

EL FEDERALISMO EN MÉXICO, COMO UNA NUEVA PRÁCTICA CONSTITUCIONAL

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La evolución constitucional de América Latina de 1988 a 1994*. III. *La inevitabilidad de una nueva práctica federalista*.

I. INTRODUCCIÓN

Abordar el tema de la evolución del constitucionalismo en América Latina, de 1988 a la fecha, implica necesariamente una tarea compleja y múltiple. Para llevarla a cabo se requiere seleccionar parámetros temáticos que atiendan a una elaboración general del fenómeno latinoamericano, o bien parámetros que atiendan a una institución constitucional en específico, o en última instancia, parámetros que atiendan a la delimitación geográfica de un país o una región.

Es claro que cualquiera de estas selecciones metodológicas pueden además combinarse para ofrecer una temática más rica y una visión más completa. El presente trabajo utiliza los tres parámetros en orden secuencial: Pretende dar una visión general del fenómeno en América Latina para después analizar una figura constitucional en el ámbito de su desarrollo particular en México. En el caso concreto de este estudio, se analiza al federalismo mexicano como ejemplo de un replanteamiento constitucional a la luz de las transformaciones internacionales.

II. LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE AMÉRICA LATINA DE 1988 A 1994

El constitucionalismo, más que dogmática o formalismo legal, debe ser visto como parte de una dinámica de cambio social que afecta estructuras institucionales y que además afecta sus propias estructuras formales, repre-

¹ Investigador de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

sentadas por normas. En otras palabras, los objetivos propios del constitucionalismo, así como las instituciones y normas que le dan consistencia se transforman en relación directa con las transformaciones que va sufriendo el cuerpo social. De ahí que se pueda afirmar que existen, hoy en día, conceptos dramáticamente diferentes de constitucionalismo, tal y como existen concepciones de democracia radicalmente opuestas.

En ese sentido Carl Sunstein, afirma con razón que sería un error identificar la versión de constitucionalismo contemporánea con la que vio la luz en el siglo XVIII, o de igual forma asumir que la democracia sólo puede ser entendida en términos de los modernos grupos de interés plurales.²

En breve, parecería que el constitucionalismo, como fenómeno global, nos marca hoy una interesante ironía histórica. De la misma manera en que la jurisprudencia adquirió su autonomía de la filosofía política en la baja Edad Media, debido a la necesidad de especialización que requería el estudio de las formas estatales, en la actualidad el fenómeno constitucional no puede desligarse de los fenómenos políticos y económicos que le rodean. Lejos de ostentar su autonomía, el constitucionalismo requiere hoy de enfoques interdisciplinarios con aquellas ciencias o ramas de estudio que se encargan de atender el fenómeno político.

Es cierto que constituciones e instituciones nuevamente son temas que entran al centro de discusión de juristas, sociólogos, economistas y politólogos, pero también es cierto que dichos temas requieren de nuevos enfoques, métodos de estudio y paradigmas. Uno de los muchos resultados evidentes en esta difícil fase de análisis y reapreciación de estos fenómenos, es la creciente ambigüedad en los términos.

Toda esta discusión, con sus inacabables bifurcaciones y vericuetos también llega a América Latina. El hoy fallecido constitucionalista argentino, Carlos Santiago Nino, advierte que “las discusiones sobre los alcances y vigencia del constitucionalismo están inevitablemente sometidas a confusión por la vaguedad y textura abierta de la palabra”.³

De acuerdo con él, el constitucionalismo puede ser entendido en dos sentidos principales. El primero, que se refiere a la Constitución de un Estado como vértice y eje de su sistema jurídico: el conjunto de normas básicas que contienen la organización política del Estado y que regulan las relaciones de éste con los individuos que integran su cuerpo social. Es decir, constitucio-

² Se trata precisamente del tema central de la obra colectiva *Constitutionalism and Democracy*, editada por Elster y Slagstad, 1988, p. 328.

³ En el primer capítulo de su última obra *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, 1992, p. 2.

nalismo como principio sustantivo de un modelo particular de organización estatal, el Estado de derecho.

Este primer concepto que se materializa en sistemas de diferente contenido sustantivo, contiene a su vez las normas que regulan las relaciones básicas de los habitantes entre sí y con el Estado, la aplicación de tales normas a situaciones que ellas mismas describen y los procedimientos de aplicación.

Este sentido amplio de constitucionalismo ha estado presente en América Latina y en general en todo el mundo aun en los momentos caracterizados como de mayor distanciamiento o apego a un orden legal.

El segundo sentido de “constitucionalismo” requiere no sólo de las normas generales mínimas que organizan el poder y que se diferencian del proceso legislativo ordinario, sino de manera prioritaria, que se satisfagan ciertos requisitos respecto al procedimiento y contenido de las leyes que regulan la vida pública. Es decir, constitucionalismo como principio que da cierto contenido específico a las normas fundamentales de un Estado, contenido ideológico que parte de un conjunto de valores aceptados por los ciudadanos que integran el cuerpo social. Son, como diría Nino, las exigencias que definen el concepto de democracia liberal o constitucional.⁴

El contenido básico del concepto de democracia liberal surge de la combinación histórica, en ocasiones antagónica, del ideal democrático clásico, en el que toda la gente afectada por un proceso político tiene participación en él y del ideal esculpido por el liberalismo inglés y específicamente estadounidense, de contar con un gobierno limitado, controlado, donde la mayoría debe de tener canales adecuados para participar en los procesos de toma de decisiones, pero limitándose frente a intereses protegidos.⁵

En la historia universal del constitucionalismo, es posible apreciar que los diferentes regímenes democráticos liberales optaron por contar con uno de los dos ideales o elementos como bandera principal de su movimiento constitucional-democrático, sin que esto quiera decir que abandonaron por completo el otro elemento.

Mientras que en Estados Unidos la principal preocupación se dirigió al elemento de gobierno limitado a través de una diferenciación y estratificación en distintos niveles de poder, dando por resultado un sistema de pesos y contrapesos basado en la estructura federal y en un poderoso control judicial de

4 *Idem*, p. 4.

5 *Ibidem*, así como también diversos autores que han estudiado el surgimiento de la democracia liberal, como por ej. Sartori, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, t. I y II, 1987. especialmente en los capítulos 4, 5, 6 y 10. Para referirse a las fuentes originales ver las obras clásicas de Juan J. Rousseau y de John Locke.

la constitucionalidad, en Europa, por otra parte, se puso énfasis en el desarrollo de la democracia representativa con la creación de sistemas parlamentarios y se dio menos atención a los mecanismos de control gubernamental.⁶

La historia de nuestra América Latina, como bien sabemos, fue una variada, compleja y no siempre afortunada recepción de las dos corrientes. Pero como Nino vuelve a apuntar, uno de los efectos de esta combinación resultó ser una obvia deficiencia en la funcionalidad de los mecanismos gubernamentales latinoamericanos. Mientras que la mayor parte de países latinoamericanos sancionaron sistemas gubernamentales semejantes al estadounidense a pesar de contar con una tradición jurídica europea, también recogieron y desarrollaron normas, instituciones y prácticas de la experiencia continental europea.

Así, es frecuente observar que en América Latina existen básicamente sistemas presidencialistas, federales, con mecanismos de revisión judicial de constitucionalidad y al mismo tiempo formas de organización de la administración pública, de partidos políticos y de sistemas electorales con una evidente influencia europea, fundamentalmente de los países de cultura latina.⁷

Entre algunos de los problemas más evidentes de funcionalidad gubernamental o constitucional se encuentra en muchos países, precisamente, la existencia de fuertes sistemas presidencialistas, que al desarrollar tendencias autoritarias sin contrapeso, se vieron obligados a crear sistemas de partidos políticos también de gran fuerza, al estilo europeo, con sistemas electorales de representación proporcional. Este esquema, en la práctica contemporánea de algunas naciones latinoamericanas, agrava la dinámica de confrontación entre partidos, el riesgo de bloqueos entre los poderes del Estado y la falta de válvulas de escape frente a situaciones de crisis que caracterizan a un sistema presidencialista.

En otras naciones, como el caso de México, tal esquema de baja funcionalidad institucional adicionalmente ha incrementado un proceso de concentración política alrededor de la figura presidencial.

Bajo el riesgo de caer en el reduccionismo, podríamos decir que la historia latinoamericana ha sido, precisamente, la historia de la búsqueda por perfeccionar sus modelos constitucionales para encontrar la armonía y el equilibrio de éstos, con las necesidades propias de los pueblos que conforman la región.

⁶ Si bien este tema es desarrollado en las principales obras de derecho constitucional y derecho comparado como las de Paolo Biscaretti de Ruffia, Maurice Duverger, André Hauriou o Karl Loewenstein, existen trabajos recientes sobre el estudio preciso del desarrollo del concepto democrático como la obra editada por John Dunn, *Democracy. The Unfinished Journey 508 B. C. to 1993 A. D.*, 1993.

⁷ Nino, Carlos Santiago, *op. cit.*, nota 2, pp. 5 y 6.

El periodo que corre de 1988 a nuestros días es, quizá, una de las etapas más convulsionadas en la historia de la humanidad, o por lo menos es la de mayor significación en la historia reciente. Los cambios registrados en la tecnología, los medios de información y comunicación, la economía y la política internacional han alterado el ritmo convencional del desarrollo constitucional de todas las naciones, incluyendo por supuesto las de América Latina.

El fin del orden internacional basado en la bipolaridad no sólo alteró los sistemas de seguridad internacional ni el devenir económico, sino que esta alteración ha sido de tal magnitud que las estructuras estatales no han logrado adecuarse para encarar los nuevos retos y las nuevas oportunidades, ni tampoco han logrado modificarse para hacer frente a las crecientes demandas de la población que las habita.

Si este problema ha sido inusitado e incontrolable para los países que gozaban de recursos económicos e instituciones idóneas, en nuestros países el problema ha cobrado una dimensión excepcional.

Si Karl Polanyi denominó como “la gran transformación” al fenómeno económico internacional que se gestaba en el periodo de la inter-guerra, el proceso contemporáneo originado por el derrumbe del bloque comunista, el reacomodo de las grandes potencias industrializadas y por la revolución tecnológica, así como por los efectos que estos fenómenos producen en la organización interna de los Estados y en sus relaciones con otros Estados y otros actores, es un cambio radical sin antecedentes.

En este proceso, las ciencias sociales carecen de instrumentos teóricos que permitan predecir el alcance que sus efectos tendrán. Los tradicionales esquemas y conceptos que describían la organización política y económica del mundo pierden su vigencia, o cobran un nuevo sentido, tales como independencia, soberanía, solidaridad, frontera, crecimiento, desarrollo, cooperación, etcétera.

Los indicios de esta gran transformación contemporánea se presentaban desde unos cuantos años antes en América Latina, cuando estas naciones continuaban con sus procesos de integración interna, en el ámbito económico y social; cuando sus instituciones constitucionales mantenían como objetivos el lograr una mejor distribución del ingreso, reducir la pobreza, crear mecanismos que garantizaran una mayor seguridad y justicia, ampliar las oportunidades de trabajo y preparación para elevar los niveles de vida, a través de una mayor y mejor educación, salud y servicios así como lograr una mejor inserción en el sistema económico internacional.

La economía dejó de ser una materia más en la abultada agenda gubernamental, convirtiéndose en la gran fuerza transformadora, que acabaría de corregir las imperfecciones que los proyectos ideológicos y los gobiernos no

habían logrado. En el esquema de división internacional del trabajo, afinado al término de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de las naciones latinoamericanas dependían, en mayor o menor grado, de los flujos financieros y comerciales del exterior. En ocasiones como flujos de capital privados que invertían en ramas productivas o en instituciones financieras y, otras veces, como créditos específicos privados o públicos, para los más variados fines.

Estos esquemas terminaron con la capacidad de respuesta de varias naciones en la década de los setenta y de los ochenta. La gran mayoría de los países latinoamericanos, sin importar sus tipos o formas de gobierno, se vieron envueltos en la peor crisis económica de su historia. A estas crisis, en muchas naciones, siguieron otras de corte social y político. Más que nunca, estos países deseaban continuar recibiendo flujos de capital y querían seguir disfrutando de ciertas condiciones para la compra y venta de mercancías comerciales. En ocasiones se trataba más que de un problema de perfeccionamiento institucional y mejoramiento de condiciones de vida, de un auténtico problema de sobrevivencia.

El problema económico facilitó, en muchas naciones, a través de su tremendo impacto político y social, el cambio de gobiernos, instituciones e incluso de pactos constitucionales. Tanto al interior como al exterior las naciones latinoamericanas, en lo particular, enfrentaron presiones que remodelaban el perfil de sus instituciones políticas.

De manera inmediata, para solventar el problema económico fue necesario seguir al pie de la letra una serie de indicaciones, dadas por las grandes instituciones del sistema económico internacional, de ajuste estructural, que en realidad incidía de tajo en toda la estructura estatal.

En México, el llamado ajuste estructural, como respuesta a la prolongada crisis económica, en verdad lo fue, ya que obligó al país a orientarse hacia nuevos objetivos, a acabar con instituciones que resultaban costosas e ineficientes, sin importar si ofrecían algún tipo de paliativo a la mayor parte de la población. Se obligó en general a instrumentar toda una serie de medidas para realinearse con la economía de los países industrializados, controlando el gasto en la búsqueda de fórmulas más competitivas.

El proceso de ajuste en México estaba en marcha, cuando fue revigorizado en los últimos años de la década de los ochenta por las transformaciones que se sucedieron en el mundo. No todos los países latinoamericanos corrieron con la misma suerte; otros ni siquiera habían iniciado dicho proceso de cambio en sus estructuras económicas. En el nuevo esquema de competencia económica a ultranza, los procesos de integración económica del exterior presionaban con más intensidad para participar en ellos, o bien para quedar marginados.

En México fue tal el alcance de este proceso, que se le conoció con el nombre de “Reforma del Estado”. Se acababa con las deudas asfixiantes que llegaron a consumir el 70% del producto interno, se acababa la inflación que minaba el poder de compra de los consumidores, se acababa con los grandes déficits, se acabaron las protecciones comerciales a los productos nacionales, pero al mismo tiempo se acababa con las protecciones estatales a las grandes masas empobrecidas tanto en el campo como en la ciudad, poniendo fin a las subvenciones agrícolas y a los privilegios corporativos, se acababa pues, con los gobiernos paternalistas y protectores.

La ley del mercado reanimó los principios darwinianos, sólo sobrevive el más apto, el más fuerte, el más competitivo. Instituciones, y en general estructuras constitucionales fueron afectadas directamente por esta implacable y aparentemente nueva “razón” de Estado. En el caso mexicano uno de los ejemplos más claros fue la necesaria inclusión del capítulo económico de la Constitución, en 1983, para tratar de regular el sistema económico y sus manifestaciones más evidentes. Al poco tiempo, nuevas reformas intentaron introducir instituciones que protegieran al ciudadano de los abusos que, bajo el antiguo esquema de división de poderes, no estaban siquiera contemplados, o que los antiguos mecanismos ya no podían cubrir.

Los mecanismos legales de organización se vieron rebasados en su totalidad. Al problema original de disfuncionalidad institucional que ya nos hemos referido, se agregó una creciente desconfianza y escepticismo por la falta de respuesta eficaz ante los crecientes problemas económicos. Los principios y las instituciones más sólidas como son los relativos a nuestro constitucionalismo social fueron también substituidos, en la práctica, por un constitucionalismo benefactor, en el mejor de los casos, sin tomar en cuenta que la equidad tiene un significado distinto a la caridad.

La infraestructura de las regiones muchas veces fue avasallada por el nuevo patrón comercial a seguir aunque esto se tradujera en el desmantelamiento de sus sectores más productivos y en un acentuado proceso de concentración y centralización. El gran diagnóstico tras pocos años de sufrir el desangelado proceso: un gran problema de desarticulación constitucional, de vacío institucional, sin menoscabo de las variadas voces que hablaban de un problema de fractura en el Estado de derecho.

Cierto que la Constitución es más que sólo la suma de órganos y funciones y en todo caso es el conjunto de principios fundamentales que guardan valor jurídico y caracterizan a la forma del Estado mismo, pero la Constitución también vive a través de una práctica, de la aplicación de sus principios y no sólo de la letra del texto.

En resumen, las sociedades latinoamericanas han llegado a vivir un constitucionalismo laxo, por una práctica de poco respeto a la ley, que como bien señala Nino, es independiente al contenido de las normas que se dejan de observar.

Numerosas son las manifestaciones sociales de este fenómeno: la corrupción en sus inacabables vertientes, la evasión impositiva, los fraudes en las actividades financieras y comerciales, las pequeñas irregularidades de la vida diaria con las que la gente se ha habituado ya sea en las oficinas públicas, en el tránsito urbano así como la proliferación de conductas antijurídicas e ilícitas.

Todos ellos no son más que efectos de dos grandes problemas estructurales que se han desarrollado en nuestro Estado de derecho y que los problemas económicos y sociales contemporáneos hicieron patentes.

En primer lugar, la confrontación continua al interior del Estado entre distintas formas de dominación legítima, lo que podríamos llamar como una confrontación Weberiana, entre un sistema patrimonialista-carismático que intenta evolucionar hacia un sistema racionalista. Confrontación caracterizada por la presencia de partidarios del cambio y de mecanismos democráticos de descentralización del poder político, frente a los partidarios conservadores de posiciones y privilegios adquiridos, adherentes a las tradiciones y al predominio de corporaciones que tiene una relación de privilegio con las estructuras gubernamentales y de mayor concentración de recursos económicos.⁸

El segundo de ellos, la ajuridicidad en la conducta de los ciudadanos de muchos Estados de América Latina, que proviene de la preeminencia, que en ciertos períodos históricos fundamentales y fundadores, tuvieron los partidarios de los sistemas patrimonialistas y tradicionales. No podemos olvidar que la colonización hispánica estuvo caracterizada por un acentuado y ortodoxo absolutismo político que buscaba a como diera lugar la riqueza española, el mantenimiento de la hegemonía política de la monarquía y la defensa de los ideales católicos amenazados.

Este absolutismo se reflejó directamente en las prácticas jurídicas y estimuló la actitud típica del ciudadano que debía encontrar una forma de resistir a los abusos legales. Esta actitud que nos marca nuevamente con gran fuerza es la sumisión frente a las formas jurídicas, pero con violación sustantiva de la ley valiéndose de simulaciones o aprovechándose de subterfugios. Actitud que se resume y representa con el antiguo aforismo “la ley se acata pero no se cum-

8 Véase la obra clásica de Weber, Max, *Economía y sociedad*, 1944, p. 172. Nino opta por el esquema de confrontación entre una sociedad abierta y una sociedad cerrada desarrollado por Karl Popper, *The Open Society and its Enemies*, 1966, que aunque con distintos fines epistemológicos se basa en la misma tipología Weberiana. Nino, *op. cit.*, p. 110.

ple” y que contrasta con el escrupuloso respeto a la ley por parte de los colonos puritanos del norte de América.⁹

Esta ajuridicidad desarrollada durante los siglos de la colonización española se materializó en una moral particular alimentada por el asfixiante autoritarismo político y familiar, creado por el Estado y la Iglesia. La contención a la libre iniciativa forzaba a la conducta al margen de la ley, la cual también, como cualquier conducta social, se desarrolló a través de los años y llega a nuestros días de las más variadas formas.¹⁰

En México en particular, todas las instituciones constitucionales han sufrido el fenómeno de desgaste y falta de efectividad. Sin que la Constitución haya perdido vigencia, pues, entre su múltiples acepciones sigue siendo el eje de toda la organización jurídica, así como el programa ideológico fundamental de la nación, la práctica constitucional debe de ser revalorada, o reconstruida.

Esta revaloración debe de ser hecha conforme a las grandes transformaciones que ocurren a nivel internacional y conforme a las corrientes ideológicas que caracterizan a nuestra nación. No es un proceso de reinvencción, sino de readaptación de los principios de organización que son compartidos por todos los miembros de nuestra sociedad.

A continuación se presentan algunas ideas sobre lo que podrían considerarse fundamentos para la readaptación de una institución en lo particular: la estructura federal.

III. LA INEVITABILIDAD DE UNA NUEVA PRÁCTICA FEDERALISTA

La estructura federal en México ha sido víctima directa del proceso centralizador, por los fenómenos antes mencionados. Esta figura no sólo puede ser parte de un nuevo diseño para el perfeccionamiento de nuestra vida constitucional, sino que necesariamente se convertirá en uno de los mecanismos para iniciar dicha práctica.

Es a través de la figura federal que un país, puede optimizar sus recursos y potencializar su riqueza regional, en el nuevo marco competitivo internacional. Tratándose de una figura organizativa, o dicho de otra forma, de una de las decisiones político constitucionales fundamentales,¹¹ hoy en día recibe claras influencias de diversos procesos internacionales.

⁹ Nino, *op. cit.*, p. 113.

¹⁰ *Ibidem*, y la obra que ahí mismo cita de José García Hamilton, *Los orígenes de nuestra cultura autoritaria*, así como la obra de Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, 1959, y Samuel Ramos, *El perfil del hombre y la cultura en México*, 1963.

¹¹ De acuerdo con la ya clásica denominación de Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, 1983, pp. 231 a 255.

La época en la que vivimos está marcada por la existencia de dos fuerzas contradictorias y simultáneas, que tienen en común su origen en causas económicas. Estas son dos fuerzas físicas que hacen su aparición en el terreno social. Una, la centrífuga, que se presenta al interior de Estados que por diversos motivos no fueron capaces de consolidar una estructura que proveyera a sus partes o entidades de los recursos mínimos para así establecer puentes de comunicación con el resto de las partes, o mecanismos de integración cultural. Como ejemplo tenemos a la Comunidad de Estados independientes, antigua Unión Soviética, o el caso de Yugoslavia, por nombrar a los más conocidos.

En este caso, las tendencias a la separación no siempre parten del factor de fracaso económico como el determinante, ya que existen ejemplos, numerosos y dispersos, en que, por el contrario, la disparidad en el éxito económico de una región, con el resto del Estado, incrementa los movimientos nacionalistas en pos de la desmembración. Con las reservas que toda generalización requiere, podríamos decir que es el caso de las comunidades catalana y vasca en España o Quebec en Canadá.

La otra fuerza, la centrípeta, se presenta con una gran intensidad en los movimientos de integración, precisamente, económica. La Unión Europea, los países de reciente industrialización en Asia, el nuevo acuerdo de libre comercio en Norteamérica, son claros ejemplos de este fenómeno. La integración económica ha motivado numerosos estudios, que arrojan conclusiones interesantes. Por citar tan sólo alguno, la investigadora estadounidense Lyn Mytelka, describe tres modelos de integración regional:¹²

- Su primer modelo, el tipo 1, es un modelo liberal en naturaleza hacia sus partes constitutivas y abarca las regiones de libre comercio y mercados comunes tales como la UE o el TLC, o la Asociación de Libre Mercado del Caribe. Este modelo está llamado a obedecer tan sólo a impulsos del mercado y no posee prácticamente ninguna posibilidad para que se presente forma alguna de intervención estatal o institucional.
- El tipo 2, busca remediar los problemas inherentes al anterior, particularmente en lo relativo a las ganancias desiguales. Este modelo demanda un compromiso político mayor de sus Estados miembros puesto que se requiere intervención compensatoria y medidas correctivas, en un contexto activo por parte de las instituciones estatales. En estos modelos normalmente se produce la polarización, por la dificultad de llegar a

¹² En el artículo de P. Kennethl Kiplagat. "An Institutional and Structural Model for Succesful economic Integration in Developing Countries", *Texas International Law Journal*, vol. 2939, 1991, pp. 51-53.

acuerdos entre naciones de mayor grado de desarrollo con las de menor. Ejemplos de este tipo son el Mercado Común de África Central (CACM), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Unión Aduanera y Económica del África Central (UDEAC).

- El tipo 3 es un modelo dirigido, un sistema integrador que implica agrupamientos regionales fuertemente regulados. Este último modelo tiene por objetivo eliminar las relaciones derivadas de la dependencia vertical con naciones desarrolladas y el establecer mecanismos estrictos de regulación sobre las corporaciones multinacionales.

La integración económica, de esta manera, actúa como un proceso que busca corregir las imperfecciones económicas, incluso al interior de los Estados. Dos principios básicos deben ser extraídos de este fenómeno que agrupa naciones en la actualidad: la autonomía y la cooperación.

Gracias a estos dos principios la fuerza del mercado obtiene la optimización de recursos económicos, mediante la aportación que las diversas agrupaciones, ya sean estas provincias, entidades o naciones, hacen en una misma dirección y contribuyendo con sus propias capacidades.

La dimensión regional adquiere una gran importancia en el seno de la internacionalización de los mercados por su diferenciada capacidad competitiva. Pero para lograr este objetivo, es necesario fortalecer auténticamente a las entidades federativas. Mientras esto no suceda, las regiones, lejos de ganar, pierden, pues en lo individual no tienen capacidad para competir con el exterior.

En México, aun cuando es prematuro hablar de los impactos regionales de la apertura comercial, es posible estimar que las regiones más afectadas sean aquellas donde las actividades económicas principales sean la agricultura, la industria automotriz y los textiles. Como puede deducirse, esto acarreará profundas consecuencias para los niveles de vida de la población rural.

Gracias al proceso de integración en América del Norte, en la próxima década se puede prever que crezca el diferencial de desarrollo entre el norte, el centro y el sur del país. Como ya sucedió con anterioridad en la década de los ochenta, la zona centro y sur perdieron dinamismo, en tanto que los estados fronterizos experimentaron un crecimiento significativo.¹³

Si anteriormente el principal factor de localización era la concentración demográfica, en el nuevo escenario la localización industrial requiere de un

¹³ El artículo de Alfonso Corona Rentería, “Reestructuración regional en México, variables macroeconómicas y Tratado de Libre Comercio”, en *Problemas del desarrollo*, México, vol. XXVI, 1991,

fácil acceso al mercado mundial sobre la base de mano de obra calificada y recursos naturales. Las ciudades de tamaño mediano de los estados fronterizos del Norte, son los centros que mejor llenan esos requisitos. Los desplazamientos y marginaciones económicas producen diversos efectos al interior de los Estados. Guardadas todas las proporciones, el ejemplo histórico de Quebec, provincia que fue marginada por un nuevo patrón económico derivado del incremento comercial con los Estados Unidos, sustituyendo al anterior con Europa, es muy ilustrativo.

Así pues, consideremos a la autonomía y a la cooperación como los principios básicos para el replanteamiento de la institución federal. Por lo que toca a la autonomía, es necesario partir del reconocimiento que en la actualidad es falso el modelo de una sociedad unitaria e integrada, en donde prevalece un aparente sistema legal y político autónomo. Todo Estado, en realidad, está integrado por distintas partes o entidades, orgánicas o territoriales. Partes que no buscan convertirse en proto-Estados o competir por el control territorial de toda la esfera estatal.

El Estado democrático liberal fomenta, al menos en teoría, la existencia de ciertos órdenes autónomos subordinados a él, debido a su interés por mantener y fortalecer la esfera de acción privada y el principio de la pluralidad y tolerancia. Principio que, aunque recogido en nuestro constitucionalismo, diversas razones históricas determinaron la existencia de un orden general o federal fuerte y dinámico y un orden estatal o local subordinado y débil.

Otro supuesto fundamental en la revaloración de la autonomía, es precisamente el reconocimiento de que se trata de un valor relativo, ya que en el mundo de la civilización industrializada, interdependiente, ningún grupo es verdaderamente autónomo. La autonomía en el mundo moderno es relativa y contingente en opciones; opciones sobre el grado en que las entidades pueden establecer una relación con la comunidad general a la que pertenecen y sobre el alcance de las normas de dicha circunscripción y la posibilidad de establecer las propias.

Estas opciones son negociadas para ser determinadas por los miembros de dichos grupos y por los miembros de las comunidades más amplias a las que pertenecen. En breve y llevado al concepto clásico de la institución federal, se trataría de un replanteamiento de la división de competencias recogida en diversos artículos constitucionales, especialmente el 73, 115, 116, 117, 118, 119 y 121.

Bajo este esquema, un mayor margen de autonomía necesariamente expondría a las entidades a la coyuntura de sobrevivir por su energía, consolidación y fuerza y no por una mero contexto normativo.

No se trata de violentar los principios por puro capricho. El supraordenar el derecho de algún grupo sobre los demás es una prescripción infalible para el conflicto, incluso para el conflicto institucionalizado. Sin embargo el redefinir el orden jurídico sobre bases seculares e incluso ahistóricas, como un medio para clarificar políticas y formas de aplicación eficientes, por el aparato estatal tiene límites intelectuales.

Sin embargo en la realidad ha sido esta redefinición la que ha permitido al derecho desempeñar un papel conciliador, concertador, mediador entre los distintos grupos que constituyen una comunidad.

Es el positivismo jurídico, a través de su ya larga historia en Europa central, más tarde en Inglaterra y finalmente en América y América Latina, la ideología que ha contado con esta fuerza conciliatoria y tolerante que, en un grado o en otro, ha permitido a diversos grupos convivir.

Con el replanteamiento de la autonomía estatal necesariamente tendremos que cuestionarnos temas que pensábamos resueltos, de entre los cuales podemos citar tan sólo por mencionar algunos ejemplos los siguientes: ¿Cuál debe ser la mejor distribución de competencias y facultades entre el orden estatal federal y el local y municipal? ¿Hasta donde debe de existir un proceso de control central? ¿Cómo debe un Estado liberaldemocrático, que cuenta con una naturaleza heterogénea, relacionarse con los grupos, con sistemas políticos y legales que operan en su interior? ¿Debe insistirse en la implantación de una lengua nacional? ¿El Estado debe establecer un contenido mínimo, científico o de otro tipo, para la educación pública? ¿Cómo debe la comunidad interior, relacionarse con aquellos grupos que implícitamente los rechazan? ¿Cómo debe el sistema legal de más cobertura relacionarse con los micro-sistemas legales, que aunque parten de la esfera privada, afectan cada vez a más miembros de la vida pública?

Estos problemas tampoco son tan modernos. Finalmente la historia de la especie humana es la historia de la interacción entre grupos: ésta necesariamente ha girado en patrones de supra y subordinación. El imperio moderno por antonomasia, el imperio Otomano, ya concebía la necesidad de contar con comunidades internas que gozaran de relativa autonomía, cada una de las cuales podía organizarse y administrarse legal y políticamente bajo instituciones autónomas y de liderazgo.¹⁴

Un punto de partida esencial para el desarrollo de cualquier política de integración pluralista es precisamente el reconocimiento de que los distintos

¹⁴ La preocupación por la autonomía de minorías dentro de un Estado democrático moderno es tratada por Reisman, Michael, "Autonomy, Interdependence, and Responsibility", *The Yale Law Journal*, vol. 103, 1993.

grupos y comunidades, incluyendo al que pertenecemos, son el producto de fuerzas históricas sobre las que no tenemos elección racional. Se trata de una elección cultural sobre las que los individuos no tienen una influencia significativa temporal y que es diseñada por fuerzas históricas.

Finalmente, por lo que toca al principio de cooperación, es claro que la concepción federal tradicional, en Estados con serias deficiencias de recursos, no puede subsistir. Lo que se conoce como federalismo cooperativo es aquél esquema basado en la cooperación entre ambas esferas de gobierno.

El federalismo es un proceso tan ajustable, que no hay imposibilidad para que se presenten nuevos esquemas de cooperación. En este modelo de federalismo cooperativo, se establece un replanteamiento y reconocimiento de la necesaria intervención de ambas esferas de gobierno en las actividades estatales. Un ejemplo de lo anterior se presenta en el caso en que la legislación se encomienda a los órganos centrales o federales y la aplicación de la ley a las entidades federativas. Otro caso frecuente es la elaboración central de planes y disposiciones generales, que se limitan a señalar el modelo uniforme de coordinación, dejando a las entidades federativas su ejecución y complementación.¹⁵

Esta organización trae consigo el establecimiento de compromisos entre ambas esferas de gobierno para las distintas actividades estatales, que si bien ya existen en el esquema federal tradicional, no es reconocido ni regulado expresamente.

Se trata, finalmente, de la materialización de un principio, el principio de la cooperación, a efecto de perfeccionar una institución constitucional, el federalismo, que a su vez revitaliza así los principios del Estado liberal-democrático. Es un modelo que reconoce la tendencia centralizadora que ha deteriorado la autonomía estatal y se crean nuevos mecanismos para superarla, creándose relaciones efectivas de coordinación que suplantán las relaciones de subordinación.