

PACTO FEDERAL DEMOCRÁTICO

LUIS ORTEGA MORALES[■]

Una de las más grandes aspiraciones que se convirtió en el objetivo de los grupos gobernantes después de la independencia, tanto de liberales y conservadores como de los gobiernos posteriores, ya sea dictadores o constitucionalistas, fue transformar a México en una gran nación.¹ El que México fuera una nación, por sí misma, se convertía en un debate, en medio de definiciones europeas en torno a los Estados-nación y el federalismo estadounidense.

El debate en torno a la constitución de una nación obligaba a la concepción de un Estado único, nacional, con identidad en todo el territorio y homogeneidad cultural, lo cual implicaba un gobierno central fuerte. Sin embargo, la pretensión de que México se convirtiera en una economía nacional capitalista² es una gran aspiración

■ Asesor del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, en el área de reforma del Estado.

¹ Los monarquistas trataban de emular a la Nueva España como la potencia renaciente después de la debacle de la metrópoli en 1805. Hacia el siglo XVI, se produce una transformación sustancial en las formas del Estado feudal. El resultado político de la crisis económica y social de los siglos XIV y XV es la aparición de poderosos estados absolutistas: España, Francia. El descubrimiento de las tierras americanas en 1492, las súbitas conquistas de México y Perú que le siguieron, y la difusión del libro impreso, transformaron, en apenas dos décadas, el destino de América y dieron a conocer una imagen de esas tierras impregnada de concepciones europeas. (Enrique Florescano.)

² “Una economía nacional –es decir, el capitalismo– es un espacio político transformado por el Estado, en razón de las necesidades e innovaciones de la vida material, un espacio económico coherente, unificado y cuyas actividades pueden dirigirse juntas en una misma dirección. Sólo Inglaterra pudo realizar tempranamente esta proeza.” (Fernand Braudel, *La dinámica del capitalismo*, FCE, México, 1985. p. 13).

que caracteriza al centralismo, que pretende homogeneizar no sólo la economía, sino la sociedad, la educación y la cultura, lo cual obviamente no ha sido logrado por la realidad incoherente, diversa y plural que es México. Por ello gran parte de la disputa entre la Iglesia y el Estado mexicano tenía como epicentro el control y el diseño de la educación. Hacer de México una nación católica por definición doctrinaria y constitucional, como lo era durante la colonia y en los primeros momentos de la independencia, fue siempre parte de la lucha contra los liberales, que se prolongó hasta la definición de la política educativa socialista de Calles y Cárdenas.

Hemos encontrado muchos escritos que explican quiénes fueron los principales pensadores que idearon y plasmaron en nuestras leyes la idea del federalismo, pero pocos escritos nos sitúan en la época y reflexionan si este resultado correspondía a la realidad mexicana.

Podemos afirmar que existen dos grandes visiones:

1. Aquella que pretende justificar que lo que hoy existe en nuestros ordenamientos constitucionales tiene una base objetiva e histórica y que el camino seguido ha sido determinado por los hechos, es decir, es objetiva, real, comprobable y científica, por lo que nuestras bases constitucionales son sólidas.

2. Aquella que intenta criticar este conjunto y que reduce el ordenamiento legislativo mexicano a una simple copia de otros como el europeo y el estadounidense y que por su falta de sustento y su insuficiencia hoy se encuentra en profunda contradicción con la realidad resultante y que requiere una cirugía mayor, una nueva constitucionalidad y un parlamentarismo claro.

Ambas posiciones no son críticas, sino justificantes de una realidad insoportable que ha sumido a Latinoamérica en la más profunda división entre sus naciones, en la desunión de sus políticas económicas y en su imposibilidad de superar el saqueo y su estado de dependencia y superexplotación por parte de las metrópolis europeas y estadounidense.

La historia mexicana es la historia del centralismo y de los intentos por introducir un sistema distinto, como la república, la democracia, el federalismo y el parlamentarismo. El centralismo mexicano se expresa desde la colonia con la declaratoria de que toda América tiene un propietario que es el rey de España. El tipo

de Estado propietario como sucede en México es una peculiaridad iberoamericana que recibe el nombre de *patrimonialismo*.

La historia del centralismo mexicano no es ajena a la historia del centralismo colonial en el mundo y, por tanto, es más cercano a la historia del centralismo latinoamericano y el control político que construye alrededor de éste.

El centralismo mexicano se explica desde el régimen colonial y el poder de la corona, y es acompañado por otros fenómenos no menos importantes tales como el patrimonialismo, caciquismo, clientelismo, corrupción, caudillismo, corporativismo, presidencialismo, centralismo, ausencia del Estado de derecho y violación a las leyes.

Inicialmente la coincidencia fue plena en torno a la construcción del Estado nación. En los Estados Unidos, primero se pasa de la idea de Federación a la de nación.³ En Europa es primero la idea de *imperio*, después la de *nación* y posteriormente la de *Federación*. En América primero es la colonia, después la idea de *nación* y posteriormente la de *Federación*.

LA REFORMA DEL ESTADO Y EL PACTO FEDERAL DEMOCRÁTICO

En el México actual, considerando con profundidad los diversos proyectos de reforma del Estado, partiendo de la reforma a la Constitución general, vemos dos grandes vertientes: la de mantener el presidencialismo y la autonomía relativa de los otros poderes, o la de construir una nueva sociedad con una participación municipal, de las entidades federativas y los municipios de tal manera que recoja esta experiencia histórica, comunal, indígena, de congregaciones, caciquismos y regionalismos. De ninguna manera se pretende un modelo de transformación radical que implique la copia, de nueva cuenta, de la versión europea del parlamentarismo o semipresidencialismo; por el contrario, nada más lejos de nuestra

³ Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, Siglo XXI.

realidad histórica y nacional: se busca una transformación de fondo basada en nuestra historia, en el México real.

Ante las nuevas circunstancias de la alternancia en los gobiernos estatales y federal en México, se ha venido imponiendo, desde hace ya casi una década, un reclamo que tiene su origen en la sociedad civil y en los movimientos regionales, que conforman un nuevo escenario político e institucional que obliga a profundas modificaciones en las relaciones entre las entidades federativas y los municipios con el Poder Ejecutivo; entre los poderes ejecutivos de los estados con sus municipios y con las juntas auxiliares.

Al mismo tiempo que los gobiernos venían concentrando el poder en el Ejecutivo Federal, se pregonaba oficialmente una política de descentralización administrativa, pretendiendo hacer más eficiente esta relación. Pero es evidente que estas medidas no se aplicaron plenamente y no resolvieron los problemas de la corrupción, la impunidad, el tráfico de influencias y el desorden administrativo, por lo que resulta claro que esto requiere ser tratado con una visión que parta por reconocer que es el fondo del modelo de poder político el que es necesario transformar y no su expresión administrativa.

La otra visión tiene que ver con la descentralización y distribución del poder, es decir, con un nuevo reparto de las atribuciones legales de las entidades federativas, de los municipios y de los poderes ejecutivos de los estados y el Poder Ejecutivo Federal. En fin, una visión democratizadora que reduzca el centralismo en aras de ampliar las atribuciones administrativas, financieras y de poder de los estados y municipios.

El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos. Se realiza con base en una Constitución general que establece la estructura organizacional del Estado. Los integrantes de la Federación deben ser entidades que, por su carácter electo, democrático y representativo, demanden que su personalidad jurídica y política, así como su autonomía financiera y fiscal, sean reales y no declarativas, que cuenten con un gobierno que realice varias funciones y actividades, conservando la unidad nacional.

El federalismo, en el sentido de descentralización de poderes, es decir, en su sentido gramatical original, se convierte en un proceso donde las entidades, entendidas éstas como regiones, municipios, juntas auxiliares y comunidades, interactúan como entes que pueden desenvolverse como gobiernos autónomos de manera local y con personalidad jurídica, por lo que provocan reacomodos en la estructura del poder. La descentralización empieza cuando se rompe el principio de jerarquía y toma cuerpo y espíritu, cuando se empieza a estructurar, una colectividad territorial que exige personalidad, autonomía y decisión para sustentarse como un sistema de gobierno.

Las entidades pueden y deben participar directamente en la elaboración, conducción y vigilancia, así como en los diversos niveles de decisión sobre los planes nacionales de desarrollo. También son directamente responsables, junto y con un mismo nivel de participación que éstos exigen con el gobierno federal y los municipios, para construir verdaderos centros que coadyuven, a través de políticas públicas efectivas, a promover polos de desarrollo regionales sustentables para ampliar y fortalecer sus mercados.

En este nuevo contexto, lo que se ha puesto a discusión es el Federalismo, su contenido doctrinario y reglamentario y sus formas concretas de ejercicio del poder político y administrativo, es decir la descentralización.

La *descentralización* es transferir directamente a los gobiernos locales (estados, regiones, municipios, juntas auxiliares y comunidades) atribuciones, recursos, información y decisiones. Permite que la igualdad jurídica y política que les da su pertenencia a la federación, sea uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno, con mecanismos institucionales y legales que les permita jugar el papel de contrapesos reales y efectivos en el régimen político sobre el predominio de la institución presidencial.

El federalismo implica necesariamente la distribución del poder, sobre la base de su descentralización y del reconocimiento de que hay fuerzas regionales activas que se deben considerar para gobernar mejor. Esto favorece a los gobiernos locales, ya que, por estar directamente vinculados con la base de la sociedad, son el medio por cual el pueblo por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, se procura los servicios. Es

una forma a través de la cual los ciudadanos pueden participar democráticamente en las diversas esferas de los poderes públicos.

La descentralización administrativa será tan amplia y profunda como lo sea la redistribución del poder que alimenta la descentralización política; consiste en diversos modos de integrar el poder. La descentralización organiza y estructura la acción de gobierno, de acuerdo con las condiciones históricas, sociológicas, políticas, económicas y culturales que las harán posibles.

Una visión nueva, que incorpora las reformas de tercera generación tiene que ver con la participación, en este nuevo reparto del poder, de las minorías, especialmente hablamos de los indios, de la incorporación de atribuciones a la sociedad civil, la consulta obligada y el diálogo con los grupos sociales a quienes afectará directamente la legislación, como las mujeres, jóvenes, indígenas, y con instrumentos como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito.

Por el federalismo, un país se integra como nación, sociedad civil, gobierno y Estado. Por la descentralización, un país oxigena su unidad política, al dar cabida a la equidad institucional y material; se fortalece la autonomía y la personalidad de otros centros de gobierno; y se reconoce la pluralidad y diversidad de la comunidad política.

Es entonces una necesidad abordar el federalismo en el marco del Estado de derecho y prever las dimensiones que debe adoptar el federalismo democrático para la reforma del Estado mexicano, procurando que éste se dé en la concepción de un nuevo pacto federal y que tenga como producto una nueva Constitución. El federalismo como base para una reforma del Estado mexicano, la división de poderes, el equilibrio deseable y necesario y el debate de una nueva división político administrativa y la multiplicación de estructuras de gobierno local que acerca los instrumentos del Estado a todo tipo de poblaciones.

La complejidad de este asunto pasa por el federalismo fiscal como estrategia de reforma del Estado Mexicano, por definir las líneas de acción para una reforma de los gobiernos locales, el fortalecimiento de la coordinación intergubernamental: municipio-estado-Federación, la descentralización y el asociacionismo interestatal, la promoción de la participación social, comunitaria y ciudadana.

Otro de los ámbitos obligatorios tiene que ver con las implicaciones políticas, sociales y económicas del concepto *municipio libre*; los límites y alcances de la reforma municipal, la federalización del municipio libre: apertura a nuevas competencias, el recurso de la facultad reglamentaria, fortalecimiento de la hacienda municipal, la descentralización de la administración municipal, la coordinación intermunicipal; participación, representación y gobierno indígena, los nuevos espacios para la representatividad política y la participación democrática de los grupos indígenas.

Además tenemos temas como el servicio público de carrera como componente sustancial para la profesionalización y dignificación del servidor público estatal y municipal, las bases para la institucionalización de una cultura federalista, el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La estructura estatal nacional cuenta con órganos constitucionales autónomos, de los cuales debemos discutir sus principios, su necesidad y legitimidad, y la creación de otros nuevos que se proponen, como el tribunal constitucional, Ministerio Público, órgano técnico para el federalismo, órgano para los medios de comunicación, procuraduría ambiental, entre otros.

El federalismo democrático tiene que ser producto de un replanteamiento de las relaciones de poder dadas entre el centro y los gobiernos estatales y municipales. Tiene que ser producto de la fuerza creativa de la sociedad civil, correspondiendo al Estado la tarea de coordinar mediante acciones de gobierno, que los nuevos equilibrios del poder no marginen o excluyan a grupos, regiones y comunidades.

La distribución del poder en un país como México es condición de supervivencia política para tener acceso a una más amplia y nutrida vida pública. Sin el federalismo democrático que se postula no se llegará a realizar una descentralización como opción de cambio institucional y como cabeza de los esfuerzos reformadores para fortalecer la vida política.

Reclamamos el respeto a la autonomía de las entidades federativas y exigimos que los esquemas de la administración central sean revisados para conseguir una más justa correlación de fuerzas y una mejor distribución de los beneficios. Por eso, el nuevo federalismo democrático es también base para estructurar un sistema

de partidos que pueda institucionalizar la competencia política en su faceta regional.

El federalismo democrático es una opción de cambio democrático para que la sociedad y el Estado finquen nuevas bases de relación, consenso y legitimidad. Ha llegado el tiempo de acabar con la tutela política que anula la autonomía de los gobiernos estatales y municipales y luchar decididamente por la emancipación institucional de los gobiernos locales, e instituciones representativas de la sociedad.

La trilogía *federalismo, municipalismo y democracia* son el arquetipo por verter como realidad institucional para que la estructura del poder sea justa y eficaz. El binomio descentralización-federalismo sólo puede realizarse como sistema de gobierno, siempre y cuando los gobiernos locales y los municipios sean respetados como ámbitos de autonomía, gestión y realización pública. La república federal, democrática y representativa es el paradigma por conseguir.

El federalismo democrático es una opción de cambio para que la sociedad y el Estado finquen nuevas bases de relación, consenso y legitimidad. Ha llegado el tiempo de acabar con la tutela política que anula la autonomía de los gobiernos estatales y municipales y luchar decididamente por la emancipación institucional de los gobiernos locales, e instituciones representativas de la sociedad.

El federalismo democrático implica la reforma del régimen político o, si se quiere, la reforma del poder, que implica:

1. El fortalecimiento real y formal del Poder Legislativo;
2. El incremento de la representación política en el órgano legislativo;
3. El reconocimiento real de que los gobiernos estatales y municipales como centros con capacidad de decisión soberana y con autonomía;
4. El reconocimiento de que los gobiernos estatales y municipales tengan autonomía fiscal;
5. La redistribución del poder como fruto de la descentralización política;
6. La consolidación de la institucionalidad de un auténtico sistema de partidos competitivos, nacionales, regionales y locales, que

permita la representación plural plena de las minorías, por medio de la proporcionalidad y mantenga la representación mayoritaria;

7. La democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana;

8. El fortalecimiento de la autonomía del Poder Judicial;

9. El diseño y ejecución de políticas que fomenten el desarrollo regional; y

10. La modernización de los sistemas de gestión pública para facilitar la cooperación interinstitucional entre los diversos órdenes de gobierno.

Esta realidad nos indica que hasta ahora no está presente una propuesta de Estado y de sistema de relaciones lo suficientemente fuerte como para que logre verdaderamente ser alternativo a los que hasta ahora están vigentes. Nos encontramos en un tránsito donde el centralismo autoritario, definición precisa del presidencialismo, abonado a costa de disminuir las atribuciones de los estados, ha decidido todos los aspectos de la vida económica, política, cultural y social de México.

Está siendo cuestionado el presidencialismo y se le contraponen el modelo que procure más atribuciones a las entidades federativas y a los municipios. Los gobernadores priistas, panistas y perredistas promueven proyectos financieros y legislativos para limitar atribuciones al Poder Ejecutivo Federal.

La administración del presidente Fox se convirtió en una de las más vigiladas. Por su relación con el Congreso de la Unión, en el cual su partido no tiene mayoría en ninguna de las cámaras, los legisladores de los partidos opositores pretenden, desde este poder, la vigilancia a la administración pública. Muchos aspectos han salido a relucir y se ha sentido un mecanismo de control y de contrapoder, utilizando la crítica, los recursos de inconstitucionalidad y de controversia constitucional, las denuncias penales y administrativas ante los tribunales y la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, esto no es exclusivo en contra de la administración foxista. El Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional han hecho lo mismo en el Distrito Federal, en los estados y municipios donde gobierna el Partido de la Revolución Democrática y, en contrapartida, el PAN y el PRD juntos desarrollan una política de desgaste en contra de los gobiernos priistas. El

juego político es parte de la nueva relación de poder y cada partido desarrolla su estrategia a costa de los demás.

Las diferencias entre el PAN y Vicente Fox, sobre todo en cuanto a los estilos de gobernar y a las relaciones entre el Poder Ejecutivo, con los partidos políticos, las cámaras y los gobiernos de los estados, no ha permitido la maduración de un proyecto nacional, ni por parte del gobierno federal, ni por el Partido Acción Nacional, ni de los ideólogos de éstos, que oriente el rumbo del país.

Hasta ahora esta participación de las organizaciones sociales no ha sido sustituida por otras entidades que coherentemente participen en el desarrollo y conducción del país. El gobierno de Fox sustenta su apoyo en otro corporativismo, religioso, de ONG y de empresarios.

La política asistencialista y de solidaridad para combatir la pobreza, le dio al liberalismo social salinista bases para la manipulación de los grupos marginales a favor del PRI, ya que por la fuerza de la Federación se canalizaban recursos a través del PRI.

Hoy, sin la Presidencia de la República y la fuerza del gobierno federal, esta manipulación, aunque se mantiene, no tiene los mismos objetivos, y, por las condiciones del manejo presupuestario y la limitante al tráfico de influencias que significaba tener el gobierno federal a su servicio, continúa su desmantelamiento.

Sin embargo, la mirada está puesta en la descentralización; los 17 gobiernos locales priistas exigen a Fox la descentralización del poder, de la administración pública y de los recursos financieros. Ante un gobierno federal no priista, se antepone la fortaleza y la unidad de los débiles gobiernos estatales, quienes, sin recursos y sin posibilidades inmediatas de modificar de fondo el sistema federal mexicano, se encuentran presos en una estructura de gobierno muy sólida, totalmente institucional y legal que ellos construyeron con toda minuciosidad a lo largo de setenta años.

Golpear el centralismo administrativo y el presidencialismo autoritario es golpear la fuente principal del sistema político mexicano, pero irremediablemente también implica debilitar a un gobierno no priista. Se han dado entonces las condiciones, más pronto que tarde, de un reclamo de los gobernadores a su autonomía y al ejercicio del poder que, por un lado ellos mismos cedieron como sujeción al sistema autoritario y unipartidista y que por otro lado

les fueron arrebatados como resultado de decisiones unilaterales del presidente en turno durante los gobiernos priistas.

De la misma forma se expresan los reclamos de los municipios con sus gobernadores y de las juntas auxiliares con sus presidentes municipales. En el caso de los gobiernos estatales panistas, son los de la oposición priista y perredista quienes demandan mayores recursos y una plena participación en la toma de decisiones. Por el contrario, son las juntas auxiliares panistas y perredistas quienes exigen a los presidentes municipales equidad en el reparto de las obras, servicios y presupuesto. El gobernador de Puebla propuso en su momento una Ley del Federalismo Hacendario que obligaba a los ayuntamientos panistas, que eran los más importantes de su estado, a entregar recursos a las juntas auxiliares y, de no ser así, el gobernador lo haría directamente.

El federalismo democrático está emergiendo rápidamente, y es la democracia parlamentaria la que complementa coherentemente estos nuevos aires de cambio democrático en México. La independencia de poderes en el plano federal y en los estados, la disminución de atribuciones al Poder Ejecutivo, el incremento de funciones a las cámaras estatales y federal y la real independencia política, administrativa y financiera de los poderes judiciales, seguramente se seguirán imponiendo.