pasado, invadieron México, los diferentes grupos en lugar de unirse en contra de las tropas extranjeras, siguieron el pleito interno.

Es decir, por desgracia, no se tenía conciencia de México como nación, como unidad. Existían partes de México que estaban más relacionadas por nexos económicos y culturales con Europa que con el resto del país. En la península de Yucatán, los libros se leían en francés, los vinos eran franceses, alemanes o españoles, los muebles austriacos y franceses, los mármoles de Italia, etc.

El país estaba prácticamente incomunicado, no es sino hasta años recientes, hace veinte o quince, que se logra integrar una red de comunicaciones, aunque aún incompleta.

Pero una serie de acontecimientos, luchas en común: el movimiento político de 1910 y el social de 1913, el esfuerzo económico para lograr mejores niveles de vida, la mayor facilidad para ir de un lado a otro de la república, han ido cambiando las actitudes y haciendo a la gente ver que México es una unidad, que el interés primordial es precisamente México, país que ha logrado unidad social y cultural, elementos que influyen en todos los aspectos de la nación.

El sistema federal mexicano ha cambiado por los factores enunciados y que podemos concretar:

- a) La paulatina centralización de facultades que en varias ocasiones ha sido benéfica.
- b) La creación de organismos y empresas nacionales poderosos que influyen en las entidades federativas.
- c) La centralización política, que no es factor nuevo en la vida del país, y
- d) La conciencia de que México es una nación y como tal tenemos una, una sola proyección hacia el futuro, según frase de Ortega y Gasset.

Existe la convicción de que el sistema federal es importante y tiene una función que cumplir: ser un detente a una mayor centralización que pueda ser perjudicial y que no se desea, y especialmente, que los gobernantes locales sean realmente elegidos por el pueblo de cada entidad federativa, para que resplandezca su autonomía.

Éste es un reto a la centralización política existente y en él está el futuro de nuestro sistema federal.

Desde luego que los sistemas federales, y claro está, México entre ellos, seguirán evolucionando. Un ciudadano de fines del siglo pasado no reconocería el sistema federal actual de México, Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Suiza o Alemania. El mundo de hoy, con sus graves problemas, tiende

al centralismo, pero hay algo que es la esencia del sistema federal y que no debe desaparecer por ser una de las bases de la democracia: que las pequeñas comunidades se gobiernen, *que el poder esté descentralizado*, que las decisiones no se tomen sin discusión, sin conocer el pensamiento de los gobernados, que los gobernantes sean personas de la localidad que conozcan los problemas de esas comunidades, que no todo sea decidido en la capital del país, que exista descentralización administrativa, ya que ayuda a lograr la de tipo político.

En el juego de estos factores se encuentra el futuro del sistema federal mexicano y que pueda seguir considerándosele como una idea-acción de democracia y libertad.

El sistema federal en este país es un elemento de equilibrio entre dos tendencias: centralización y descentralización política, cómo lograr que florezca, crezca y se fortalezca el principio de descentralización política constituye para los próximos años el más grande desafío para el régimen federal en México.