

CONCLUSIONES

1. El Estado federal y la forma de gobierno republicano-presidencial constituyen la aportación más genuina de los Estados Unidos de Norteamérica al derecho constitucional del Estado liberal moderno. Ambas formas descansan en el principio de la distribución de funciones en el ejercicio del poder político, al mismo tiempo que establecen una nueva manera de coordinación entre las mismas, todo ello bajo un sistema por demás original en el que coexisten dos órdenes jurídicos perfectamente relacionados entre sí.

2. Las Constituciones de las Colonias angloamericanas marcaron el paso decisivo en el inicio de las normas constitucionales escritas, y fue a partir de aquellos documentos cuando se inició la adopción de la estructura tradicional que hoy contienen las Constituciones modernas; a saber: la parte dogmática y la parte orgánica.

3. Los Artículos de la Confederación fueron, de hecho, una Constitución confederada, impregnada de un fuerte espíritu de centralización, ya que en ella se estableció un órgano central, que era el Congreso, al que se le confirieron un buen repertorio de atribuciones. Pretendía más parecerse a un Poder Ejecutivo que a uno Legislativo, pues el Comité de los Estados que funcionaba durante el receso del Congreso, bien pudo semejarse a un Ejecutivo colegiado de carácter rotativo.

4. Independientemente de las consideraciones que se pueden hacer con respecto a la técnica jurídica utilizada en su redacción, la Constitución estadounidense llama la atención por su longevidad, y lo que la ha hecho perenne es el sentido práctico y realista con el que se elaboró. Fue una Constitución que resultó de conjugar el extraordinario sentido común y la asombrosa visión de hombres prácticos, que deseaban organizarse en torno a una norma superior, y a la que estaban dispuestos a someter sus intereses con tal de alcanzar el progreso y la grandeza como nación.

5. El sistema federal no viene a ser la panacea del mundo estructural del poder, lo que sucede es que ha sido un sistema que, con más efectividad, ha intentado una distribución más o menos adecuada de las funciones que conlleva el ejercicio del poder, armonizándolas con los derechos subjetivos públicos. Esto es así, porque en un sistema federal se procura la coexistencia de sus mandos de poder —uno central y el otro local—, lo que, ya de por sí, presupone una

fragmentación del mismo poder que se traduce en una autolimitación *per se* prescrita por la Constitución.

6. El Estado federal es aquel ámbito espacial de validez en el que coexisten dos órdenes jurídicos (central y local), que intervienen en la formación de la voluntad nacional y que están coordinados entre sí por una ley suprema, que es la Constitución.

7. Básicamente la estructura de un Estado federal radica en la adecuada composición y distribución de los órganos que integran el Estado. Sin embargo, el reparto de competencias no está ceñido a una regla determinada, pues depende en gran parte de la historia política, cultural y social del país en cuestión. De la misma manera, es necesario tener presente también la situación del momento en cuanto a la influencia de los factores reales de poder, pues éstos pueden, en cierto momento, influir en la orientación del texto constitucional con respecto a la distribución de competencias entre ambos órdenes jurídicos.

8. Con todo ello resulta indispensable el establecimiento formal de la distribución de competencias entre el orden central y el orden local. Esto no solamente por ser una consecuencia de la existencia misma del Estado federal, sino con el propósito congruente de especificar debidamente los planos jurídicos, ya que tanto el orden central como el local poseen su propia legislación. Por lo consiguiente, y en caso de no establecer este reparto, se antojaría pensar en la imposibilidad del funcionamiento eficaz del Estado federal.

9. La Constitución norteamericana de 1787 incorporó la forma republicana de gobierno en su sección 4 del artículo IV, y su mérito consiste en haber sido la primera que expresamente declaró su adopción, de modo que cuando se piensa en el régimen republicano, no puede omitirse la idea que se tiene de esa forma de gobierno en los Estados Unidos. Puede decirse que con las mismas notas que le ha impreso la ciencia política estadounidense al sistema republicano, son con las que ha hecho su entrada, como forma de gobierno modelo, al constitucionalismo de nuestro tiempo. No podía ser de otro modo, puesto que el sistema republicano contribuyó a impulsar la aproximación a la democracia y enriqueció el sistema de la representación política.

10. No es una coincidencia que muchas de las naciones que adoptaron la forma federal de Estado se hayan inclinado por una forma de gobierno republicano, pues al parecer ambas formas integradas constitucionalmente han contribuido a garantizar, si no una longevidad constitucional (como en el caso de los Estados Unidos), por lo menos una opción institucional más factible para la consecución de ciertas finalidades político-sociales de los gobernados. Cabe aclarar que la forma de gobierno republicano no es una característica del Estado federal, ni mucho menos una derivación de él; es sólo que esta forma hace las veces de un complemento para el perfeccionamiento y el funcionamiento más eficaz del Estado federal.

11. No obstante lo anterior, cada nación puede modelar su forma política de gobierno con base en las condiciones políticas y sociales en que se desenvuelve, en un momento determinado y de acuerdo con sus posibilidades reales. Ninguna ley, por muy maravillosa que ésta sea, ha sido capaz de definir auténticamente la organización política de un pueblo. No existe en el mundo la forma perfecta de gobierno, ni siquiera en una etapa histórica precisa, puesto que los factores que la condicionan siempre entran en una concepción temporo-espacial.

12. Pese a las objeciones enderezadas contra la teoría de la separación de funciones en el poder, mi punto de vista es que dicha teoría continúa tan actual como cuando en antaño se expuso. Lo verdaderamente fundamental de la teoría de la distribución de funciones en el ejercicio del poder radica en un principio importantísimo y trascendental que, incluso, pasó inadvertido aun para el propio Montesquieu: la introducción en su teoría del principio de la legalidad de las instituciones, que no es más que la sumisión incondicional de las funciones de los órganos de poder a los estrictos cánones de la norma jurídica. La limitación al poder que instituyó el barón de la Brède para someterlo a un control no puede ser otra cosa que la sujeción de quienes lo detentan a la norma jurídica establecida. A esto se le llama legalidad. Es verdad que al distribuir las funciones del poder entre distintos órganos se obtiene su fragmentación, lo que de alguna manera es ya un control.

13. No siempre el funcionamiento de las estructuras complementarias entre la forma de gobierno republicano y el sistema presidencial se sujeta al patrón norteamericano, ya que cada país le imprime sus propias variantes, tratando de conjugar la forma de gobierno con el sistema o viceversa, de modo que ambos respondan a sus exigencias. De esto se desprende que los textos constitucionales resultan siempre distintos a sus exigencias. Por eso es que analizar la institución presidencial y el gobierno republicano como se ha desarrollado en el patrón norteamericano, puede que no precise de un gran esfuerzo, pero seguro que se encontrarán ciertas variantes y algunas complicaciones al iniciar su análisis en otras latitudes, además de que plantea la posibilidad de asomarse a la historia política de cada país, en que las corrientes ideológicas y las fuerzas de presión condicionan en sumo grado la disponibilidad estructural de la forma de gobierno y de su Poder Ejecutivo, y en la que se mezclan matices, que si bien en el texto constitucional se antoja difícil, su armonización en la realidad opera con probada efectividad.

14. Las entidades federadas constituyen el presupuesto lógico *sine quibus non* para la existencia del Estado federal, tanto en el caso angloamericano, en donde aquéllas se reúnen para configurarlo, como en el caso de México, donde el proceso se gestó inversamente. Sin embargo, en cualquiera de los ejemplos citados puede hablarse con propiedad de la existencia de un autogobierno, y en

este sentido, sólo pueden considerarse verdaderos Estados federales aquellos en cuya estructura coexisten entidades federacionales dotadas de autonomía.

15. Pero no por ello debe pensarse que la cuestión sobre la autonomía de las entidades federadas ha quedado totalmente definida y debidamente aclarada. La autonomía de una entidad no siempre puede definirse satisfactoriamente porque este concepto varía según el tipo de Estado que se trate, pues aun no refiriéndose al federal suele hablarse de autonomía cuando se estudian otras formas de Estado, como el regional o el unitario descentralizado.

16. Sin embargo, con respecto a las entidades federativas, es correcto hablar de autonomía constitucional, en principio, pues resulta válido aceptar que si un ente de derecho público es capaz de darse su propia norma constitutiva, lógico es que se deba considerar con el carácter de autónomo. Pero en el aspecto en que sí se puede conceder cierta autonomía a las entidades federativas de un Estado federal es el que se refiere a la competencia administrativa. Los Estados miembros poseen sus propios órganos que estructurados en su administración pública aparecen dotados de sus respectivas atribuciones para los diversos asuntos que tienen que atender. Sin embargo, aun cuando la forma de organización de la administración pública federal influye considerablemente en las administraciones locales, es usual que éstas posean ciertos órganos que no tengan nada que ver con los de la administración del poder central. La razón de ello la podemos encontrar si pensamos en las particularidades regionales que presentan cada una de las entidades locales, las que muchas veces se ven precisadas a adecuar su organización administrativa, de manera que ésta responda a las necesidades de ciertas regiones o de determinados sectores de la población que requieren de su atención.

17. La participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional está basada en el hecho de que todas las agrupaciones sociales que integran un Estado federal tienen que colaborar en las decisiones nacionales que toma el orden jurídico central. De este modo, las entidades federadas aparecen como una parte que participa en la toma de decisiones de otra parte. Ambas partes forman el todo, que no es más que el Estado federal, y para que ese todo funcione deberá estar plasmado y compactado en una ley superior, que es la Constitución, la que no hace otra cosa que amalgamar los dos órdenes jurídicos conformando la unificación política del Estado federal, pues la esencia de toda ley máxima consiste en encarnar el principal ordenamiento jurídico por el que se sustenta la integración estatal.

18. Sentadas las ideas anteriores, mi criterio es en el sentido de que uno de los elementos esenciales del Estado federal lo constituye la participación de las entidades federativas en la voluntad federal, pues esta acción debe traducirse en una verdadera relación de colaboración entre las propias entidades y el orden central, ya que en un régimen federal no es correcto hablar de subordinación

de un orden jurídico con respecto del otro, pues se perdería la esencia del Estado federal, incluso, debe buscarse, en todo caso, la existencia de una relación de efectiva cooperación entre las funciones de ambos órdenes jurídicos. Visto de esta manera, todo parece indicar que la participación de las entidades federacionadas en las decisiones tomadas por el orden central, es decir, aquellas que constituyen o integran la voluntad nacional, no es más que una reafirmación de que ellas actúan como partes integrantes del todo, que es el Estado federal, porque precisamente esta acción de participación es la que viene a determinar la verdadera unificación del Estado federal.

19. Aun cuando se hubiese buscado un principio ideal federalista para nuestro país, a través de la defensa que de la autonomía de las provincias de la Nueva España hiciera Ramos Arizpe, no puede negarse que la idea *ad ovo* fue la idea federal que privaba en los Estados Unidos del Norte, aun cuando existía información sobre las ideas liberales europeas al respecto. Sin embargo, más que una idea federal concreta o clara que pudiera haber existido entre los panegiristas de nuestro federalismo, la idea que se tenía más bien era sobre la descentralización política. Entonces lo que en realidad se buscó (o más bien buscó Ramos Arizpe) fue una descentralización gubernamental que garantizara la solución a los diversos problemas que se gestaban en las provincias, a sabiendas que de este modo resultaba más fácil la solución de los problemas provinciales de la Nueva España; es decir, no se buscó el modelo federal como forma de Estado debidamente estructurada, científicamente hablando, sino que se pugnó por una descentralización política o gubernamental. Entonces, si nos ponemos en el supuesto de que el sistema federal se traduce como sinónimo de una descentralización política, sí podríamos hablar de que el federalismo mexicano tuvo su origen en la aportación que, con su defensa, hizo Ramos Arizpe en la Asamblea Constituyente de 1812 para que la Constitución del mismo año incorporara la autonomía provincial. Pero si nos colocamos en la hipótesis de que se hubiese propuesto una forma de Estado federal como tal, o por lo menos sus bases primordiales, para el territorio de la Nueva España, la respuesta tendría que ser en sentido negativo.

20. De todos modos, la disposición del artículo 24 del Acta Constitutiva no hace más que dar la razón a quienes ven que el sistema federal mexicano fue inspirado en el de los Estados Unidos de Norteamérica, aun cuando las Diputaciones provinciales hayan contribuido de manera coyuntural al surgimiento del federalismo en nuestro país. Si consideramos que la representación en los casos históricos de la Nueva España y las colonias inglesas tuvieron como principal motor la de aspirar a su autonomía, la verdad es que no se observan diferencias considerables como para descartar, en todo o en parte, la influencia determinante del federalismo norteamericano en la instalación del federalismo mexicano. Por lo tanto, no veo que el proceso en cuestión haya sido distinto, ni tampoco que

Ramos Arizpe hubiera pretendido algo diferente que las colonias inglesas, pues si bien éstas desde el principio abrigaron un criterio separatista, las diputaciones provinciales enarbolaron la bandera de la autonomía para luego separarse.

21. Pero si en contra de los “criterios mexicanistas” se evidencia la total influencia de las instituciones norteamericanas, concretamente de la Constitución, en la implantación de nuestra forma de Estado federal, no pienso por ello que el sistema haya sido desventajoso o inconveniente para el país adoptante. Lo que sucede es que es propio de los países latinoamericanos, o de sus culturas jurídicas, elaborar sus instrumentos jurídicos basados en abstracciones y en ideas que muchas veces no coinciden con la realidad, y así, mientras en otros países las características de sus sistemas jurídicos y políticos se han ido conformando gradualmente como resultado de sus tradiciones y de su progreso cultural y social, a los latinos nos ha parecido muy cómodo implantar formas o modos cuyo éxito en la tierra de origen ejerce para nosotros su inevitable atracción. La creación de nuestra forma de Estado federal no es obra de la tradición ni de nuestras costumbres, porque el *signum especificum* de México era la dependencia que tenía con un país europeo.

22. Por eso quizá se pueda decir que nuestro federalismo será auténtico sólo en la medida en que se encuentre enraizado en nuestras costumbres y forma de vivir, una vez que los mexicanos hayamos aprendido medianamente que es la forma de Estado que rige nuestras relaciones cotidianas; pero sostener que el sistema federal nació como producto de nuestra realidad, constituye una equivocada visión de nuestra propia historia constitucional, al mismo tiempo que una utopía de quienes la sustentan. No es posible transformar de golpe las costumbres de un pueblo con sólo plasmar las letras en las páginas de un libro, así se trate de la propia Constitución de un país.

23. Ausente México casi por completo de páginas democráticas en el libro de su historia, su federalismo no ha calado hondamente en la conciencia de sus ciudadanos, que no ven más que un sistema omnipotente en el que se transmite el poder de un grupo a otro, pero ligados por los mismos intereses, tanto políticos como económicos. Por esa razón ha sido casi imposible el tránsito gradual hacia la democracia, y ésta inicia su camino con el respeto y el acatamiento que se tenga por el derecho y por las instituciones políticas, en primer término por quienes ejercen el poder. Pero si bien es cierto que estos problemas de respeto y sometimiento a la ley por parte de los funcionarios son propios de países subdesarrollados con una subcultura jurídica, como el nuestro, no lo es menos que la ley, por muy buena que se suponga, resulta letra muerta cuando lo que se prescribe es imposible que se cumpla. La fuerza de la ley no radica en aquellos que la hacen, sino en el apoyo que le prestan aquellos sobre quienes dirime. Por ello, si a la sociedad no se le orienta para su desarrollo integral, dentro de su sistema de gobierno y dentro de un Estado de derecho federal, continuará en

forma regresiva hasta su completa claudicación. Las dictaduras, tiranías o totalitarismos y, en fin, cualquier sistema de gobierno que se aparte del derecho han predominado en el mundo sólo cuando no han tenido el contrapeso de la conciencia popular. Y no se piense que pretendo afirmar que debemos hacer Constituciones o leyes perfectas, pues ningún espíritu es capaz de elaborar normas de conducta retocadas que se transformen en verdad allá afuera en la realidad social. Lo que quiero decir es que antes que asomarnos a otros países, debemos compenetrarnos en lo que nosotros somos y en lo que tenemos, para que nuestras normas sean un reflejo fiel de nuestra realidad, de nuestra idiosincrasia y de nuestra cultura, pues la mayoría de las Constituciones que nos han regido habrían funcionado mejor si hubieran tomado en cuenta nuestra forma de vivir, así como las condiciones de nuestra incipiente cultura jurídica.

No obstante que en la civilización moderna el desarrollo individual y social debe posibilitarse con más efectividad dentro del Estado federal, y que éste debe realizar una tarea de configuración social que permita una actividad abierta a los fines económicos y sociales, que pretendan un mejor nivel de vida de la sociedad, hasta hoy no se ha palpado fehacientemente una conducción firme hacia ese objetivo por parte del Estado federal mexicano, porque a la mayoría de los gobiernos se les ha olvidado que el desarrollo económico-social de un país es sólo aquel que se finca en el progreso de su cultura y en el de sus instituciones jurídicas, políticas y sociales con un sentido democrático y de justicia social hacia sus gobernados. La tesis del Estado constitucional liberal debe ser la de un Estado previsor que planifica, cumple prestaciones y promueve el desarrollo integral de la comunidad, pero nada se puede esperar si ese Estado se encuentra separado de la sociedad para la cual fue instituido.

Esto conduce a la falta de una interconexión cada vez mayor entre la sociedad y el Estado, incluso, en ocasiones, hasta vérselos como entes distintos uno de otro y no en armónica existencia y orientados o dirigidos hacia un mismo fin. Por eso es que una separación sistemática entre la acción legitimadora de la sociedad y de la filosofía de principios expuestos en el texto fundamental, casi siempre dan el traste con la efectividad pragmática de éstos con el correspondiente abandono de los objetivos de aquélla. Este efecto de interconexión debe reforzarse en virtud del principio del Estado federal, cosa que en México no sucede, pues su sistema federal no contribuye a la articulación del ciudadano en la formación de la voluntad política relegando, a su vez, el ejercicio de la vida democrática de la nación. Una separación sistemática entre la voluntad legítima de la sociedad y un principio formulado por la Constitución está tan distante de la congruencia del binomio pueblo-gobierno, que no puede más que interpretarse como un ideal deseado pero difícil de alcanzar.

Hay que aceptar que la escasa cultura constitucional de la República mexicana, no obstante las presiones de los factores reales de poder que predominan

en la época moderna aparece reflejada por la total ausencia de una conciencia con respecto a su texto constitucional, puesto que la sociedad mexicana no está involucrada realmente con las decisiones políticas fundamentales del Estado federal, cuyo matiz unitario arroja la opinión en torno al orden político, económico y social o al sentimiento por la necesidad de un cambio social y democrático.

24. Cuan han sido relegadas las comunidades que integran a las entidades federadas del sistema federal mexicano, se puede deducir de la exigua participación que éstas han tenido a lo largo de la historia en las decisiones políticas fundamentales, tomadas siempre desde el centro en detrimento del papel que se requiere de aquéllas, para establecer un consenso nacional en torno a decisiones que involucran a la sociedad mexicana. Con todo ello, hay que recordar que la historia de la mayoría de las entidades federadas muestran una parte importante de la vida de la Constitución del país, pero al parecer con el transcurso del tiempo algunas posiciones liberales y ciertas normas que reivindican las luchas libertarias del pueblo mexicano han sido abandonadas. Sin embargo, el Estado mexicano, con su Constitución a la cabeza, aún sigue considerándose como un Estado de tipo federal.

25. En una Constitución real no basta que el precepto sea lo suficientemente claro en cuanto a la intención de adoptar la forma de un Estado llamada federal. Lo que se necesita es discernir si la forma que plasmó la Constitución fue recogida por ésta sabiendo el sentido de todos sus gobernados, es decir, si de acuerdo con las condiciones en que se estaba desarrollando la participación política de la sociedad mexicana en ese momento, fueron las que condujeron al legislador para adoptar esa forma de Estado, o sea, de abajo hacia arriba, o si dicho principio de la forma de Estado fue impuesto por la Constitución sin que la sociedad actuante para la cual iba dirigida fuese consciente —al menos en ese momento histórico determinado—, del significado y trascendencia del mencionado principio que conlleva en sí mismo una forma de ser, una conducta, de esa sociedad, así como de cuál debía haber sido su participación complementaria para que el deseo de lo allí escrito fuera real y efectivo, o sea, de arriba hacia abajo.

26. Pienso que una Constitución debe caracterizarse sustancialmente por tener la fuerza para propiciar una consolidación democrática constante, estableciendo el marco institucional que permita una actividad social unificadora, que se cimiente en la solidaridad entre la comunidad y el propio Estado. Desde este punto de vista, puede descartarse cualquier gobierno autoritario que quiera imponer su voluntad desde la cúpula, al mismo tiempo que se puede lograr un respeto al principio de participación democrática. Si la Constitución pudiera ver más allá que el simple enunciado de una forma de Estado federal democrático, como lo sería el concierto de fuerzas y corrientes de opinión, que se desplazaran

dentro de una determinada situación constitucional conducidas a la alternancia institucional en el poder, pero soportadas esas fuerzas y esas corrientes de opinión en una libre consociación en la sociedad mexicana, estaríamos, entonces, dentro de un proceso de renovada participación política permanente cuya base no sería otra que la voluntad de las mayorías. De ese modo tendríamos un verdadero Estado federal democrático actuante y dinámico, y no un Estado federal que existe en el texto constitucional pero sólo de nombre.

27. Teóricamente, la forma del Estado federal adoptada por la Constitución de 1917 se inscribe en la clásica hipótesis de distribución de competencias entre el poder central y las entidades federativas, aun cuando a éstas se les considere en el texto como soberanas. Pero este calificativo proviene del estereotipo conceptual que los constituyentes originarios han usado tradicionalmente, no se sabe si por ignorancia, por estrategia o por comodidad del término, tal como se hizo con nuestra Constitución, pues pocas han escapado de esta costumbre al hablar de las entidades federadas. Por lo demás, el artículo 40 resulta comprensible en cuanto a la intención de establecer el Estado federal, aunque al estudiar la distribución de competencias de manera vertical entre el poder público central y las entidades federativas que hace la Constitución mexicana, se da uno cuenta que la propia Constitución ha tergiversado el verdadero espíritu del Estado federal, ya que la auténtica distribución debería ser en forma horizontal, en el entendido de que ningún orden jurídico de esta forma de Estado tiene superioridad sobre otro, desde el punto de vista estrictamente jurídico.

28. Los preceptos fundamentales que establece una Constitución descansan en la congruencia que los mismos pueden tener en la vida política de la sociedad a la que se dirigen. De ese modo, la Constitución se inviste de validez no sólo porque los preceptos que contenga sean susceptibles de aplicación, sino porque los mismos constituyen el reflejo fiel del sentir y del actuar de aquella sociedad participativa en las decisiones fundamentales nacionales. Si esto no se da, ninguna Constitución, por muy hermosa que ésta sea, es capaz de generar la credibilidad sustancial en quienes deben normar su actividad dentro del proceso de consociación estadual. Cualquier forma de Estado prescrita en una Constitución que no se enmarque en este contexto está destinada al fracaso, y el papel al que se reduce quedará concretado a la domesticación constitucional que sus normas o principios, con sus aparatos burocráticos, hará con la sociedad para relativizarla y aminorarla. La eficacia de la praxis en la forma federal de Estado establecida por una Constitución depende, más que del acierto de su aplicación, de una convicción volitiva para querer normar la conducta en ese sistema y no de la perfección de sus textos, porque un principio constitucional mide su eficiencia en razón a la contribución para satisfacer las necesidades y poder cumplir los ideales de un pueblo. La forma de un Estado es aquella que corresponde a las cualidades propias, y a la historia del desarrollo de la nación que en ella vive,

pues el Estado no es un fenómeno de contingencia en la historia sino consubstancial a ella. No otra cosa resulta el Estado más que la unidad de la voluntad jurídica y política de la comunidad gobernada. De ello se sigue que el derecho encuentra su plena expresión en el propio Estado.

29. Ahora bien, junto a una democracia y a un Estado de derecho que se supone deben existir, aparece el Estado federal como fórmula compuesta, en que se propicia con más efectividad la participación de las entidades individuales en la voluntad nacional. Una prospectiva rápida muestra evidentemente que la Constitución mexicana de 1917 continúa replegándose con el tradicional concepto dogmático del federalismo centralizado, y según la dinámica propia del Estado federal, como ya quedó establecido en páginas anteriores, lo conveniente es la estructura de una organización estadual donde las entidades particulares integran un todo, pues para esta forma estatal lo importante es una distribución de las tareas entre el orden jurídico local y el poder central. Sin embargo, hay que reconocer que los tiempos actuales que vive México han condicionado a aligerar el peso de las tareas hacia el poder central. Aun así, sería muy riesgoso afirmar que el sistema federativo mexicano haya conseguido su funcionalidad, simplemente son las necesidades actuales, las que lo han empujado a modificarse sustancialmente. De todos modos, el surgimiento del pluralismo político brotado en el México de hoy ya no alcanzó a recibir la vitalización de modo que proviniera de la idea y con las condiciones de paternidad del Estado federal; antes bien, emerge como contrafuerza a un sistema federal vetusto que no previó o no se anticipó al fenómeno consubstancial de los cambios en la sociedad. Por ello, el actual Estado federal debería dar el salto para incorporarse en el rejuogo de las fuerzas políticas, si no quiere ser marginado por ellas y cuestionado, tanto en su historia como en su estructura.

30. La Constitución mexicana parte del supuesto de que ciertas funciones estatales están rigurosamente distribuidas entre los dos órdenes jurídicos, ya sea en el ámbito de los poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial. Por ello, lo mismo que en la Alemania federal, puede distinguirse lo que es la legislación federal y la de las autoridades particulares, la administración federal y la administración local, así como la jurisdicción federal y la jurisdicción local. Pero frente a la suposición general de que las entidades federativas asumen competencias equilibradas con el poder central (al menos en el ámbito de la administración), preceptuada por el artículo 41 de la Constitución, se alza el imponente liderazgo del titular del Poder Ejecutivo frente a la opacidad de los otros poderes, de donde resulta que las tareas conjuntas que deberían realizar los dos órdenes jurídicos del Estado federal han superado con creces los inocentes supuestos idealizados por la Constitución. Y así, entre los principios idealizados y la raquítica posibilidad para las entidades federativas de incorporarse de lleno en la participación global, México ha conducido sus pasos por el sendero del “Estado

federal unitario”, o si se quiere, por el del “Estado federal centralizado”, lo que ha reducido a la propia Constitución, en cuanto a los principios que se comentan, a un carácter meramente nominal, y con ello también a la democracia, pues “[...]el menoscabo o desvirtuación de la democracia en Latinoamérica se ha producido por el carácter eminentemente nominal o semántico de muchas de sus Constituciones”.

31. Y es que el sistema de distribución de funciones entre los órdenes jurídicos que integran el Estado federal mexicano nunca ha dejado de cuestionarse. Siempre ha existido polémica en cuanto a la asunción de las materias por parte de ambos órdenes, pero siempre, las negociaciones en asuntos de la vida constitucional han caído bajo el dominio y competencia del poder central. Por eso es que el cúmulo de tareas y actividades estatales ha seguido avanzando en favor del poder central federal, y aun cuando la Constitución ha previsto facultades o atribuciones concurrentes, en la práctica no ha dejado de calificarse sólo como un buen deseo constitucional, porque cualquiera que haya sido la incidencia concurrente de esas tareas, las decisiones globales han correspondido al poder central y no a los de la entidad federativa. El problema aparece aún más grave cuando se atisba sobre las Constituciones de los estados particulares, tan incapaces para crear elementos originales, tan ingenuas para diseñar las estructuras de su sociedad y tan imprevisoras para conformar el proyecto político estatal que las fortalezca.

32. Debemos coincidir en que es apremiante replantear una adecuación de nuestro sistema federal, principalmente, en el punto de equilibrio de las relaciones entre los dos órdenes jurídicos que lo integran, de tal manera que pueda responder al desafío de la modernidad constitucional que hoy envuelve al país. De la solución que pueda dársele a este problema depende, en buena medida, que nuestro federalismo se transforme radicalmente y que pueda convertirse en el verdadero vehículo renovador que conduzca al país hacia la auténtica democracia.

México necesita abandonar de una vez por todas el criterio de un federalismo unitario, en el que las decisiones nacionales concentran todo su peso en uno de los polos, haciendo que el fiel de la balanza decisional esté inclinado siempre hacia un extremo, y cuyo desequilibrio se traducirá siempre en la desventaja del otro. Mientras el poder central tase a los otros niveles de gobierno con una medida inferior a la suya, no habrá posibilidad de que el sistema federal opere con justicia. Para ello, hay que partir de una nueva concepción con respecto a la distribución de competencias, en la que cada uno de los órdenes jurídicos integrantes realice adecuadamente sus funciones sin detrimento de ninguno de los dos, y considerando que no puede existir uno sin el otro, pero sin superposición entre ambos. Se requiere una cooperación sólida y permanente que fomente el equilibrio de sendos órdenes jurídicos en el ámbito del derecho

constitucional, sin olvidar que tanto el poder central como las entidades federativas constituyen piezas complementarias que están encauzadas a realizar aquellos fines comunes que no son otros que los del propio país y los de todos los mexicanos.

En efecto, tenemos que empezar a dar los pasos encaminados hacia un nuevo federalismo actuante y dinámico, cuya premisa fundamental sea la cooperación entre ambos órdenes jurídicos, pero sin competencia desleal, es decir, sin dualidades, que puedan dar paso al enfrentamiento inútil, sino que sus acciones puedan coincidir en intereses mutuos y comunes y dirigidos a mejorar el nivel de vida del país. Este nuevo concepto del federalismo sólo será posible cuando se comprenda que el muro de la ignorancia, de la prepotencia y de la estupidez política entre el poder central y las entidades federativas tendrá que ser derruido para que la separación deje paso a la cooperación.

33. Debemos situarnos en una nueva filosofía del federalismo por medio de la cual surjan nuevos mecanismos de colaboración, sobre todo en la línea horizontal de autoridad. Hace falta una mística renovada de nuestro sistema federal que se cimente en acuerdos interestatales que coadyuven al desarrollo político, económico y social que beneficien tanto al centro como a las regiones, de tal modo que los mecanismos de solución se aproximen cada vez más a sus destinatarios.

Hay que replantear y modernizar las relaciones entre las entidades federacionadas y el gobierno federal, pero sobre la visualización de un federalismo redistributivo y de cooperación. Se tiene que desterrar, ya, la mentalidad absurda de supraposición del funcionario federal con respecto al local, en el entendido de que a ambos concierne la misma responsabilidad y el mismo deber: la de compartir la distinción y el honor de que la patria permita la oportunidad de servirle, y de que las decisiones de los dos jamás podrán tomarse al margen de ninguna ley.

Por eso es necesario que en el marco de un federalismo cooperativo, se conciba una relación de coordinación entre los funcionarios federales y estatales, pues hasta hoy éstos se han comportado como subordinados de aquéllos; esto hace que la cooperación resulte difícil porque muchas veces esta relación se transforma en una relación de antagonismo, cuando ambos deberían ser aliados en la solución de los problemas.

Se debe tener presente que en un federalismo en donde las competencias estén distribuidas con equidad para ambos niveles de gobierno, las relaciones tienen que centrarse, fundamentalmente, en el apoyo cooperativo para el financiamiento de programas, administración y presentación de servicios públicos, porque es en estos renglones donde se puede establecer con mayor facilidad una auténtica coparticipación de esos niveles, lo que, en términos de distribución de poder y de competencias, significa una verdadera descentralización.

Lo anterior hará que los niveles de gobierno emprendan tareas conjuntas, debidamente coordinados, pero respetando cada uno sus competencias, ya que lo usual en la mayoría de las tareas que atañen a estos renglones, es que el poder central aporte porcentaje mayor de los recursos destinados a esos fines, lo que plantea o determina una relación de supra o subordinación entre los niveles de gobierno mencionados.

Pero es mi opinión que para que las tareas conjuntas se lleven a buen término, dentro de un federalismo cooperativo, se requiere establecer una reforma constitucional en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer y tener capacidad de resolución acerca de la ejecución de los programas de desarrollo que sean acordados por los niveles de gobierno, pues es conveniente que se proteja el destino de los recursos, así como el total cumplimiento de esos programas por parte del Poder Judicial federal.

Si se trata de que México marche por el rumbo de un verdadero federalismo cooperativo, en el que la participación de las entidades federativas sea efectiva y real en las decisiones nacionales, bueno sería establecer el referéndum para que, mediante consenso, hicieran sentir su presencia en decisiones que atañen a toda la nación, como por ejemplo, con motivo de la actual crisis económica que ha golpeado a todos los mexicanos, y en donde el poder central (Ejecutivo y Legislativo) ha tomado medidas que involucran el futuro y el bienestar social de todos los compatriotas.

La equidad comparticipada que supone un federalismo de cuño cooperativo, incluye todo tipo de relaciones entre el poder central y las entidades federativas. Estas relaciones intergubernamentales lo mismo se refieren a la coordinación de programas de desarrollo social, a las actividades políticas o a la participación de los recursos económicos que deben tener sendos niveles de gobierno. Por ello, es pertinente que las entidades federativas tuviesen en su favor determinado recurso legal ante el Poder Judicial federal para que se obligara al poder central a entregar en tiempo las participaciones de los recursos económicos que a ellas corresponde, de acuerdo con las prioridades que se presentaran con motivo del ejercicio fiscal anual.

34. El futuro del federalismo en México debe afianzarse en una verdadera participación democrática de las entidades federativas en las decisiones nacionales, en donde éstas desempeñen papeles innovadores como unos verdaderos laboratorios de democracia participativa, con actitudes y prácticas imaginativas que las sitúen en un factor determinativo para el progreso del país. Las entidades federativas tienen que asumir ya un papel regulador del avance global y democrático en México, con el que puedan hacer frente a sus responsabilidades dentro del desarrollo contemporáneo que el país plantea, en cuanto a la modernización de su estructura y de sus fines. Tienen que hacer valer con más fuerza su poder de intermediación entre el poder federal y sus municipios, a efecto de incrementar

y fortalecer las diversas áreas de éstos, así como la coordinación y regulación de los programas intergubernamentales, en cuanto a que las entidades federativas pueden influir en la recepción y otorgamiento de los fondos federales. Hace falta que las entidades federadas se conviertan en guardianas de las acciones o medidas del poder central, cuando éstas se diseñen con la participación de las propias entidades y beneficien a todo el territorio nacional, pues el poder local constituye la clave de los asuntos que van a determinar el éxito y bienestar de todos los habitantes del país.

Las relaciones entre el poder central y las entidades federativas, en el seno de un federalismo cooperativo, tendrán que ser relaciones fuertes y sólidas, pero interdependientes, que estén basadas en una estrecha compartición de diversas tareas y objetivos comunes en donde medie la cooperación y la asistencia. Por eso las relaciones entre poderes no son más que relaciones entre funcionarios, que deben interactuar en forma dinámica y continua en la cooperación mutua de las funciones que requiere llevar a cabo el Estado. De ello se sigue que sea necesaria la vinculación constante entre los representantes del poder central y los representantes del poder local para llevar a un buen término la discusión sobre programas intergubernamentales, así como para la elaboración conjunta de acciones de efectos globalizadores, para lo cual es conveniente que se haga una revisión de la distribución de facultades que contiene la Constitución con respecto de ambos niveles de gobierno, en donde se vayan creando nuevas formas de coordinación y de cooperación entre el poder central y los poderes locales, pues la auténtica renovación de nuestro sistema federal deberá plantear una moderna distribución de facultades acompañada de una distribución real de autoridad, de responsabilidades y de recursos.

35. El titular del Poder Ejecutivo ha sido el eje alrededor del cual han girado casi todos los sistemas de gobierno, y de cuyo papel o actuación depende en mucho el éxito o fracaso tanto de la forma de gobierno como de la forma de Estado. A tal grado es esto cierto que, incluso, la propia personalidad del titular, a veces, ha jugado un papel determinante para la definición de un régimen según le haya impreso su carácter el presidente. Así ha sido en la mayoría de los países que han conformado las instituciones políticas de su régimen, y que han confiado a su gobierno el timón que debe dirigir la nave de la nación a buen éxito, sorteando los imprevistos problemas que depara el misterio que impone el mar de la sociedad entera. Es en ese órgano en el que recae siempre la esperanza que las sociedades tienen para que su país marche cada vez mejor; es en la actuación del titular del Poder Ejecutivo donde se ubica el termómetro que indica el progreso y el avance de los países, pero también con el que mide su estancamiento y su fracaso.

36. Dos hechos importantes reflejaron en ese entonces lo que sería en adelante la preponderancia del Poder Ejecutivo mexicano: a) la sustracción de fa-

cultades que otrora pertenecían al control de las entidades federativas en favor del dominio del poder central federal, sobre diversas materias como el comercio, minería, patentes y marcas, algunas instituciones bancarias, uso y aprovechamiento del agua, migración y salud; lo mismo sucedió con las alcabalas a los estados particulares, y b) el uso institucionalizado de prácticas políticas que iban en detrimento de la división de poderes, fundamentalmente aquellas que se utilizaban a través de delegaciones de facultades extraordinarias al Ejecutivo, para que éste legislara al margen de los casos previstos en el artículo 29 constitucional. Igual juicio puede emitirse por lo que se refiere a la indiscriminada práctica de la intervención del poder central de la Federación con la llamada desaparición de poderes, que el presidente utilizó a través del Senado para sacudirse a algunos gobernadores que no acataban las disposiciones del centro.

37. Teóricamente, la separación de funciones del ejercicio del poder tiene un alto significado en la estructuración y la distribución de competencias, pues marcha bajo el supuesto de que ninguna de las ramas del poder deben concentrarse en una sola persona o corporación. Pero en la práctica moderna dicha separación va más allá de la teoría, porque encierra el principio de la legalidad en el ejercicio mismo del poder, es decir, pretende que cada función se realice única y exclusivamente conforme a lo prescrito por la Constitución. Por eso es que la separación de funciones opera en sí misma como, una limitante para cada uno de los poderes, y aunque, como, ya se sabe, la mencionada separación surgió para moderar al Legislativo, es susceptible de aplicarla también para controlar adecuadamente la actuación del Ejecutivo.

Puede decirse que la misma intención que en un principio originó la creación de la separación de funciones para la contención del Legislativo resulta apremiante hoy en día hacerla efectiva con respecto al Ejecutivo, pues éste, con sus desmedidas facultades, ha terminado por rebasar y marginar al Legislativo. Así, en la mayoría de los países latinoamericanos de carácter presidencial, la separación de funciones en el ejercicio del poder no ha dejado de ser solamente un adorno constitucional, en donde la verdadera limitante a cada poder junto con el principio de legalidad no existen. Pero si por las herencias del caudillaje el Poder Ejecutivo fortaleció su papel en la vida política de esos países, la verdadera causa no está en esa preponderancia del Ejecutivo en sí misma, sino en el debilitamiento de los otros poderes, de tal manera que el predominio de aquél no es más que el efecto de la debilidad de éstos.

No pocos movimientos de independencia en los países latinoamericanos resultaron azarosos a su vida institucional, y el triunfo de esas luchas fue aprovechado por el “hombre fuerte” para encumbrarse en el poder y no abandonarlo por mucho tiempo, convirtiendo al órgano del Poder Ejecutivo en un presidencialismo, que muchas veces no fue más que el disfraz con que se ocultaron a las auténticas dictaduras.

38. En México, la separación de poderes corre la misma suerte que la mayoría de los países latinoamericanos, pues dentro de la estructura constitucional este principio ha quedado olvidado en cuanto a su práctica democrática, aunque en teoría se invoca a cada momento, pero en el ejercicio constitucional es siempre el Poder Ejecutivo el centro de mando que constantemente impulsa la dinámica de las decisiones nacionales. Esta condición de preponderancia del Poder Ejecutivo ha terminado por herir profundamente la estructura y el espíritu del Estado federal mexicano, porque contradice el principio y la vigencia del Estado de derecho, cuya esencia emana de manera directa del principio de legalidad.

Mientras no se quiera entender que la función de gobernar tiene que estar sujeta estrictamente a lo dispuesto por la Constitución; mientras no se interprete que la separación de funciones del poder, consagrada en la Constitución, debe operar como una auténtica limitación en el ejercicio del mismo, y mientras no se comprenda que para la Constitución cada rama del poder ostenta el mismo rango y la misma importancia, México continuará incluido en la lista de aquellos países que, por su incultura jurídica, han aplastado rotundamente la vigencia de sus más preclaros principios constitucionales, y donde la actuación de un solo poder ha dado paso a la negación del sistema federal, a la violación del Estado de derecho y a la proscripción del principio de legalidad.

39. Del mismo modo, resultaría impropio en cualquier estudioso del derecho constitucional, analizar la teoría de la separación de poderes de manera esquemática y rigurosa, porque para la práctica y la efectividad de la misma deben tomarse en cuenta siempre las características propias de cada país, pues el mérito del funcionamiento real de ella no consiste en indagar si debe operar conforme al modelo clásico, sino en saber si la concentración de atribuciones a un solo poder son o no necesarias en las condiciones que en un momento determinado imperen en el país, y si ese cúmulo de facultades van en contra del recto ejercicio constitucional del poder o si socavan la libertad política de los gobernados.

Con respecto al enunciado del primer supuesto, el principal problema con el que me enfrento consiste en la imposibilidad de precisar en forma coherente cuáles serían esas “condiciones” que en un momento determinado justificarían esa concentración de facultades en el presidente, porque si se entiende que esas “condiciones” se traducen como aquellas circunstancias graves que pueden surgir de pronto, y que pongan en peligro la estabilidad de la nación, la seguridad y la libertad de los individuos, yo podría afirmar que, en el caso de nuestro país, la Constitución tiene perfectamente prevista esta situación de acuerdo con lo que dispone en su artículo 49, en relación con el 29 y el segundo párrafo del 131. A mi juicio y desde el punto de vista constitucional este sería el único caso en el que dichas “condiciones” justificarían la concentración de facultades en una sola persona.

Pero sucede que el presidente mexicano ha concentrado siempre y por tradición demasiadas facultades en comparación con los otros poderes, y no en todo momento ni en todo tiempo ha habido “condiciones” que pongan en peligro la paz social. Lo que pasa entonces es que la Constitución le ha otorgado demasiadas facultades, además de que su posición de jefe político de la nación y representante principal del Poder central del Estado federal, lo han dotado de numerosas facultades extraconstitucionales. Ignoro si este fenómeno ha sido la causa de que anden afirmaciones por allí, en el sentido de que es preferible un presidente fuerte y no un presidente débil. Tampoco sé si ambos conceptos estén disociados con el principio de legalidad que está inmerso en la teoría de separación de funciones en el ejercicio del poder, o sea, lo que equivaldría a decir que es preferible que un presidente sea “fuerte”, no importa que viole y se exceda en sus atribuciones, y no un “débil”, que tenga que estar sujeto siempre a lo mandado por la Constitución y al principio de legalidad. En todo caso, y ante lo imposible que me resulta prescindir de la objetividad constitucional, creo que esta clase de afirmaciones no dejan de ser sólo términos subjetivos que encierran intenciones de atenuar (o tal vez de justificar) con complacencia, la actuación en la vida de México de nuestros presidentes, a sabiendas de que casi ninguno ha respetado la esencia del Estado federal ni los principios fundamentales de la separación de poderes.

Mi criterio es que, en la medida en que el presidente mexicano posea la conciencia y la responsabilidad de que su función jamás deberá estar por encima de la ley, y que sus tareas gubernativa y administrativa deberán siempre sujetarse a lo prescrito por la Constitución, respetando a los demás poderes su presencia y su rango, sin sentir que es superior a ellos y ciñéndose fielmente al principio de legalidad, para que se pueda hablar de un Estado de derecho en donde se respete y se valore la libertad política, entonces, sólo hasta entonces, yo podría afirmar que tendríamos un presidente fuerte, porque esa fortaleza provendrá del respaldo que le dan la ley y el derecho. La verdadera fortaleza del que ejerce el poder es aquella que proviene del respeto al derecho. No hay que olvidar que el progreso de los pueblos y la grandeza de las naciones sólo son posibles cuando el ejercicio del poder se encuentra sometido al derecho.

Por eso se requiere (y este es el segundo supuesto) que la actuación del presidente de México esté siempre sujeta al derecho, y que sus actos no vayan en contra del recto ejercicio constitucional del poder; es decir, tal supuesto considera que el presidente debe apegarse estrictamente a lo que le ordena la Constitución y no fuera de ella. Tan grave es para los principios de la separación de funciones del poder y de legalidad realizar actos anticonstitucionales que inconstitucionales. No se debe socavar lo establecido por la Constitución con el pretexto de abreviar procedimientos o tomar medidas urgentes, como es costumbre en la actuación de nuestros presidentes; en todo caso, es preferible re-

formar la Constitución para adaptarla a la dinámica que exige la vida política moderna del país, pero no salirse de lo que ella dispone ni mucho menos ir en su contra.

Si observamos, la actuación de los presidentes del país en los últimos sexenios, vemos que con la concentración desmedida de facultades que ejercen, han ido reduciendo el ámbito de la libertad política de sus gobernados. En tanto más sea el número de atribuciones que acumule el ejercicio del poder, en este caso el del Ejecutivo, menor es el ámbito de libertad política de sus gobernados. Precisamente, el espíritu final (y no por ello menos importante) de la separación de funciones consiste en garantizar esa libertad de los particulares, porque en la medida en que crece el engrosamiento de atribuciones, en esa misma medida disminuye la posibilidad de realización individual, y esto no es más que la primera puerta que conduce irremisiblemente hacia la dictadura. Una separación de funciones en el ejercicio del poder no solamente implica un equilibrio funcional de las ramas de ese poder, sino que al hacerlo o lograrlo garantiza y permite automáticamente la realización de los proyectos individuales. A mayor concentración de funciones en el poder, menor libertad política del gobernado.

A mi modo de ver, varias son las causas que han propiciado la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo presidencial, lo que ha ocasionado una laceración al principio de separación de poderes del sistema político mexicano:

- La presencia de un partido político oficial y hegemónico plegado a la voluntad del Ejecutivo;
- La docilidad del Congreso que sólo acata órdenes del Poder Ejecutivo, porque la mayoría de sus integrantes pertenecen al partido de Estado;
- El monopolio del ejercicio de iniciativa de leyes y decretos de que hace uso el presidente;
- La intervención que el titular del Poder Ejecutivo tiene en la conducción, decisión y nombramientos en la administración pública;
- La designación un tanto dirigida que el presidente ejerce para nombrar al personal del Poder Judicial federal, y
- La designación discrecional y subrepticia de los gobernadores de los estados.

40. Creo que éstas pueden ser las causas principales que originan la irracional concentración de funciones en el presidente; desde luego que pueden existir otras, pero a mi juicio éstas son las principales. Lo deseable sería hacer un replanteamiento a fondo para revisar detenidamente, y dentro del marco de la teoría de la separación de poderes, las facultades con que cuenta hoy el sistema presidencial y proponer, en todo caso, una nueva y racional organización de las funciones del Poder Ejecutivo, para que muchas de ellas pasaran a la esfera de

atribuciones de otros niveles gubernamentales y administrativos. Así, el presidente podría descargarse de pesadas y complejas tareas que sólo tienden a impedir una ágil y saludable función de gobernar y administrar.

41. Lo que sucede es que en la medida en que una sociedad avanza y se conscientiza es como empieza a ser más exigente con su sistema político, y si éste se encuentra rezagado en relación con ese avance social, entonces aparecen una serie de desajustes que terminan por desequilibrar la relación que debe haber entre gobernantes y gobernados. Creo que este es el proceso que está viviendo el país actualmente, por lo que el sistema político tendrá que hacer un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo de la sociedad. Un sistema político tiene éxito no porque su diseño sea modelo para las estructuras constitucionales, ni siquiera por sus novedosos y sofisticados procedimientos de administración, sino cuando posee la capacidad para satisfacer las necesidades y los ideales de un pueblo.

No es tampoco el caso de asumir una actitud en el sentido de responsabilizar al sistema político de nuestros males, ya que los pueblos siempre pueden aspirar a los derechos que son capaces de defender. Es decir, no se trata de pensar que el modelo constitucional no ha dado los resultados que el país esperaba, puesto que ningún modelo es en sí mismo positivo o negativo en el sentido literal del término. Quienes gobiernan son humanos y muchas veces no poseen la preparación y la madurez para tan alta responsabilidad; por ello, se requiere la decidida participación de todos los gobernados para la toma de decisiones nacionales, sobre todo cuando esas decisiones afecten a todos los nacionales. Ésta y no otra es la única forma de que nuestro país pueda encaminarse por el rumbo de la democracia.

42. México es también dueño de una historia de incansables luchas por su emancipación y por la defensa de sus instituciones, que se reflejan en el vasto número de Constituciones que se promulgaron desde su independencia. En los tiempos recientes hace esfuerzos por encaminarse en forma decidida hacia la democracia, porque su futuro político parece estar dirigido a la búsqueda de un sistema de gobierno democrático. Existe ya una conciencia en los mexicanos sobre la superioridad teleológica de la democracia como una forma adecuada de vida, pues los cambios políticos han traído paralelamente cambios constitucionales, que parecen dar un nuevo aire al federalismo como forma de Estado, en donde sea garante el respeto al Estado de derecho y al principio de legalidad, y donde la separación de poderes pueda garantizar el autocontrol del poder. Creo que en el grado en que esto sea posible será como pueda hablarse de la existencia de un Ejecutivo, cuya actuación sea el resultado del proyecto de vida de sus gobernados.

Todo Estado tiene un fin, y ese fin no es otro que el de conseguir el bienestar común de sus gobernados, entendido éste como el proyecto de vida nacional,

desde luego dentro de un régimen democrático en que el origen de los que ejercen el poder tiene su fuente en la legitimidad. Por eso en los Estados dictatoriales no puede ser posible pensar en la congruencia entre el fin de los gobernados y el fin que persiguen los gobernantes, puesto que el origen de su poder no está basado en la legitimidad electiva de los ciudadanos por lo tanto el fin y los objetivos de aquéllos con éstos aparece disociado. México, a lo largo de su historia, ha corrido el riesgo de que sus regímenes presidenciales se acerquen con gran peligro a la premisa de esta hipótesis, porque se ha comprobado que el proyecto político del sistema no ha encajado con el proyecto de vida de los mexicanos, de lo contrario, obtendría la fuerza y el apoyo para su realización de los mismos mexicanos, fortaleciendo por añadidura al propio sistema político, pero como no ha sido de ese modo, la congruencia de fines se ha vuelto disfuncional, lo que tiende ahora a debilitar el sistema y en última instancia a su destrucción.

43. Ahora bien, la cultura de nuestro país reflejará siempre la clase de gobernantes que prevalezcan en el sistema político, y los resultados de la acción de los gobernantes sólo pueden ser producidos por la interacción de un proceso político y dinámico de legitimidad con la sociedad entera, y lo que ha sucedido con nosotros es que no se ha dado esa interacción continua y generalizada que fusione congruentemente a la sociedad con su sistema político. Es posible y deseable que tal proceso pueda en el futuro perfeccionarse, pero para ello, la sociedad mexicana deberá estar dispuesta a compartir muchos valores históricos y democráticos con su sistema de gobierno dentro de una misma cultura. Al compartir de este modo esa simbiosis de valores, compartirá, al mismo tiempo, sus perspectivas de legitimidad hacia la democracia.

44. Puede afirmarse que dos causas son fundamentales en el predominio del Poder Ejecutivo en nuestro país: por un lado, los factores histórico-políticos, a través de los cuales comienzan a incubarse las notas peculiares de ese predominio, y por otro, la nueva visión de los fines del Estado, es decir, el ensanchamiento de esos fines, para los que se requiere de un órgano dotado de amplias atribuciones y capaz de movilizar un considerable aparato administrativo hacia la consecución de esos fines.

El proceso emancipador altera los valores tradicionales en tanto el nuevo orden trata de estabilizarse. Los primeros gobiernos son presa del caudillismo y de la autocracia, pero antes de ello, el Estado mexicano debe enfrentarse a conflictos internos y a amenazas externas, mientras trata de administrar un gobierno que no consigue estar sosegado en la lucha por el poder. Poco a poco, y a través de un prolongado proceso, el Estado mexicano emerge y se consolida reafirmado como expresión de una incipiente sociedad en vías de organizarse. Pero, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, cuando instituye su orden constitucional importa los modelos europeo y norteamericano pensando

que será lo mejor a sus soluciones políticas. De ese modelo tratan de acomodar textos constitucionales a nuestra realidad, y la única explicación de esa adopción es que se piensa en ella más como una fórmula mágica que como un método original, diseñado para las soluciones de nuestros problemas y conforme a nuestra realidad. No obedece a un modelo que contenga una expresión real de la solución de nuestros conflictos que tiendan a un desarrollo nacional. Tampoco es el resultado de ciertas fuerzas o transformaciones culturales o de otra índole que ahora el sistema político-constitucional trate de encauzar. Pero el modelo no tiene éxito en fincar sus raíces en la conciencia de la sociedad, porque en ese momento el pueblo está sometido a condiciones de expoliación y marginalidad; es por eso que al implantar un sistema constitucional de modo arbitrario, se termina por forzar las estructuras tradicionales que terminan, a veces, por rechazarlo o bien deformarlo

45. Una epidemia constitucional surge en el momento en que el Estado mexicano adquiere su institucionalización, pues empieza la fiebre de elaborar Constituciones lo mismo de enmendar algunas o abrogar otras. Síntoma de que casi ninguna de ellas constituye el reflejo de nuestra realidad. Dentro de esa euforia constitucional, en la mayoría de las Constituciones, se instituyen regímenes democráticos y representativos soportados por una separación de funciones en el ejercicio del poder, principio o teoría que ha resultado letra muerta por la tendencia marcada siempre a favorecer el predominio del Poder Ejecutivo, oponiéndose con ello al espíritu del Estado federal que se supone debe regir plenamente en México. A esto hay que agregar que, con la existencia de un partido de Estado que ha conferido numerosas facultades extraconstitucionales al titular del Poder Ejecutivo, es por lo que el federalismo mexicano se ha transformado en un federalismo unitarizado o centralizado que ha terminado por quebrantar el principio de la separación de poderes, pues el Congreso, aun cuando muchos de sus integrantes ya representan a la oposición (sobre todo en la Cámara baja), siempre ha estado subordinado al Ejecutivo, y aunque constitucionalmente es el primer poder en orden legal, tiende a funcionar casi siempre como el órgano colegiado al servicio del Ejecutivo. No se diga de nuestro Poder Judicial con su actitud complaciente y siempre inclinándose a los mandatos del Ejecutivo y del Legislativo, resistiéndose siempre a invalidar los actos anticonstitucionales de aquéllos o, a veces, declarándose incompetente en materia política, cuando no a apoyar las facultades extensivas del Ejecutivo por encima de las libertades políticas. En una palabra: dispuesto siempre a servir de instrumento legitimador del autoritarismo y del gobierno de facto.

El predominio del Ejecutivo hace que sea el propio titular de ese poder el que mueve todo el aparato estatal, y que la fuerza de su presencia se ramifique por cada rincón de la maquinaria del Estado; es el jefe supremo de la Revolución que como un mito justifica la vida nacional del país; es el jefe del partido

único, en donde confluyen la protección de los altos intereses de quienes participan en el poder, pero en el que se limita la participación popular en las decisiones nacionales; controla toda la administración pública federal; somete al Congreso; socava al poder Judicial; sujeta a los gobernadores y decide vergonzosamente la designación de su sucesor en el puesto supremo del Ejecutivo.

46. Un rasgo más que complementa el predominio del Poder Ejecutivo en México es sin duda el hecho de que la vida nacional aparece manejada exclusivamente por el presidente, pues se tiene la impresión de que sin el impulso de éste aquella permanece estática. En este sentido es determinante el apoyo que le presta el partido de Estado, por medio del cual se decide la totalidad de quienes desean ocupar puestos de elección popular en el país, además de que hace las veces de instrumento de control de diversos factores de poder, como pueden ser los sectores campesino, obrero, burocrático, etcétera cuyos sindicatos aparecen “oficializados” y subordinados al partido dominante. Lo anterior ha conducido a nuestro país hacia un sistema de poder de un solo hombre, rivalizando así con los regímenes dictatoriales, en los que no hay cabida para la teoría de la separación de funciones, tan indispensable para equilibrar racionalmente el abuso del poder que tiende a hacer de quien lo ejerce un verdadero déspota.

47. Sin embargo, hay que considerar ciertos hechos que pueden ser muy significativos para el futuro inmediato del régimen federal mexicano:

1). En momentos recientes el Ejecutivo ha sentido por primera vez la crítica de la sociedad como en ningún otro momento en la historia del país. Por ejemplo, las elecciones presidenciales de 1988-1994 fueron altamente cuestionadas por la opinión pública, inclusive se habló insistentemente de un gigantesco fraude electoral, amén de que al titular del Poder Ejecutivo se le consideró siempre, durante ese periodo como un presidente de facto. Lo mismo ha sucedido con las elecciones presidenciales para el periodo de 1994-2000.

2). El Poder Legislativo federal ya no se integra sólo con miembros del partido dominante (sobre todo la Cámara baja), pues una gran cantidad de curules se encuentran ahora en poder de los miembros de los partidos de oposición, lo que ha valido que algunos proyectos de ley enviados por el Ejecutivo se hayan criticado y por consiguiente modificado. Este hecho es altamente significativo porque podrían ser las primeras bases para el porvenir de la llegada de una auténtica separación de poderes.

3). El partido predominante ya no las tiene todas consigo, pues se ha enfrentado a impactantes derrotas de sus miembros contendientes, y esto ha sucedido a nivel de presidentes municipales, diputados (locales y federales), senadores y gobernadores, lo que indica que el partido dominante está atravesando por una crisis tanto interna como externa que amenaza con su destrucción.

4). Como consecuencia de esto último, y por el desprestigio del partido predominante, el Ejecutivo ha visto limitada su otrora facultad tradicional de de-

signar a los gobernadores de las entidades federativas, lo que podría significar en el futuro de México una posible apertura para la elección democrática de los ejecutivos estatales, a base de seleccionar candidatos verdaderamente arraigados y comprometidos con los intereses de los electores estatales.

48. Pero aun con lo que se acaba de mencionar, es conveniente que en el futuro de México el presidencialismo esté mejor controlado, de tal modo que pueda hablarse de la existencia de un respeto a la legalidad y a la separación de poderes, tan vital en el ejercicio de las funciones que conllevan el propio poder, y para ello, esos controles tendrán que centrarse, fundamentalmente, en dos direcciones: 1. Controles internos (dentro de la estructura del Ejecutivo), y 2. Controles externos (fuera de la estructura del Ejecutivo). (Respecto a dichos controles, véase lo desarrollado en las páginas 170-175.)

49. México ha sido un país de fuerte y pronunciada filiación federalista. El sistema echa la semilla desde la carta de 1824, en que se instala formalmente el Estado federal. Desde entonces, la idea federal ha protagonizado un papel relevante en el desarrollo del sistema político de nuestro país, y aunque esta idea encierra una acción decidida de descentralización, la realidad ha demostrado que el Poder Ejecutivo avanzó considerablemente sobre el poder de las entidades locales, habiéndose producido una centralización excesiva en detrimento de la propia acción estadual.

Por ello, resulta apremiante el replanteamiento de nuevas relaciones entre la Federación, concretamente entre el Poder Ejecutivo y las entidades federativas. Pese a los esfuerzos que ya se anotaron que se hicieron para lograr la descentralización, hace falta continuar avanzando en este proceso hasta conseguir un nuevo federalismo, en el que los poderes centrales se desprendan de facultades y atribuciones, que beneficien y que brinden la posibilidad de una mayor participación de las entidades federativas, en el proceso de problemas que atañen a la nación y en el consenso para la conformación de la voluntad nacional en las decisiones fundamentales.

50. Ya es inaplazable diseñar una estrategia de acciones reales y efectivas, tendientes al desarrollo y fortalecimiento de las entidades federadas. La estrategia debe contar con programas y recursos de todas las dependencias federales, basada en una coordinación de esfuerzos de los dos niveles de gobierno. Pero además se requiere implantar un sistema integrador y global para que estas acciones no fracasen en su aplicación, y ese sistema podría ser un sistema de desarrollo y fortalecimiento estadual.

El sistema de estatalidad está anclado firmemente en el régimen federal mexicano, y si no se atiende a su desenvolvimiento democrático, el nuevo federalismo de nuestro país resultaría un federalismo inacabado, en donde la entidad estadual tendría un espacio muy reducido para su óptimo desarrollo, como ha sucedido hasta hoy con todas las entidades federativas.

Un federalismo pragmático y dinámico debe sentar sus bases, antes que en cualquier otro nivel de gobierno, en el estadual, pues al fortalecer el ámbito local está fortaleciendo toda la estructura que lo conforma. Y es que el desarrollo regional es un proceso sociopolítico, por el que se alcanza la verdadera redistribución de las funciones del poder central federal.

México aspira, finalmente, a una reforma a fondo del Estado, cuya efectividad habrá de radicar sólo si existe una separación real de funciones y una emancipación entre el Poder Ejecutivo y el partido de Estado, para que de ese modo pueda ponerse fin al autoritarismo presidencial que hasta hoy no ha tenido contrapeso. Es por ello que el Ejecutivo deberá sujetar su función exclusivamente a lo que le marca la Constitución, es decir, ceñirse a sus facultades constitucionales solamente, y abandonar totalmente atribuciones extraconstitucionales, que no han servido para otra cosa más que para detener la democracia en el país.

Hay que llevar a cabo reformas que sean garantes de una auténtica y real separación de poderes, para que éstos actúen con independencia uno con respecto del otro, pero que también lo hagan coordinados entre sí.

Una reforma radical del Estado plantea cuestiones de diversa índole, en donde se incluyen reglamentaciones del derecho de información, así como el establecimiento en la Constitución del referéndum y el plebiscito como instrumentos de consulta a la nación. Junto a esto, no sería mal vista una democratización de los órganos electorales al dotarlos de autonomía e independencia, pero que permitan que los ciudadanos tengan opción de involucrarse con ellos. La integración de los ciudadanos a los órganos electorales podría darse a base de consultorías o asesorías.

Otro aspecto medular de una reforma para el Estado precisaría de una delimitación cuidadosa en los objetivos que se tendrían que fijar, a fin de reforzar los niveles de competitividad con el apoyo de un sistema de partidos políticos. Este pluripartidismo, al menos, es ya un buen comienzo para emprender la marcha por el camino que habrá de conducirnos hacia un verdadero Estado federal democrático que ya reclama el futuro de México.