

El Federalismo Mexicano: Hacia una Agenda Republicana

SEN. JOSÉ LUIS MEDINA AGUIAR

El presidente Ernesto Zedillo ha declarado: "El federalismo es un acuerdo político fundamental de distribución del poder, y reconocimiento de espacios de autonomía y universos de competencia. El federalismo es un método democrático en el que colectividades autónomas cobran el control de los resortes de gobierno en los ámbitos de su competencia; su objetivo es detonar el potencial dinámico de las comunidades para enfrentar sus propios problemas".

Asimismo, ha dicho que: "En la construcción de un nuevo federalismo, es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidad y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno. Un Gobierno Federal hoy omnipotente y omnipresente, debe ceder espacios reales de acción gubernamental a estados y municipios."

Considero estas dos citas de la mayor importancia, porque reflejan una voluntad política de reconocer lo que en el fondo es el concepto federalista

Reconociendo entonces esa voluntad política del Jefe del Estado Mexicano, caben entonces las reflexiones siguientes.

1.- Tres Hipótesis de Trabajo en Materia de Federalismo.

Antes de poner a consideración del lector algunas hipótesis de trabajo que me parecen importantes, me permito llamar su atención a dos situaciones que se dan en la discusión sobre federalismo.

En primera instancia, la necesidad de reconocer que hay elementos dentro de lo que llamamos el federalismo que están muy difusos, no sólo en México, sino incluso a nivel mundial. En sí, el

Sen. José Luis Medina Aguiar

Actualmente es Senador de la República por el Estado de Nayarit. Es licenciado en economía. Preside el Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Senado de la República.

federalismo es una teoría relativamente inacabada. La controversia existe entre diversos analistas. Igualmente, tal pareciera que todos hablamos sobre el tema como si existiera un consenso en el significado de las diferentes acepciones.

Asimismo, debemos estar conscientes de que el federalismo como concepto evoluciona con el desarrollo. Por tanto, si aceptamos que el federalismo es una forma evolutiva en función del grado o complejidad del desarrollo de cada país, entonces debemos pensar que conforme el desarrollo avanza y se logren ciertas condiciones, las características de la estructura federalista deben evolucionar también.

Estas dos consideraciones enmarcan las hipótesis presentadas en relación a la evolución y situación actual del federalismo en México. No se pretende ser exhaustivo, sino esbozar algunas líneas de trabajo, con el propósito único de contribuir a la discusión y, sobre todo, a la conformación de una agenda de trabajo consensada y adecuada a nuestra situación, por tanto republicana en su sentido más amplio.

La Hipótesis del Federalismo Incipiente en México¹.

Cuando se dió nuestra independencia e iniciamos el largo proceso de conformarnos como Estado-Nación, buscábamos darnos una base constitucional que permitiera cambiar un sistema de producción y la organización social, judicial y administrativa que nos dieron tres siglos de Virreinato. La tarea era sin duda enorme.

PRIMERA SECRETARIA
DE ESTADO.
SECCION DE GOBIERNO.

El Supremo Poder Ejecutivo me ha dirigido el decreto que sigue.

"El Supremo Poder Ejecutivo ha mandado provisionalmente por el Soberano Congreso General Constituyente Mexicano, á todos los que las presentes vieren, y entendieren como que el mismo Soberano Congreso ha decretado lo siguiente.

El Soberano Congreso general constituyente, ha tenido á bien decretar:

1.º La provincia de Chihuahua será un estado de la federación.

2.º Se creará, en consecuencia, un diputado que en el de marzo siguiente hará su juramento electoral.

3.º Tanto los orbes propuestos, como los tres suplentes serán llamados para la instalación de su legislatura, que se verificará luego que hayan llegado á la capital la autoridad, y no mas de los que dicho compuesto:

4.º La provincia de nuevo México queda de territorio de la federación.

Lo tendrá entendido el Supremo Poder Ejecutivo y depositará lo necesario á su cumplimiento, haciendo imprimir públicamente en México 6 de julio de 1824 4.º y J.º Ignacio Zaldívar, Presidente.

Presidente José Ignacio González Castañeda. Diputado Secretario.—(Ignacio del Castillo, Diputado Secretario.)

Por tanto mandamos á todos los Tribunales, Justicias, Jefes, Gobernadores y demas Autoridades así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente decreto en todas sus partes. Teniendo entendido para su cumplimiento y disposición se imprima, plíquese y circule. En México á 6 de julio de 1824.—Guadalupe Victoria Presidente.—José Miguel Domínguez, Vicente Guerrero.—A. D. Lucas Alamán.

Y lo comunico á V. para su inteligencia y cumplimiento en la parte que le toca.

Dios guarde á V. muchos años. México 6 de julio de 1824.

Alamán.



Decreto del Congreso General Constituyente sobre que Chihuahua será un estado de la Federación, 1824

A partir de entonces, y durante 185 años, en México se ha dado una estructura organizacional proyectada en el campo jurídico a través de 15 instrumentos Constitucionales², que reflejan el deseo de la sociedad por vivir dentro de un régimen de derecho que norme la convivencia diaria de la nación inserta en un marco legal que impulse y logre su desarrollo integral.

Desde nuestro primer ordenamiento jurídico de orden constitucional³ buscamos conformarnos como una nación con una estructura federalista.

1 La mayoría de los puntos de referencia históricos descritos en este trabajo provienen de el documento "El Federalismo Mexicano" (Elementos para su estudio y análisis). Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República. México, 1996. Esta publicación se encuentra en imprenta.

2 Estos 15 ordenamientos son: Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, agosto de 1812; Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional, Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813; Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Apatzingán, 22 de octubre de 1814; Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 18 de diciembre de 1822; Pacto Federal de Anahuac, julio de 1823; Acta Constitucional de la Nación, 31 de enero de 1824; Constitución Centralista de las Siete Leyes, 1836; Bases Orgánicas de 1843, 12 de junio de 1843; El Acta de Reformas de 1847; Bases para la Administración de la República, abril de 1853; Plan de Ayutla, (que sirvió como norma de gobierno en tanto se expedía la nueva constitución), octubre de 1855 a 30 de noviembre de 1857; Constitución de 1857; Leyes de Reforma y Constitución de 1917.

3 La Constitución de 1824, que en su artículo 4.º nos declaraba que "...la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal..."

Sin embargo, debemos enmarcar las condiciones para que ese propósito constitucional se diera. En ese lapso de tiempo, y sin cejar en su lucha para consolidar la estructura constitucional actual, el país ha enfrentado: once años para obtener la independencia política; 35 años para consolidar las instituciones republicanas, con una intervención extranjera en 1847; tres años de guerra civil hasta llegar a la Constitución de 1857; cuatro años de intervención militar francesa; 34 años de dictadura de Santa Anna; 33 años de dictadura de Díaz; 2 intervenciones de los Estados Unidos y 11 años de revolución social.

Como otro elemento de esta hipótesis, podemos observar que, en estos mismos 185 años, hemos sido gobernados por una Regencia de Arzobispos y Generales; por una Junta Provisional; por dos Imperios, el de Iturbide y el de Maximiliano; por un llamado Supremo Poder Conservador; y por 61 Presidentes de la República, muchos de ellos con una marcada tendencia centralista⁴.

En realidad, a pesar de que desde 1824 adoptamos la estructura federal hemos pasado por toda una serie de condiciones adversas a la conformación de una estructura federalista.

Si tomamos el final de los años treinta como el punto de referencia para el inicio real de una conformación institucional moderna, podemos apreciar también condiciones adversas al federalismo.

De los treinta a los sesentas, el desarrollo institucional implicó, en mayor o menor medida, la necesidad de que las instituciones tuvieran una connotación marcadamente centralizada. Si bien el sentido federalista se mantenía, podemos hablar de que existía un federalismo centrípeto, que al centralizar generaba las condiciones para la conformación de una nación.

A partir de los setentas se empieza a dar la condición fundamental para hablar de federalismo: la

conformación de las sociedades regionales en las Entidades Federativas como complejos sociales que demandan, con justicia y capacidad, ser responsables de las decisiones que les afectan. Muchos y diversos elementos permitieron este despertar de las sociedades regionales, especialmente la educación y los medios de comunicación, que permitieron una mayor concientización de los ciudadanos de los Estados. Se inicia entonces lo que llamo las condiciones para un federalismo centrífugo, mismo que, sin afectar la cohesión nacional, empieza a dibujar el federalismo mexicano.

Por eso creo que podemos hablar del federalismo incipiente en México. El Federalismo Mexicano, así con mayúsculas, que ya empieza a tomar la forma propia de nuestro contexto y desarrollo histórico. Si hablamos de Nuevo Federalismo, quizás podamos acreditar la novedad a que apenas empezamos a configurarlo.

La Hipótesis del Acotamiento del Federalismo en Relación a lo Municipal.

Una segunda hipótesis que me parece interesante, es aquella que se refiere a acotar específicamente qué entendemos por federalismo. Constantemente usamos el término federalismo para referirnos a los tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal⁵.

Es una interpretación comúnmente aceptada que, efectivamente el federalismo se compone de lo tres órdenes. Más sin embargo, quiero destacar que algunos distinguidos juristas nos señalan que esto no es necesariamente válido⁶.

Llamo su atención a tres artículos constitucionales: el 43, del Capítulo II denominado "De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional", que dice: "Las partes integrantes de la Federación son los Estados de...". En una interpretación literal, los municipios no son parte de la federación.

4 Oteando y Hojeando al Federalismo. Conferencia en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Hidalgo, 1995. C. Jiménez.

5 Constantemente se usa el término "niveles" de gobierno. El término correcto es "órdenes" de gobierno.

6 Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*. Ed. Blume, 3a. Edición, España 1979, pp. 183, 186. Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. Ed. Compañía Editorial Continental 2ª Edición, México, 1958. Pp. 621-626.

El artículo 115, del Título V, denominado "De los Estados de la Federación", que señala que los Estados tendrán "...como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes...".

Finalmente, el artículo 124, del Título VII denominado "Previsiones Generales", que señala: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Así entonces, el federalismo se debe entender como la relación entre *dos* órdenes de gobierno: la federación y los estados, dejando el régimen interior de los Estados a la consideración de cada uno, salvo la forma de integración que será con base en el Municipio Libre.

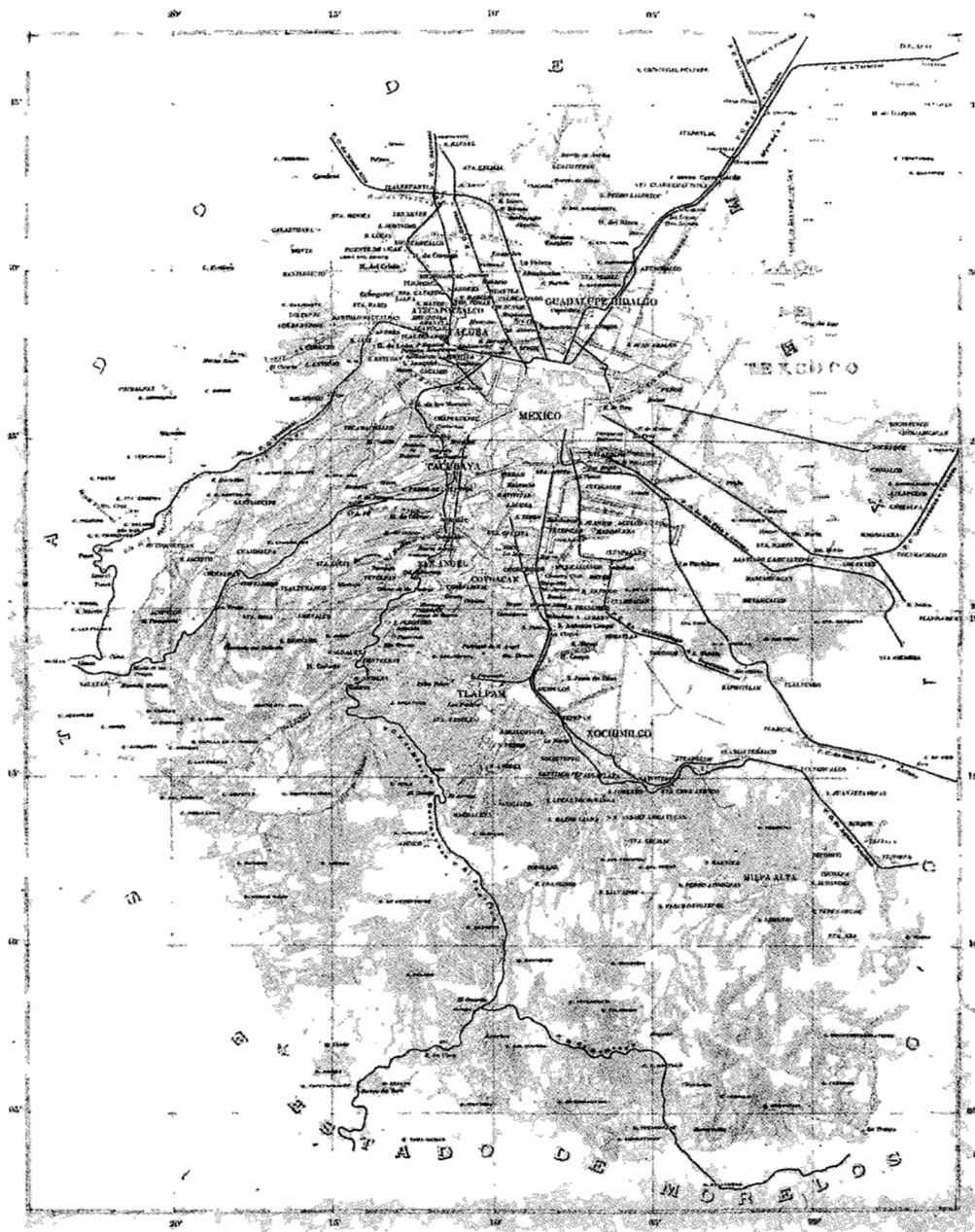
A través de ocho reformas al artículo 115, especialmente la de 1983, se introdujeron una serie de elementos que caracterizan el *modus operandi* de los municipios, reformas entonces y ahora muy cuestionadas. El hecho es que el concepto federalista se debe aplicar en un

sentido estricto a la relación entre federación y estados, dejando a un lado las características propias que cada estado le quiera dar, por conducto de sus respectivos poderes legislativos, a su vida municipal.

Esta interpretación de la Carta Magna prevé dar una autonomía relativa a los municipios, evitando facultar la intervención directa en la vida de los municipios por parte de los poderes federales. La interpretación contraria acentúa su marcada dependencia del gobierno federal así como del estatal.

Por tanto, parecería atentatorio contra los principios federalistas, cuando algunos juristas consideran que se debe legislar sobre el Artículo 115 Constitucional, en el sentido de crear una ley regulatoria de dicho artículo, lo que llevaría a una centralización aún mayor de las facultades federales y estatales, limitando la naturaleza autónoma del municipio.

Sobre todo porque este sentido del federalismo



Mapa del Distrito Federal. Atlas Geográfico de la república Mexicana, 1919-1921

debe corresponder con un reconocimiento de las grandes diferencias que existen en materia de desarrollo municipal entre los distintos estados. Este es el principio fundamental del federalismo, que cohesiona lo diferente —los estados— en una nación, respetando su régimen interno.

Baste traer a la mente que las diferencias interestatales se derivan de que somos uno de los países más complejos en nuestra conformación social: 56 grupos étnicos y una variedad de estilos de vida regionales lo acreditan. Si el federalismo tiene una razón de ser en México es precisamente por esta característica de la vida federalista: la necesidad de reconocer las diferencias regionales y de otorgar capacidad de decisión en cuanto a los ámbitos internos.

Esta hipótesis es sumamente importante, en la medida en que cada estado puede entonces asumir sus propias estrategias de desarrollo municipal. De hecho, la visión de que los municipios deben ser conceptualizados en el marco federalista es una visión relativamente centralista y contraria al sentido original del planteamiento federalista en su esencia.

La Hipótesis de la Interpretación Constitucional del Concepto de Nación y la Distribución de Competencias: la Tendencia Centralizadora.

Todos sabemos la importancia del artículo 27 constitucional. Más sin embargo, no necesariamente visualizamos la importancia que tiene en materia federalista.

El artículo 27 inicia su texto como sigue: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación,".

La interpretación, en mi opinión errónea, es que se ha entendido el concepto "nación" como equivalente al orden federal de gobierno. Esta interpretación es sumamente centralista. Al suponer que nación equivale a federación, entonces se ha desprendido todo un mundo de ordenamientos jurídicos secundarios, dando a la federación todo el poder sobre los recursos del país. Pero, ¿qué

acaso la nación no es también el orden estatal de gobierno y el orden municipal ?⁷

Existen serios cuestionamientos a la interpretación nación-federación. Tierras, aguas, subsuelo, ¿que no podrían, bajo cierta lógica, ser responsabilidad en su normatividad de los otros órdenes de gobierno estatal y municipal?

Los problemas de centralismo regulatorio en materia de reforma agraria, agua, desarrollo urbano, etc., etc., tienen como origen esta interpretación errónea.

Como una consecuencia de esta interpretación, entre otras razones, tenemos que la distribución de competencias entre órdenes de gobierno se establece; partiendo de que la federación tiene el poder sobre todos los recursos de la nación.

Ante una interpretación así, se sustentan argumentos en favor de una distribución de competencias en materia fiscal y hacendaria, en materia regulatoria y en materia de promoción del desarrollo. Si la interpretación fuera otra, es decir, que la Nación, entendida como el conjunto de instituciones que se da el pueblo de México para integrarse, está comprendida por poderes y órdenes de gobierno, y que éstos serán, en función de una lógica establecida, quienes detenten la posesión de los recursos nacionales, entonces cambia la concepción bajo la cual la distribución de competencias se daría.

Si bien la tendencia centralista de esta hipótesis tuvo, quizás, alguna razón válida en su tiempo, el reconsiderar esta interpretación es, desde mi punto de vista, un elemento fundamental para la conformación de la agenda de tabajo en materia federalista hacia el próximo milenio.

Estas tres hipótesis me permitirán sustentar algunas propuestas que haré en la parte final del artículo. Sin embargo, creo conveniente ejemplificar lo que implican estas hipótesis cuando las aplicamos a un caso concreto. Para ello, me animo a poner a consideración del lector un caso de la mayor importancia el federalismo fiscal - hacendario - económico.

⁷ Agradezco al Maestro y Sen. Trinidad Lánz Cárdenas que me haya llamado la atención sobre este punto tan importante.

2.- Un Ejemplo de la Complejidad del Federalismo: El Federalismo Económico.

Hay quienes argumentan que el problema del federalismo en lo económico se relaciona principalmente con las participaciones fiscales. Existen incluso propuestas de que se dupliquen o tripliquen las participaciones, suponiendo que con ello se fortalece al federalismo. Incluso, se habla de que se deben transferir las participaciones federales directamente a los municipios. Todo esto es un error.

En mi consideración, el federalismo fiscal debe comprenderse en el contexto más amplio del federalismo hacendario, en un entorno más general de lo meramente económico, abarcando tanto aspectos netamente fiscales como de reestructuración de competencias constitucionales y la correspondiente necesidad de gasto.

Es decir, la revisión de la estructura fiscal entre órdenes de gobierno no puede desvincularse de la asignación de responsabilidades que conllevan necesidades de gasto. El ejemplo más claro es la introducción de responsabilidades a los municipios en la reforma del 115 constitucional de 1983, sin la correspondiente definición de áreas de ingreso que permitan solventar dichas responsabilidades.

Esta situación, al no completarse con el enfoque en materia fiscal, ha ocasionado las distorsiones administrativas que todos los días sufrimos. Uno llega a preguntarse cómo pueden coexistir un mecanismo tan centralizador como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con un propósito descentralizador como lo tuvo, al menos en principio, la reforma del 115 constitucional.

En el mismo sentido de este ejemplo, reflexionemos sobre lo que significa el Artículo 73 de nuestra Ley Suprema, en su fracción XXIX, señala las materias que son gravadas de manera exclusiva por la Federación. En paralelo, existen prohibiciones explícitas de gran impacto para los Estados, contenidas en los Artículos 117 y 118 Constitucional, entendiéndose que dichas materias quedan reservadas a la Federación.

Pero el problema está en que dentro del Artículo 73 Constitucional, en su fracción VII, se establece que si las fuentes impositivas de la Federación no bastan para cubrir el presupuesto de la misma, ésta se encuentra facultada para gravar cualesquiera otras fuentes hasta que el presupuesto quede cubierto. De aquí nace lo que podríamos llamar distribución de potestades tributarias condicionadas, es decir, se distribuyen las potestades tributarias siempre y cuando la federación no asuma su privilegio de reclamarlas. Esta situación, en el menor de los casos, genera inestabilidad e incertidumbre.

En paralelo, se supone que existe una necesidad de tener altos niveles de eficiencia en la captación tributaria; por tanto, un orden de gobierno, en este caso el federal, se atribuye tal capacidad y se autoasigna el papel de captador único de los principales rubros de ingresos fiscales, para luego distribuirlos. De ahí todo el desarrollo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Este es un punto en el cual creo hay razón. Debemos mantener un principio de orden en la captación tributaria. Sin embargo, el mecanismo y las fórmulas de distribución no son necesariamente las adecuadas si pensamos en términos federalistas.

De hecho el Sistema de Coordinación Fiscal es centralista por antonomasia. Mucho se podría hacer en términos federalistas si, bajo otros criterios, se estableciera la distribución de recursos en función de responsabilidades claramente definidas entre órdenes de gobierno, con un principio redistributivo a nivel nacional⁸.

Por ello es un ejemplo de la contradicción de contemplar solamente el problema de las participaciones, cuando en el fondo estamos hablando de uno de los mecanismos más centralistas.

Se reconoce la necesidad de aumentar montos transferibles a Estados y Municipios, y existe una clara conciencia de que se debe conceptualizar la relación entre órdenes de gobierno en un sentido económico general, ya que una estructura federa-

⁸ *Federalismo Fiscal: Retos y Propuestas*. Fundación Mexicana Cambio XXI. Luis Donaldo Colosio noviembre 1994. México, D.F. Editor Rogelio Arellano Cadena.

PRIMERA. Núm. 107.

SECRETARÍA DE
ESTADO

Sección de Gobierno.

El Excmo. Sr. Presidente de los Estados-unidos mexicanos se ha servido dirigirme el decreto que sigue.

El Presidente de los Estados-unidos mexicanos á los habitantes de la República: **SABED:** que el Congreso general constituyente ha decretado lo siguiente:

El Soberano Congreso general constituyente de los Estados-unidos mexicanos ha tenido á bien decretar:

1.º El lugar que servirá de residencia á los supremos poderes de la federación, conforme á la facultad 23 del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.

2.º Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

3.º El Gobierno general y el Gobernador del Estado de México nombrarán, cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los terminos del distrito conforme al artículo antecedente.

4.º El Gobierno político y económico del expresado distrito, queda esclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno general desde la publicación de esta ley.

5.º Anterior se arregla permanente el Gobierno político y económico del distrito federal, seguirá observandose la ley de 23 de

junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.

6.º En lugar del Gefe político á quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno general un Gobernador en calidad de interino para el distrito federal.

7.º En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el distrito federal, y para su gobierno municipal seguirán observandose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

8.º El Congreso del Estado de México y su Gobernador, pueden permanecer dentro del distrito federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

9.º Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México no se hará novedad en lo que toca á las rentas comprendidas en el distrito federal.

10.º Tampoco se hará en lo respectivo á los Tribunales comprendidos dentro del distrito federal, ni en la eligibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por una ley.

Lo tendrá entendido, el Presidente de los Estados-unidos mexicanos, y dispondrá lo necesario á su cumplimiento, haciéndolo imprimir, publicar y circular. México 13 de Noviembre de 1824. — 4.º — 3.º — *Valentín Gómez Farías*, Presidente. — *José María de Isasaga*, Diputado Secre-

tario. — *José Rafael Alarid*, Diputado Secretario.

Por tanto mando se imprima, publique circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del Gobierno Federal en México á 20 de Noviembre de 1824. — 4.º — 3.º — *Guadalupe Victoria*. — A. D. *Juan Guzmán*.

Y lo comunico á F. para su inteligencia y efectos consiguientes.

Dios guarde á V. muchos años.
México 20 de Noviembre de 1824.

Juan Guzmán.

Decreto que establece que el lugar de la residencia para los poderes de la Federación será la Ciudad de México, 1824.

lista moderna comprendería los aspectos de las participaciones fiscales a Estados y de estos a los Municipios, pero también debe considerar la asignación constitucional de responsabilidades y competencias en función de los servicios que prestan los distintos órdenes de gobierno, así como los principios de la redistribución interregional e interestatal y entre grupos sociales, para propósitos de compensación de desigualdades.

El concepto de fondo está directamente vinculado a una revisión de la estructura ingreso - gasto en su totalidad y en cada una de sus partes, lo que lleva necesariamente a una revisión del espíritu mismo del concepto de coordinación fiscal y de distribución de competencias entre órdenes de gobierno para efectos de tributación y gasto.

El sentido de la coordinación fiscal, estancada como está en términos del monto distribuido en relación al PIB en términos reales en los últimos años, ha demostrado ya sus limitaciones. La estructura de los fondos del mecanismo de coordi-

nación fiscal presenta problemas de concepción más que de montos distribuidos.

De ello se desprende que debemos rebasar la concepción eficientista de la administración pública y de recaudación fiscal y que debemos retomar algunas de las distorsiones constitucionales que se han dado en el tiempo en la distribución de competencias, tales como las exclusivas de la Federación, las de exclusión - prohibición a los Estados y las específicas para el caso de los Ayuntamientos, y llegar a una concepción renovada de la visión federalista que le queremos dar a nuestra Nación.

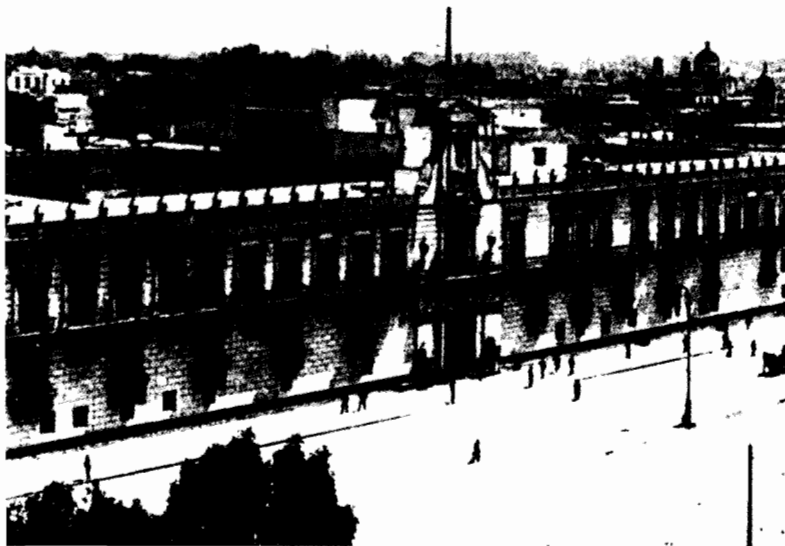
Así, existe la necesidad de pensar en nuevos mecanismos de distribución de competencias entre órdenes de gobierno, que incluya un posible replanteamiento del concepto de coordinación fiscal y de otros instrumentos como el Convenio de Desarrollo Social, los Acuerdos para la Descentralización Educativa y de los Servicios de Salud, entre otros, para lograr llegar a una nueva visión

de la estructura ingreso - gasto por orden de gobierno.

En todo este planteamiento no debe olvidarse que una razón del Estado Federal es buscar los mecanismos para la redistribución de la riqueza entre las regiones. Sin embargo, la concentración de competencias en la Federación debilita la capacidad de decisión propia de los órdenes de gobierno más cercanos al pueblo, y a la vez limita la capacidad de los funcionarios electos para hacer frente a las demandas de la población, transformando así una relación entre gobernantes y gobernados, en una relación entre gobernados y burocracias y entre gobernantes locales y burocracias federales.

El cambio fundamental está en generar un gobierno federal que actúe coordinadamente con los estados y los municipios para servir a la ciudadanía y no un gobierno federal que decide por los estados, los ayuntamientos y la ciudadanía.

Debemos llegar a una visión amplia de las relaciones económicas entre órdenes de gobierno: en lo fiscal, en lo regulatorio y en lo relacionado a la capacidad de promoción. El cambio del contexto en que se dan estas relaciones así nos obliga. No podemos ya concebir una estructura centralizada en el marco de la internacionalización de nuestra economía, de la emergencia de nuevas formas de organización y participación social, de los rezagos sociales y de los problemas del proceso de concentración urbana y dispersión rural.



Palacio Nacional de México, por Duhart, 1912

Este ejemplo nos permite ver la complejidad de lo que estamos tratando. Si a alguien le parece demasiado, permítanme traer a la memoria el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que llevó al menos 40 años para tomar la forma actual⁹. Si queremos plantearnos metas verdaderamente con visión de Estado, no debemos caer en soluciones cortoplazistas.

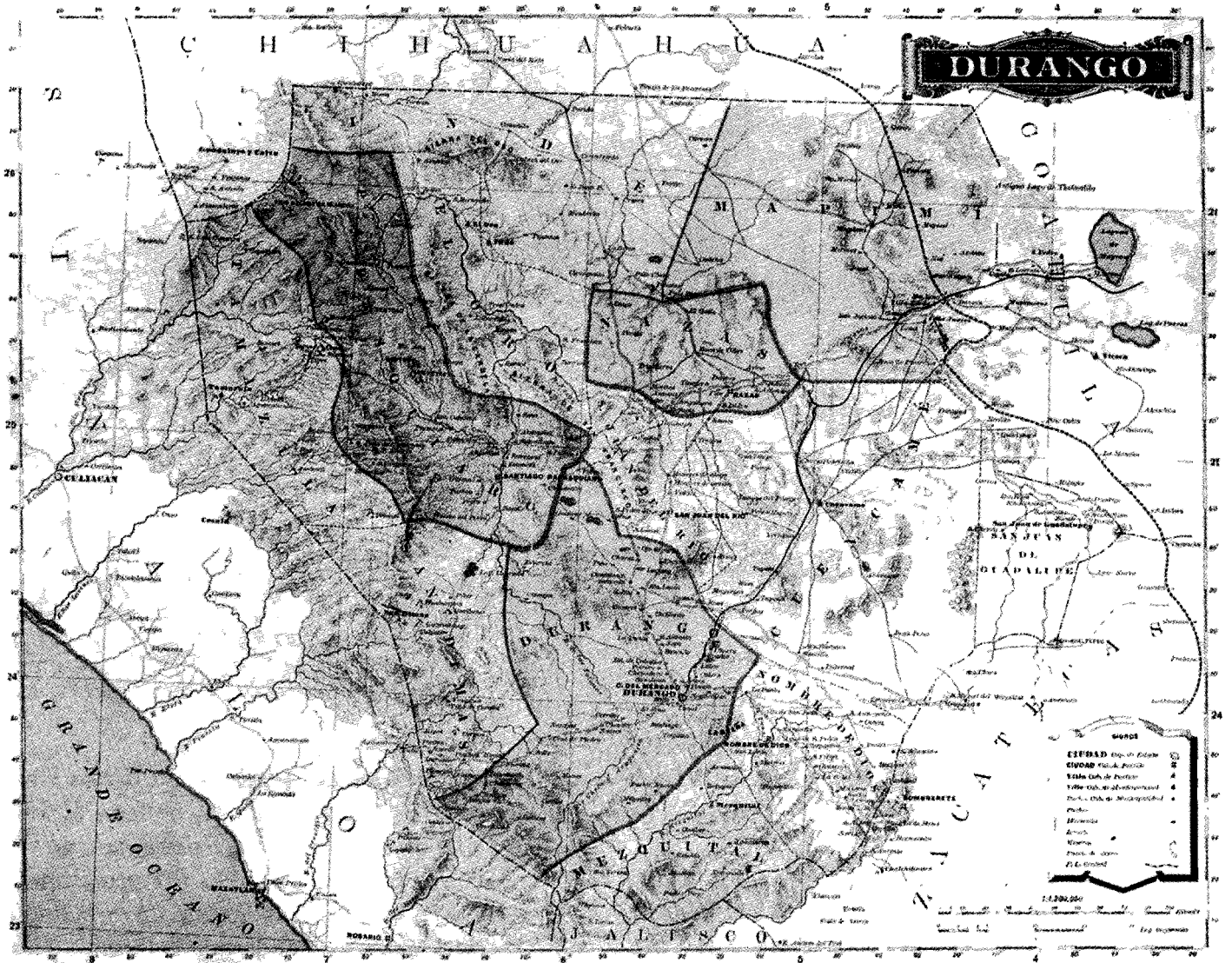
3.- La Necesaria Tipificación de las Expresiones Adjetivas del Federalismo.

Como observamos con este ejemplo, no podemos caer en simplismos de creer que el federalismo se reduce a las participaciones, ni tampoco predicar que una faceta del federalismo puede iniciar el proceso para el reacomodo del todo.

De hecho, lo primero que debemos buscar es estar de acuerdo en los términos básicos, en aquellos puntos fundamentales que nos permitan hablar entendiendo todos lo mismo. Por eso creo que debemos trabajar para generar una agenda sobre federalismo que bien puede llevar una década, poco tiempo si lo comparamos con todo lo que llevamos de aspirar a ser realmente federalistas.

Debemos partir de los términos más simples. Todos estamos de acuerdo que mientras más centralizado esté un país es menos federalista. Sin embargo, es necesario aclarar que existen áreas que no pueden descentralizarse y otras que sí. Existe también una muy necesaria función de orden nacional o federal de tipo

⁹ Los problemas que representaba la concurrencia en materia fiscal para el gobierno postrevolucionario de México, obligaron a éste a buscar mecanismos de coordinación y cooperación entre el gobierno central y los Estados. Así, se dieron tres Convenciones Nacionales en materia fiscal: la primera de 1925, la segunda en 1933 y la tercera en 1947, y a raíz de las cuales se expidió en 1953 la primera Ley de Coordinación Fiscal; posteriormente, ésta última evolucionaría a lo que se conoce como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que dio origen la ley del 22 de diciembre de 1978.



Mapa del Estado de Durango, Atlas Mexicano, 1897

redistributivo entre las regiones o estados componentes de la federación¹⁰.

Difícil es pensar en descentralizar la defensa nacional, la política comercial internacional o la política monetaria, entre otras. Sin embargo, los consensos nacionales en cuanto a qué descentralizar cambian con el tiempo. En su momento, se pensó que la política educativa era indispensable tenerla bajo la dirección de la federación. Ahora todos sabemos que eso ha cambiado. Igual en materia de salud.

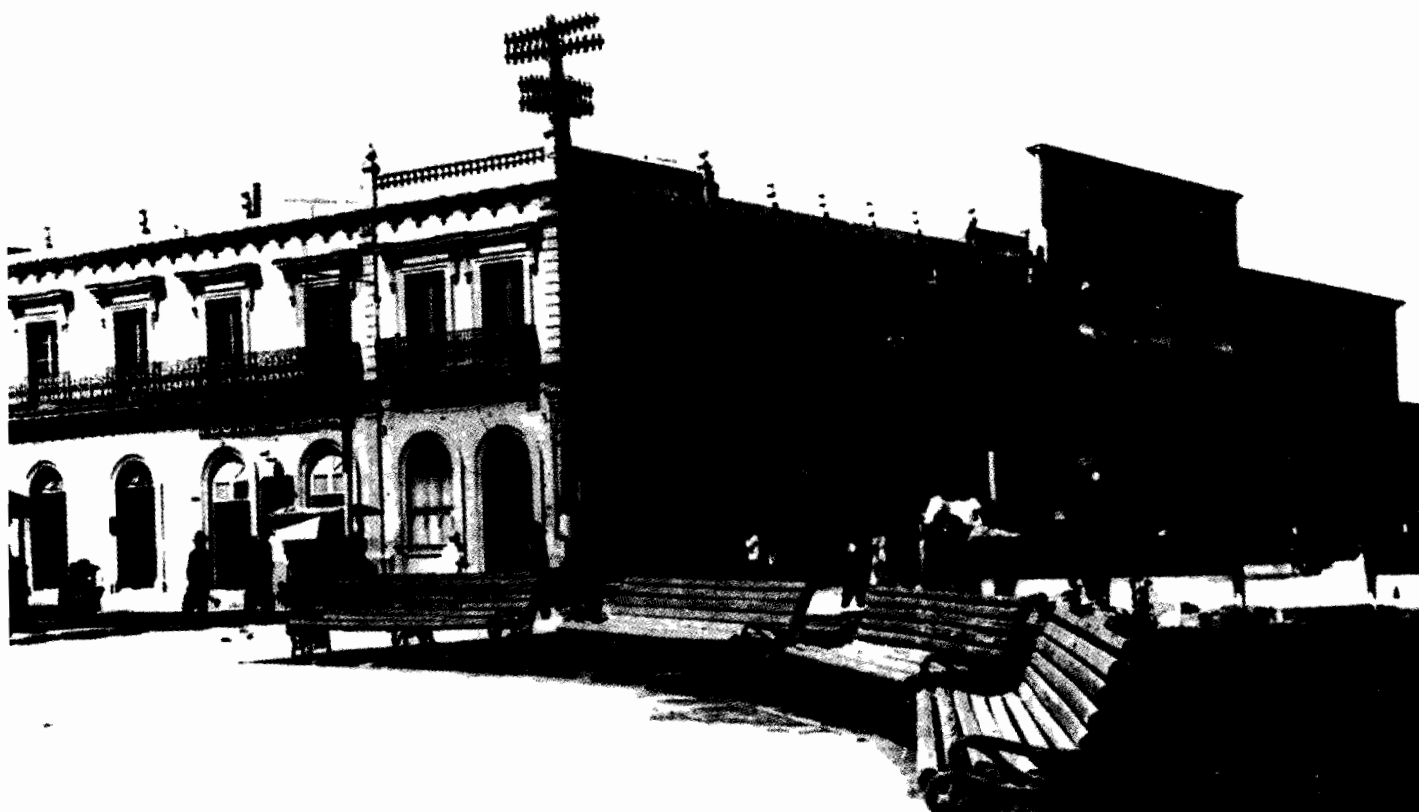
El hecho es que cuando hablamos de federalismo lo hacemos como un concepto sustantivo general, pero el federalismo tiene múltiples expresiones adjetivas.

Una tipología mínima que pudiera corresponder en cuanto a las expresiones adjetivas del federalismo en el caso mexicano podría ser como sigue¹¹:

- * Federalismo político, con tres acepciones: Electoral, Legislativo y Judicial.

10 Igual podemos hablar de ambos tipos de funciones al interior de cada estado, si bien reconociendo que no habría recetas nacionales, quizás sí criterios, para la definición de estas funciones intraestatalmente.

11 Esta tipología la desarrollamos al interior del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Se expone reconociendo las limitaciones que tiene y que hemos tratado en algunos documentos internos del propio Instituto.



Durango, Plaza de Armas, 1923

- * Federalismo económico, con dos acepciones:
Hacendario y Regulatorio.
- * Federalismo Programático - Social con dos acepciones: de Coordinación Programática entre Ordenes de Gobierno y de Descentralización de Atribuciones.

Cabe destacar, siguiendo el ejemplo del federalismo económico, que cada uno de estos tipos adjetivos de federalismo tiene implicaciones para los otros. Difícil sería entender cualquiera de ellos sin tener una correspondencia con algún planteamiento o propuesta en los otros ámbitos.

4.- La Agenda Republicana.

Así entonces, debemos entender que las nuevas etapas del federalismo mexicano deberán corresponder con un desarrollo complejo, que demandará de serios estudios que permitan, eventualmente, la conformación de consensos sociales y políticos sobre cada una de las facetas del federalismo.

Pongo a consideración esta visión de los grandes y complejos retos en materia de federalismo, de este llamado Nuevo Federalismo al que nos ha convocado el Presidente Zedillo. Por eso empecé citándolo, ya que el mismo Presidente de la República reconoce la complejidad de la tarea.

De ahí que nuestra primera responsabilidad, como estudiosos de la materia, seamos legisladores, gobernadores, presidentes municipales, académicos o como ciudadanos preocupados por este tema, es concientizarnos de que la tarea por delante es una tarea generacional y sumamente compleja.

Por ello, destaco la necesidad de que primero que nada conformemos una agenda de trabajo que sea aceptada generalmente. Esta agenda, definida con un sustento político y basada en una técnica constitucional rigurosa, permitirá desvincular el debate político de las demagogias superficiales, que apuntan a soluciones rápidas más con propósitos electorales que con una visión estratégica y realmente federalista.

Esta agenda debe ser un propósito de todos, si bien nosotros en el Senado, como depositarios del Pacto Federal, tenemos una responsabilidad un tanto especial.

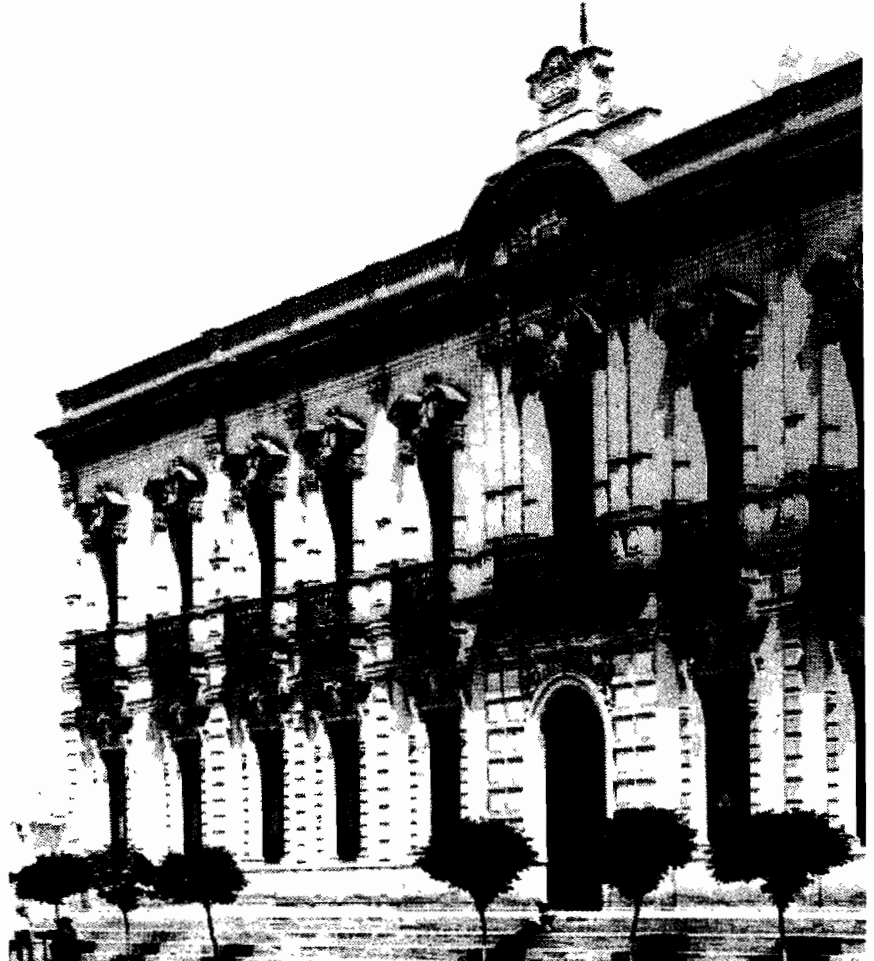
Si entendemos que lo que enfrentamos es una revisión incluso del espíritu constitucional, sin que esto suponga necesariamente una nueva constitución, cuestión en la que yo no estaría de acuerdo, entonces aceptaremos que la tarea implica un proceso de consenso social y político mayor. Nuestro objetivo es revisar de manera cuidadosa y a fondo, la distribución de competencias entre los órdenes federal y estatal, y dar a los municipios la autonomía que deben tener.

Sin embargo, para hacerlo deberemos retomar conceptos, tales como el de coordinación fiscal, y asociar los cambios que se propongan con la distribución de competencias que busquemos conformar. Igual deberemos analizar la concepción de Nación en el sentido del artículo 27 constitucional, que permita que los distintos órdenes de gobierno puedan actuar en lo regulatorio y en lo promocional con la autoridad suficiente. Hemos avanzado en áreas concretas del federalismo electoral y judicial, pero el federalismo legislativo todavía puede fortalecerse mucho.

Igual, en materia de federalismo programático-social se han dado avances importantes, pero indiscutiblemente debemos afinar lo logrado y ampliarlo a otros programas.

Si entendemos al federalismo como un proceso evolutivo, asociado a los niveles de desarrollo de cada nación en cada tiempo, entonces podremos entender que estamos trabajando para nuestra generación y la siguiente, pero que nuestros hijos siempre tendrán el derecho de retomar nuestras decisiones.

Si aceptamos la hipótesis de que el federalismo corresponde a la relación federación y estados, y que la verdadera descentralización está en dotar a los municipios de una capacidad real de diseñar

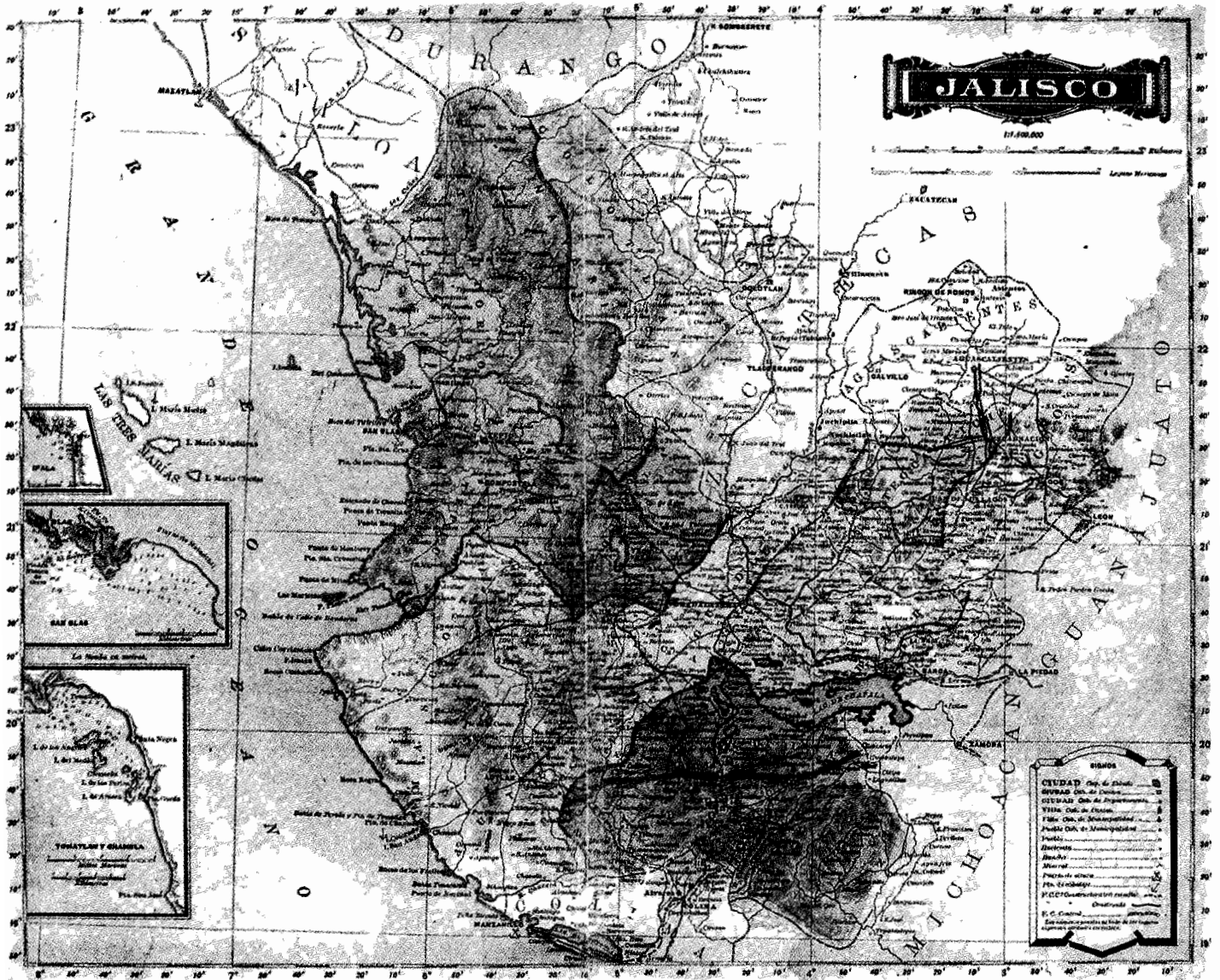


Chihuahua, edificio de Gobierno, por Waite, C. B., 1905

las estrategias sociales de sus entornos, con instrumentos donde se conjuguen las responsabilidades con las posibilidades de tributación directa, entonces aceptaremos también que el desarrollo regional en este país es decisión de las regiones.

¿Quiénes ganan? Mas que los gobiernos estatales o municipales ganen o que el gobierno federal pierda, ganará la ciudadanía, ganaremos cada uno de nosotros. Ganará ciertamente el país y ganarán, sin duda, nuestros hijos, que verán un México más democrático por cuanto más cercano a ellos y ellos más cercanos al México que todos ambicionamos.

Nuestra sociedad, compleja como es en su diversidad regional, sin duda tiene un profundo sentido nacionalista. Fortalecer y perfeccionar nuestro federalismo no es más que reafirmar nuestro nacionalismo.



Mapa del estado de Jalisco, Atlas Mexicano, 1884