

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA CONSTITUCIÓN

Mariano PALACIOS ALCOCER

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Derecho y modernidad*.
III. *Municipios y entidades federativas fuertes*. IV. *A modo de conclusión*.

I. Introducción

El 5 de febrero de 1992 la Constitución mexicana de 1917 cumple 75 años de su promulgación. Especialmente este aniversario, más allá de sus efectos conmemorativos, obliga a los estudiosos del derecho constitucional —a los del derecho público en general— a reflexionar acerca de si las normas constitucionales se adecuan a la naturaleza de las nuevas realidades nacionales que han surgido o que están emergiendo. Es obligado, por tanto, un examen de nuestra Constitución política, así de su estructura como de sus contenidos; una revisión que en este momento requiere de mayores esfuerzos intelectuales.

El maestro Jorge Carpizo dice del derecho constitucional que “*es la confrontación del hombre con su época*”.¹ En efecto, si el derecho constitucional es la confrontación del hombre con su época, la Constitución, es decir, sus motivaciones profundas, sus postulados y normas, sus prescripciones y formalidades, han de ser la vida misma de una sociedad históricamente determinada, es decir, de un pueblo, de una nación.

¹ *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, p. 13.

El derecho constitucional, como confrontación jurídica del hombre con la realidad, no hace sino participar de la verdadera naturaleza de una Constitución política que se precia de ser vigente con el tiempo que viven los hombres y con el espacio en que éstos se desenvuelven y procuran dar libertad, dignidad y justicia a sus vidas y a la vida social donde tiene lugar su desarrollo.

Quizá vivimos una de esas épocas en las que en muy poco tiempo ocurren grandes y profundas transformaciones mundiales: sociales y científicas, económicas y políticas. Creo que en los pasados diez años la humanidad se ha transformado como en ninguna otra década. El derecho también habrá de cambiar para guardar correspondencia con las nuevas realidades, para regularlas y, si cabe, encauzarlas de acuerdo con los valores y principios que sustenta.

El jurista italiano Mario G. Losano afirma que:

En el examen de las conexiones entre derechos positivos y mundo real ocupa una posición preeminente la relación entre derecho y progreso científico, olvidada en cambio por las teorías idealistas. El derecho positivo no es la encarnación de una idea eterna y metafísica: debe hacer cuentas cotidianamente con las ciencias y con su evolución, bien porque su contenido está condicionado por el estadio de evolución científica que caracteriza a la cultura en que se manifiesta aquel derecho, bien porque la evolución científica condiciona la forma y la difusión del derecho positivo.²

En efecto, las normas de una Constitución deben confrontarse cotidianamente con la realidad en la que se inscribe y pretende regular, al modo de una contrastación permanente con los hechos y con las ideas que tienen los hombres y los grupos sociales con respecto a sí mismos y con el mundo que los rodea, que los afecta, y en relación con el que quieren vivir y de qué modo lo quieren hacer posible.

II. Derecho y modernidad

Si, como afirma Jürgen Habermas,³ la “modernidad” expresa siempre la conciencia de una época, con contenidos cambiantes, que se pone en relación con la antigüedad para concebirse a sí misma como el resultado de una transición de lo antiguo a lo nuevo, entonces podemos inferir que también en México se fue configurando en la última década esa nueva conciencia de la época.

El derecho también puede expresar la conciencia de una época. Ésta es el

² *Los grandes sistemas jurídicos*, Ed. Debate.

³ *Ensayos políticos*, Ed. Península.

reflejo de nuevas realidades humanas, de perspectivas nuevas de los hombres ante sí mismos y ante la vida, y el derecho debe sintetizar estas nuevas realidades, actitudes y pensamientos. Sólo así adquiere justificación histórica y social. De otro modo los contenidos de los derechos positivos –si no obstáculo– serán el reflejo de realidades pasadas, de hechos inexistentes en el presente.

Se ha vuelto común que en México se hable de modernidad y de tiempos modernos. De hecho vivimos una nueva época y estamos conscientes de que así es. Entonces aparece una necesidad primordial en el afán por comprender esta nueva época, de encontrar su naturaleza, de definirla, de adecuarla con el pasado y de aventurar hipótesis explicativas acerca del futuro. Así lo exigen las circunstancias propias y las ajenas, de modo que nuestra ubicación en este mundo cambiante adquiera precisión y sea congruente con la cultura nacional.

El país, en tanto requiere modernizar sus instituciones para que respondan a las nuevas realidades, también necesita de instituciones jurídicas modernas –no necesariamente nuevas– que satisfagan las exigencias del funcionamiento del Estado y de la sociedad civil.

Como suele ocurrir en estos casos, la revisión de las instituciones jurídicas –en nuestro caso las que se fundan en la Constitución de 1917– nos implica la obligación de detenernos a encontrar el sentido original y auténtico de lo que quisieron los constituyentes. Es así como la modernidad significa, en muchos sentidos, una vuelta al pasado, al origen, con objeto de desentrañar el espíritu del ideal primero, de los valores de cultura que dieron origen a las normas jurídicas que hoy son objeto de examen.

Por ello es que una buena forma de conmemorar el septuagésimo quinto aniversario de nuestra Constitución sería una revisión profunda de la misma, para luego, mediante la contrastación empírica, verificar el grado de eficacia y cumplimiento de las normas originales y de los hechos mismos que les sirvieron de inspiración.

Ya ha quedado dicho que los tiempos nuevos que vive nuestro país exigen una revisión tan minuciosa como objetiva de nuestras instituciones jurídicas y sociales. Si la reforma del Estado que está en marcha en México pretende “modernizar al Estado mexicano en sus responsabilidades y en sus bases sociales, en sus instituciones políticas y en su quehacer económico, en su contacto y en su cercanía con el pueblo”⁴ luego entonces resulta claro que las instituciones jurídicas son las primeras que requieren una revisión y análisis serenos, desprovistos de pasión histórica pero sin ignorar nuestro pasado, sino revalorarlo con vistas a las

4 Salinas de Gortari, Carlos, *Primer Informe de Gobierno*.

realidades que hoy son motivo fundamental de la reforma mexicana cuya necesidad histórica se evidencia cada vez más a la intención de los mexicanos.

Con el propósito de analizar brevemente el estado del federalismo mexicano en nuestros días, bien vale apuntar, así sea esquemáticamente, algunas consideraciones sobre nuestro sistema federal a la luz de ciertos hechos históricos y de un recorrido por nuestra vida constitucional.

Sustancia del modo de vida de los mexicanos de nuestro tiempo, el federalismo se encuentra hoy ante una perspectiva que lo redefinirá como el sistema que en efecto más correspondencia guarda con la cultura nacional, como se advierte cuando observamos una creciente democratización de la sociedad y ante la eficacia de un proyecto histórico que está consiguiendo dar unidad a lo diverso.

De ello se sigue que federalismo y democracia sean, cuando menos históricamente, consustanciales; que ambos se hayan determinado en reciprocidad a partir de que en la Nueva España se advierte la formación, en el siglo XVIII, de una conciencia de independencia como resultado natural del patriotismo criollo que habiendo empezado “como una articulación de la identidad social de los españoles americanos”,⁵ lo que luego fue la ideología insurgente del nacionalismo mexicano.

La configuración de la primera República federal en México no es desde luego producto de la gratuidad fortuita de acontecimientos favorables ni menos aún del predominio de una fuerza sobre otra. Reconozcamos que una de las cuestiones fundamentales del pensamiento político mexicano de la primera década después de la Independencia, fue la formación de un sistema constitucional.

Se ha demostrado históricamente que los gobiernos estatales del sistema federal nacieron de la institución de la diputación provincial, establecida en la Constitución española de 1812. Miguel Ramos Arizpe, delegado a cortes en representación de la provincia de Coahuila, fue el agente principal en la creación de la diputación provincial. Más tarde fue el jefe del partido federalista en el Congreso Constituyente de 1823-1824, y se le reconoce en general como “padre” del federalismo mexicano. En el informe rendido ante las Cortes españolas, en 1811, acerca del estado de las provincias septentrionales de México, Ramos Arizpe pugnó por que se estableciese en cada provincia una “junta gubernativa” o “diputación de provincia”.⁶ Así, compartimos la creencia histórica de que la Constitución federalista de 1824 fue, en muchos sentidos, el resultado de las diputaciones provinciales.⁷

5 Brading, David, *Mito y profecía en la historia de México*, Vuelta, p. 90.

6 Hale, Charles, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, México, Siglo XXI, p. 81.

7 *Idem.* pp. 83 y ss.

El alegato pro-federalismo, empero, aun puede verse antes, principalmente a partir de la teoría de la soberanía expuesta por Primo de Verdad y defendida por el Ayuntamiento de México, en contra de la pretensión de que los europeos y las clases altas criollas estuviesen representados en aplastante mayoría en el congreso convocado por el virrey Iturrigaray. Afirmaba Primo de Verdad que “Dos son las autoridades legítimas que reconocemos. La primera es nuestro soberano y la segunda es de los ayuntamientos [...] La primera puede faltar, faltando los reyes. La segunda es indefectible, por ser inmortal el pueblo”.⁸

La formación del federalismo mexicano, sin embargo, no fue una cuestión que se haya dado fácil y espontáneamente. Diversas corrientes de pensamiento fueron puestas a debate durante el Constituyente, dentro de las que destacan, por su particularidad, las posiciones moderadas del padre Mier y la de José María Luis Mora.

En efecto, Mier y Mora representaron la “posición intermedia entre el conservadurismo ultramontano, monárquico e hispanista en Lucas Alamán y el federalismo jacobino, anticlerical y pro-norteamericano de un Lorenzo de Zavala o de un Valentín Gómez Farías”.⁹ No obstante la cautela de Mier, en realidad pugnaba por una federación moderada y un Ejecutivo central fuerte. Las diferencias entre Mier y Ramos Arizpe no fueron de carácter doctrinal –ambos federalistas– sino con respecto a la aplicación del federalismo, y bien lejos estuvo el primero de haber sido centralista tal y como durante algún tiempo se quiso hacer creer.

No menos interesante resulta la posición de José María Luis Mora, quien al igual que Mier reaccionó contra los peligros de la excesiva autonomía de los estados. Fue él, sin embargo, a quien se debe uno de los primeros intentos serios por volver a “lo originario”, procurando el debate acerca de la organización local y municipal.

Tres fueron las cuestiones sobre las cuales insistió Mora en los debates del Constituyente de 1824: la organización del gobierno municipal; el establecimiento del sistema judicial, particularmente la introducción del juicio mediante jurado, y la composición de una ley electoral.

Nuestro sistema constitucional federalista del siglo XIX consideró que el régimen federal hacía contradictoria una mayor autonomía de los municipios. Por su parte, Mora creía que la mejor manera de levantar a los municipios consistía en asignarles una mayor responsabilidad en sus propios asuntos. Llegó a

8 Brading, Charles, *Los orígenes del nacionalismo mexicano*, Ed. Era, p. 95.

9 Véase O’Gorman, Edmundo, *Fray Servando Teresa de Mier*, Antología del pensamiento político americano, México, UNAM.

decir que “ellos serán los móviles primeros de la prosperidad pública”, y en su postura subyacía sin duda un buen argumento contra todo vestigio feudal.

Con la Constitución de 1857, México volvía en lo esencial a la de 1824. El artículo 40 declaraba que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”, aunque el sistema adoptado hubiese sido unicamaral.

Restaurada la República, el presidente Juárez emite en agosto de 1867 una convocatoria al pueblo mexicano que, entre otros objetivos, pretendía una serie de reformas constitucionales de carácter fundamentalmente político, y en primer lugar la propuesta de que el Poder Legislativo se depositase en dos cámaras, lo que no se consiguió sino hasta 1874 con la creación de la Cámara de Senadores.

No hay duda de que la reforma constitucional de 1874 era en el fondo un nuevo triunfo contra cualquier forma de despotismo de alguno de los poderes, de lo cual tuvimos amargas experiencias desde la Junta Provisional Gubernativa que funcionó en 1821-1822. Pero la reforma de 1874 fue ante todo un triunfo más del federalismo mexicano, pues desde entonces quedó institucionalizada la representación de los estados miembros de la Federación.

Restablecido el Senado y, como consecuencia, fortalecido el federalismo, encontramos que la Constitución de Querétaro confirma que la redistribución del ejercicio del poder era un principio definitivamente arraigado en la conciencia de los mexicanos y formaba parte de la suma de principios de la identidad cultural del México revolucionario. Desde entonces, las entidades federativas han tenido a lo largo de 75 años su propia y natural evolución.

Una consecuencia política de la Revolución de 1910 fue sin duda la de la concentración del poder. Si bien es cierto que jurídicamente el México moderno nace con la Constitución de 1917, la lucha facciosa por el poder político se alargó por lo menos diez años más. La ordenación del país en instituciones; la erradicación del caciquismo y la regulación económica fueron las tareas que en principio emprendieron los gobiernos revolucionarios. Para ello fue natural y explicable que el poder quedase concentrado en la figura presidencial, apenas como un paso de nuestra evolución política. Tan necesaria históricamente fue esta concentración del poder en el gobierno federal que sin ella no hubiese sido posible la estabilidad política y el crecimiento económico. De hecho sólo así se logró aplicar la política revolucionaria en materia de reparto agrario y de justicia laboral de los trabajadores. Hubo una necesidad histórica y se procedió de acuerdo al momento y al modo como las circunstancias demandaban.

Este proceso histórico de concentración del poder no contradice el hecho de que el México moderno es producto de la Revolución mexicana y de la Constitución de 1917. Esto se debió a dos razones principales: estabilidad política y crecimiento económico.

En el primer aspecto, por primera vez en su historia nuestro país se estabiliza políticamente con la transición administrativa de 1940. Desde entonces la transmisión del mando se volvió institucional, pacífica y al margen de caudillos o de intereses de grupo. México —se dice— se convirtió en un país de instituciones. Es decir, en un verdadero Estado de derecho.

Desde 1940 el país tuvo un crecimiento económico sorprendente, quizá hasta el grado de convertirnos en una potencia media. Las reformas constitucionales a partir de los cuarenta —no siempre afortunadas— siguieron o trataron de seguir el curso de los cambios —notables muchos de ellos— que en México se estaban operando. Pero es un hecho incuestionable que las entidades federativas fueron perdiendo terreno en favor del gobierno federal. Éste asumió más y nuevas facultades, muchas de las cuales estaban antes en poder de los estados. Este proceso de concentración de facultades en perjuicio directo de los gobiernos locales condujo al crecimiento del poder central en contradicción con el espíritu y letra de la Constitución de 1917 y de nuestra propia historia. Pero ya hemos dicho a qué razones y necesidades obedeció esta concentración de poderes y facultades. Sus motivaciones fueron válidas entonces. La evolución del país, empero, diluyó las causas concentradoras. El desarrollo y desafíos del México de hoy nos obliga a revertir el proceso de concentración. Ahora se demanda precisamente lo contrario: entidades federativas fuertes, municipios autónomos.

En el proceso de modernización del país la evolución del derecho debe seguir su curso ascendente de eficacia social, tanto para que los órganos de poder respondan a los intereses de la nueva sociedad como para que ésta alcance mejores formas de interrelaciones y de existencia.

Afirma Alejandro del Palacio:

La teoría constitucional, es la teoría de la constitución del Estado, de la estructuración jurídica del Estado, en consecuencia define la organización social a partir de su estructura jurídica-política. Estudia el fenómeno del poder, entendido éste como 'praxis' social, desde la perspectiva de la unidad normativa. En la teoría constitucional convergen el ser y el deber ser del poder del Estado, tiene por objeto de estudio las instituciones políticas que determinan que el derecho sea como es y no de otra manera y que el poder se ejerza como se ejerce y no de otra forma.¹⁰

10 *Lecciones de teoría constitucional*, Ed. Claves Latinoamericanas.

Lo anterior, teóricamente cierto, adquiere una connotación diferente cuando de la Constitución de un Estado se habla, justamente porque ésta obedece y se legitima en la medida de su eficacia social.

Una de las características que más definen a nuestro sistema político hoy día es la democracia. México es un Estado democrático, un Estado de partidos, con todo y que los partidos políticos no definen necesaria y suficientemente a nuestro sistema democrático, pues bien puede darse –de hecho ocurre– que exista un sistema de partidos sin que ocurra la democracia tal y como se la concibe en los sentidos modernos.

Siendo nuestro país un Estado democrático, ello se debe en especial a que se cuenta con un sistema federal fuerte, definido, equilibrado, en donde el régimen de competencias y facultades está justamente distribuido y en el que el ejercicio del poder tiende a desconcentrarse, tal y como ocurre en México en la última década.

De lo anterior se sigue que un sistema federal fuerte lo es si y sólo si los estados miembros lo son, pues de otra manera estaríamos en presencia de una mera ficción jurídica.

El derecho, en consecuencia, habrá de seguir este rumbo. Las normas constitucionales, los ordenamientos secundarios, los reglamentos; todo el orden jurídico, en suma, habrán de orientar sus prescripciones hacia la existencia de entidades federativas modernas, fortalecidas y autosuficientes.

Para lograrlo, en México se emprendió una reforma municipal importante iniciada por el presidente Miguel de la Madrid en 1982, sin duda porque el desarrollo de los municipios constituye la piedra angular del federalismo moderno mexicano. Decía De la Madrid que:

[...]hubo tiempos y circunstancias que en el pasado justificaron la centralización, la realidad actual y la perspectiva histórica reclaman hoy la dispersión geográfica de nuestro desarrollo, un progreso económico y social más equilibrado por regiones y la difusión orgánica del poder político en el ámbito territorial.¹¹

Pero es indiscutible que la reforma municipal no ocurre en México de manera aislada, sin contexto. Por el contrario, está inserta en un marco de acontecimientos bien identificado. La reforma municipal se inscribe en la conceptualización genérica de crisis. Responde, por lo mismo, a una necesidad de transformación social. Es decir, se inscribe en una amplia reforma del Estado y de la sociedad, de la cual no está al margen el derecho. Éste orienta y encauza el cambio institucional.

11 Discurso pronunciado en el Palacio de Bellas Artes el 11 de octubre de 1983.

Dotar a los municipios de un nuevo marco normativo ha sido el primer paso. El objetivo es claro: dar poder al municipio, dotarlo de verdadera autonomía política y financiera, rescatar su origen histórico y elevarlos a la categoría que le otorgó el Constituyente de 1917, pero ahora con más y nuevas atribuciones que vuelvan real su presencia política y económica en el desarrollo del país.

III. Municipios y entidades federativas fuertes

Las grandes transformaciones mundiales han obligado a México a replantear sus principios y sus objetivos como nación soberana.

Para ser parte de esa nueva dinámica cambiante, la década de los ochenta representa para México el inicio de su plena transformación. El Estado propone reformarse en medio de una crisis general.

Una cuestión queda clara: la reforma del Estado se propone esencialmente plantear y rescatar nuestra originalidad histórica. Para lograrlo, dos conceptos juegan el papel principal: soberanía y justicia. “Nacionalismo y justicia. Esa es la síntesis de la modernización en México”, dice el presidente Salinas.

Si la lucha del pueblo de México a lo largo de su historia ha sido la búsqueda de la libertad, la historia de nuestras instituciones jurídicas –de nuestras constituciones– ha sido en el mismo sentido: la libertad y la justicia. Así fue desde que en 1824 nuestro país quedó definido bajo el sistema federalista y hasta el Constituyente de 1917, y sin duda nuestra evolución jurídica durante los siguientes 75 años ha caminado en esa misma dirección.

¿Cómo volver al sentido dado por nuestra historia y por nuestras instituciones? Débese rescatar lo esencial de cada hecho e institución, fuera de pasiones y subjetivismos, más allá de mitos y dogmas. En efecto, desde la Constitución de Apatzingán encontramos elementos diversos que nos permiten asegurar que siempre quedó claro que el interés general debía estar por encima de los intereses particulares; de dar más a quienes menos tienen y de fundar la vida pública en la ley. A la derrota de Maximiliano en 1867, Juárez decía que el único imperio era el de la ley. Así fue y así deberá seguir siendo. He aquí un postulado fundamental de nuestro sistema de vida, que no por elemental debemos ignorarlo, pues el Estado de derecho es producto de realidades históricas y no una mera abstracción teórica.

La reforma del Estado mexicano, en consecuencia, entraña necesariamente la reforma de sus instituciones jurídicas. Pero adviértase que esta última reforma apunta –cuando menos en primer lugar y de manera fundamental– al rescate de

nuestra originalidad histórica, de todo aquello que al mismo tiempo que nos enorgullece también nos es socialmente útil.

¿Es posible encontrar el sentido original de nuestras instituciones jurídicas? Definitivamente sí. De hecho es tarea cotidiana de los constitucionalistas encontrar el espíritu de las normas constitucionales, precisamente para inferir su vigencia material con el tiempo y con las nuevas realidades que surgen en la sociedad.

Debe dar luz el constitucionalismo mexicano acerca de ese espíritu original de nuestras normas fundamentales. Esta es una de las virtudes de juristas e historiadores y al mismo tiempo es su mejor contribución a la necesidad de cambio de una época como la que estamos enfrentando.

Y esta época exige, entre otras cosas importantes, un federalismo moderno con entidades federativas y municipios fuertes. Ya quedó dicho que la reforma municipal iniciada en 1982 significó el principio de una nueva época para el municipio mexicano.

Entonces se planteó con claridad que el fortalecimiento del federalismo tenía en la descentralización a una de sus más importantes soluciones, siguiendo en la práctica el esquema conceptual de Hans Kelsen, cuando afirma que el federalismo es una forma de descentralización.

Creo que el federalismo mexicano de la última década se ha orientado —con sobrada razón— a la descentralización de facultades a los gobiernos de los estados y a los municipios. De hecho encontramos desde 1982 una constante cuya acción se funda en fortalecer el pacto federal mediante ciertos y seguros procesos de descentralización.

El desarrollo de los municipios se convierte, de esta manera, en la acción principal, en la punta de lanza de la descentralización nacional y, por ende, del fortalecimiento del pacto federal. Afirma Diego Valadés que:

El desarrollo municipal es un supuesto de la democracia y del federalismo mexicano. El sistema federal de México durante mucho tiempo se caracterizó por un proceso incesante de deterioro de las facultades de las entidades federativas. Este deterioro se produjo tanto en el orden normativo, donde de manera sucesiva se restaron facultades a las entidades federativas, como en el acontecer fáctico, donde también se apreció una progresiva erosión de las facultades que les correspondían, observándose en cambio la expansión de las atribuciones jurídicas y políticas de los órganos federales.¹²

12 *Constitución y política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Respecto del municipio, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 sintetiza:

La consolidación del municipio libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la vida nacional. El municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente.

Creo, por mi parte, que la reforma municipal en México tiene, a diez años de puesta en marcha, una serie de logros importantes que no debemos desestimar, a saber: menciónese en primer lugar la reforma constitucional de 1983, reforma que eleva a los municipios a un rango cercano a su definición constitucional e histórica. Esto es, como la base de la división territorial y de la organización política de los estados. En segundo lugar, considérese el hecho de que, *de facto*, casi todos los municipios del país han asumido y están ejerciendo sus nuevas atribuciones económicas y financieras, jurídicas, administrativas y políticas del artículo 115 constitucional. En tercer lugar, no cabe duda que se ha formado en México una nueva cultura municipal en la que se advierte un ánimo renovado y un impulso persistente por darle al municipio –y específicamente a los ayuntamientos– la dignidad histórica que merecen.

La reforma constitucional cuyo texto apareció publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 3 de febrero de 1983, tiene una gran significación histórica y jurídica en nuestro tiempo, habida cuenta de que nuestro sistema federal sólo puede fortalecerse si efectivamente se revierten los efectos del centralismo avasallante del que hemos sido objeto durante décadas.

En primer lugar, debe decirse que el reconocimiento pleno de la personalidad jurídica de los municipios fue otorgada merced a la reforma constitucional aludida: “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”. Antes de la reforma los municipios y sus autoridades eran tratados como instancias menores, como incapaces de obligarse y contraer compromisos, como si no fueran ellos quienes de manera directa conocen los problemas y las soluciones en las respectivas comunidades.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico y constitucional, ahora los municipios son tratados con respeto y autonomía real a partir de 1983. Desde este momento, y desde luego no exentos de dificultades graves, los municipios actúan en un marco de mayor igualdad y dignidad frente a los gobiernos estatal y federal y, sobre todo, frente a los particulares a quienes gobiernan.

La fracción III del nuevo artículo 115 constitucional establece los servicios

públicos a cargo de los municipios. Pero otorgarles la prestación de nuevos servicios públicos sería inútil si al mismo tiempo la propia Constitución no estableciese los medios económicos para hacer posible la satisfacción de las necesidades públicas. Así, la fracción IV indica que los municipios administrarán libremente su hacienda, y al efecto se señalan las contribuciones que percibirán, destacando por su importancia económica la de la percepción de las contribuciones de la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Las nuevas facultades municipales han sido la clave para la consolidación de los ayuntamientos. El proceso de fortalecimiento y de desarrollo de los municipios en México no ha sido lo rápido que muchos quisieran, pero debe mencionarse que todo proceso de adaptación implica tiempo y persistencia. Así es en el caso de los municipios. Sin embargo, lo que no parece tener duda alguna es el hecho de que el pacto federal, el federalismo, para evolucionar hacia estadios mejores de perfeccionamiento, tiene en la descentralización a su principal estrategia, y en el desarrollo municipal a su principal acción.

Si, como decíamos, los municipios mexicanos ejercen sus nuevas atribuciones constitucionales, también no debe desestimarse que ello no siempre ha sido fácil, como que revertir el centralismo y la concentración de facultades no es un asunto que se repute como sencillo. Se advierten reticencias tanto en autoridades federales como locales. No en todos los casos los gobiernos locales tuvieron la voluntad de "conceder" a los ayuntamientos sus facultades constitucionales. La generalidad, empero, es positiva. Pueden verse en todas partes a municipios más activos en los distintos campos de los problemas propios de los conglomerados sociales, así en salud, educación, vivienda, ecología, cultura y servicios públicos, como en el orden político.

Se ha formado, por otro lado, una nueva cultura municipal, de todo lo cual da cuenta la reglamentación que ha surgido en la última década en materia municipal. A fuerza de repetirlo, las autoridades municipales se muestran dispuestas a ejercer sus facultades, a exigir lo que constitucionalmente les corresponde y a prepararse para que ese ejercicio del poder sea técnica y políticamente más eficiente.

IV. A modo de conclusión

Para encontrar la expresión moderna del federalismo mexicano ha de ser necesario ponderar en todo cuanto de relevancia tiene la historia de México

respecto del desarrollo del pacto federal. Al parejo de la modernización de México —o como parte de ella— se yergue la necesidad de replantear nuestro pasado; de examinar las bases mismas sobre las que la sociedad ha venido evolucionando; de revisar la eficacia empírica de las instituciones, en mérito a las transformaciones de la realidad, y de dar aliento a los cambios políticos, económicos y sociales que de mejor manera aseguren formas superiores de existencia, en la que la soberanía y la justicia sean los pilares de las acciones gubernamentales.

Ya decíamos que la modernidad expresa la conciencia de una época en relación con la antigüedad. La modernidad busca una expresión objetiva que refleje fielmente los contenidos cambiantes de una realidad social dinámica y defina el espíritu de la época. Sin embargo, el espíritu de cambio no ha de traducirse en una ruptura indiscriminada con el pasado. Las inquietudes del presente, a veces tan cargado de energías utópicas, habrá de ser sometido al contrapeso de las experiencias históricas. El presente mexicano no es ni puede ser un simple momento de continuidad progresiva. Más bien se trata de una conjugación lo más exacta posible entre las energías del presente con un pasado que es vital.

Si la modernidad mexicana es en algún sentido una nueva conciencia histórica de nosotros mismos, bien se hace en reconocer que como parte de la modernización del ejercicio del poder, el fortalecimiento del pacto federal no obedece a una aspiración nacional sin conexión causal, sino que está fundado en el reconocimiento de que la centralización de las decisiones ha sido un obstáculo para el desarrollo de la democracia en lo político y en lo administrativo; que la concentración de actividades es un freno al avance de la democracia en sentido amplio como la define nuestro artículo 3º constitucional. Pero con el propósito de no incurrir en forma alguna de utopismo, se reconoce que no es posible corregir súbitamente una pesada herencia de centralismo y concentración.

Una expresión moderna del federalismo, por consiguiente, ha de ser congruente no sólo con la identidad nacional, sino además habrá de nutrirse de los cambios que estamos presenciando aquí y ahora.

Creo que de esta manera conmemoramos el septuagésimo quinto aniversario de la Constitución de 1917 con un sentido amplio de responsabilidad histórica ante los desafíos que la modernidad nos plantea en el presente.