

Descentralización Política y Administrativa de México desde las Constituciones de 1857 y 1917 hasta nuestros días

JUAN CARLOS SÁNCHEZ MAGALLÁN

La Constitución de 1917 es la Ley fundamental y suprema del país, ya que implica la base sobre la que se sustenta todo el derecho positivo, al establecer las normas totales que rigen la vida del Estado, su organización y las relaciones de las autoridades entre sí y frente a sus gobernados. Por ello, sobre la Constitución ningún ordenamiento secundario debe prevalecer y en el caso de que alguno se oponga a sus mandamientos, ostenta el vicio de nulidad.

La Constitución ha sido contemplada desde diversos puntos de vista: Aristóteles la concibió como realidad, como organización y como *lege ferenda*; Lasalle la definió como la suma de los factores reales de poder de una Nación; Schmitt, como las decisiones políticas fundamentales del titular del poder constituyente; Heller, como un ser al cual dan forma las normas; Andre Hauriou, como el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos; Vanossi, como el conjunto de reglas del juego político.

La Constitución real de un Estado no es únicamente la realidad ni el cuaderno que recibe ese nombre, sino el punto en el cual la realidad jurídicamente valorada y la Constitución escrita se encuentran, es decir, la Constitución no es sólo un ser o únicamente un deber ser, sino que es un ser deber-ser.

Ciertamente, la realidad determina a la norma pero a su vez ésta influye claramente en la realidad. La constitución real es una perpetua adecuación entre la Constitución escrita y la realidad, y esta realidad es limitada y encauzada por la norma fundamental de ese orden jurídico.

Al leer y estudiar una Constitución, nos adentramos en el corazón y la columna vertebral

Juan Carlos Sánchez Magallán

Actualmente es Delegado Metropolitano de la PROFECO en la Delegación Cuauhtémoc del Distrito Federal. Es Licenciado en Derecho por la UNAM y Presidente de la Federación Nacional de Abogados al Servicio de México en el Distrito Federal.

de un pueblo: qué es realmente, por qué es así, cómo ha llegado a configurarse en esa forma, cuáles son sus proyectos aún incumplidos. Una Constitución plasma la evolución jurídico-política de una Nación. Una Constitución nos indica la organización que el pueblo se ha fijado: y los principios más importantes que configuran su forma de ser y de actuar. La Constitución nos otorga las reglas del comportamiento político de gobernados y gobernantes, una concepción ética de la existencia y, por tanto, el aseguramiento de los derechos intrínsecos de los hombres: los derechos que los hombres tenemos sobre y por encima del estado.

La Constitución es también y primordialmente una norma; nada menos ni nada más que la norma primera, la de mayor jerarquía, la suprema, la norma por la cual se crean y delimitan todas las demás normas del orden jurídico.

La realidad, el ser político y social y su evolución quedan encuadrados en una norma suprema que contiene múltiples garantías para que el hombre político y social pueda llevar realmente una existencia, de aquí la importancia de que todos conozcamos bien nuestra Constitución.

Desde el año 1813 con la proclamación de su Independencia, México adoptó el federalismo, el proceso descentralizador ha debido superar muchos problemas para consolidarse. Con la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos de México, en 1824 se adoptó el sistema federal, teniendo a la vista dos modelos difícilmente conciliables, la Constitución de Cádiz vigente en México en los años de 1812 y 1820 y la Constitución Norteamericana de 1787, que crea formalmente la existencia de los estados en la unión americana.

La realidad de un país, con una extensión geográfica de 2 millones de kilómetros cuadrados y una diversidad regional, ha impulsado la creación de una fórmula de gobierno autonómico, es decir de la configuración federal de los estados.

La Constitución de 1824, se inspira en parte en la estructura institucional de la de Cádiz, bien pronto la República quedó dividida entre los liberales federalistas y los conservadores centralistas.

La Constitución liberal de 1857 provocó una fuerte reacción conservadora y una guerra civil de

tres años en la que los Estados Unidos apoyaron a los liberales, y Francia, Inglaterra y España a los conservadores. Éstos y los franceses acabaron dominando prácticamente todo el país y en 1884, proclamaron emperador a Maximiliano de Hamburgo, hermano del emperador de Austria.

El dirigente liberal Benito Juárez con ayuda norteamericana y de la burguesía mexicana emprendió la guerra desde el norte del país, consiguiendo la victoria con la toma de México, capital en 1867.

La reforma propiciada por el presidente Benito Juárez y su gabinete y más adelante las revoluciones liberales posteriores, determinaron substanciales aportaciones federalistas a la Constitución.

A lo largo del siglo XIX la configuración federal de la república mexicana ha requerido por parte de los gobiernos federales la toma de una serie de medidas descentralizadoras que sufrieron en el transcurso de los tiempos una serie de altibajos, siendo solamente derogadas en 1836 con la separación de México del estado de Texas en el año de 1843 que tuvo lugar la separación de Arizona, Alta California y en 1848 Nuevo México.

Los principios políticos, económicos y sociales que preconiza la Constitución de 17 y sobre los cuales se sustenta el orden jurídico fundamental y supremo, se descubren sin gran dificultad en la amplificación ontológica y del pueblo mexicano, modelada por su vida histórica misma. Desde la Constitución de 1824, México organizó una República después del efímero imperio de Iturbide para no abandonar jamás esta forma de gobierno que quedó debidamente consolidada al triunfo de las armas constitucionalistas en 1867 sobre el postizo régimen de Maximiliano. Aunque la historia política de nuestro país haya alternativamente oscilado entre el centralismo y el federalismo esta última forma estatal, quedó consagrada desde la constitución de 1857 y en los documentos jurídico-político que la precedieron la democracia, como aspecto orgánico y funcional de la soberanía popular y como sistema de normativización del poder público, o sea, en cuanto que traduce un régimen de gobierno en que dicho poder se desempeña dentro de las normas de derecho siempre ha sido el anhelo que el pueblo mexicano ha

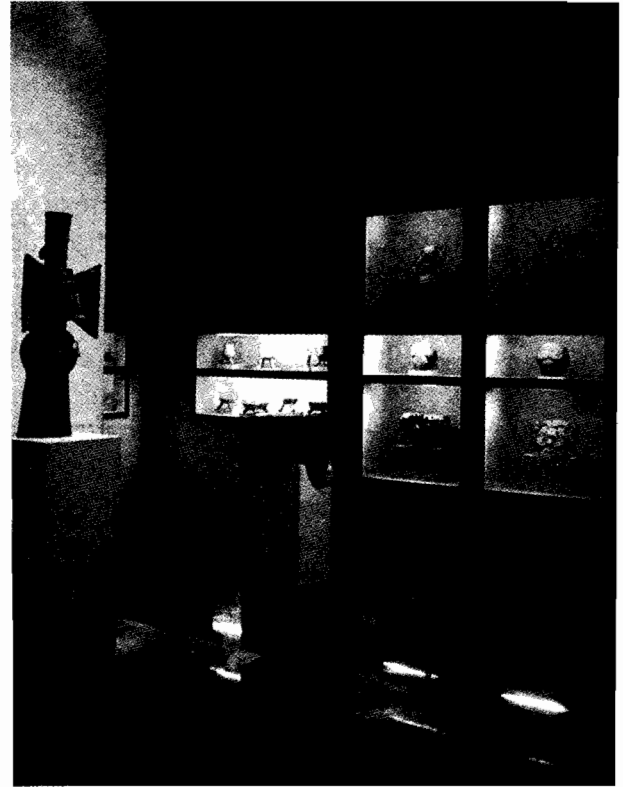
pretendido realizar no sin innumerables luchas políticas y civiles que no hace mucho tiempo convulsionaron constantemente su vida como Nación independiente. La implantación del régimen democrático con los diversos principios que lo caracterizan, tales como el de soberanía popular, el de división de poderes, el de normativización del poder público, el del goce y disfrute de garantías para el gobernado y el concerniente a la existencia de un medio jurídico para preservarlas contra cualquier acto de autoridad, nuestro glorioso "juicio de amparo", ha sido otra de las invariables finalidades a cuya obtención ha propendido de México, aunada a los objetivos políticos y sociales que provocaron la revolución de 1910 y que se acogen a la Constitución de 1917, tales como la no reelección presidencial y la consagración de garantías sociales en materia obrera agraria, nos dice el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela.

El Federalismo en la Constitución de 1917.

Con el triunfo de la revolución se impuso la necesidad de convocar a un congreso constituyente que se encargara de llevar al código político los principios sociales que dieron lugar al movimiento armado, o dicho de otra forma urgía hacer constitución a la revolución.

Siendo de contenido social los aspectos que habrían de introducirse a la nueva Constitución, los puntos relativos a la forma de organización estatal fueron reproducidos de conformidad a lo consignado por la Constitución de 1857, así lo revela el mensaje del primer jefe don Venustiano Carranza, a los constituyentes al expresar. "En la parte expositiva del decreto del 14 de septiembre del corriente año, en el que se modificaron algunos artículos de las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidos en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, expresamente ofreció el gobierno de mi cargo, que en las reformas de la Constitución de 1857, que iniciaría ante este congreso, se conservara intacto el espíritu liberal de aquella y la forma de gobierno en ella establecida".

Es así como el artículo 40 de la Constitución vigente recoge la forma de estado federal, en tanto que principalmente a través de los artículos 3o.,



Museo Rufino Tamayo, una de sus cinco salas de arte prehispánico

5o., 18, 27, 33, 89, 103, 104, 105, 106, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 124, 130, 131 y 132, se distribuyen las competencias entre gobierno federal y los gobiernos locales; siendo estas las:

1. Facultades atribuidas a la Federación.
2. Facultades atribuidas a las entidades federativas.
3. Facultades prohibidas a la federación.
4. Facultades prohibidas a las entidades federativas.
5. Facultades coincidentes.
6. Facultades coexistentes.
7. Facultades de auxilio.
8. Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.

La preservación de la unidad nacional después de que los Estados Unidos hubieran ocupado todo territorio mexicano obligo a una política de concentración por parte del gobierno federal para que el país pudiera desarrollarse económicamente frente al potencial norteamericano.

La necesidad de un poder ejecutivo fuerte conduce a un sistema fuertemente presidencialista, lo cual puede acarrear las dificultades que se han encontrado en un principio para aumentar la descentralización política y autónoma de los estados.

Sin embargo, ha existido siempre en México una tendencia permanente hacia la descentralización no solamente en sentido horizontal es decir de los tres poderes, Federal, Judicial y Legislativo, sino también en sentido vertical, o sea entre las tres administraciones Estatal, Federal y Municipal.

México esta empeñado en una transformación sobre todo en los ordenes económico y social incrementando las relaciones entre el gobierno central y los restantes gobiernos de la República.

Fortalecimiento del Federalismo.

La composición e integración cualitativa y cuantitativa de la población ha variado radicalmente desde que se votó nuestro código fundamental en 1917, pues lejos estamos de ser 14,500,000 habitantes de entonces, de los cuales del 70% eran analfabetas.

Lejos estamos también de la comunidad rural que ejemplificaba los rasgos sociológicos de la población mexicana.

El desarrollo tecnológico y la promoción de infraestructura ha acortado las distancias, recordando a Duverger: "las carreteras acercan el centralismo".

Si bien la distribución de competencias constitucionales entre los niveles de gobierno federal y estatal han permanecido prácticamente fieles a la letra prístina del 17, a principios de 1983, se introdujeron reformas substanciales a los artículos 25, 26 y 28 de nuestro código fundamental dando lugar al llamado apartado económico de la Constitución, apartado que mediante el tercer párrafo del artículo 26; fundamentó la coordinación mediante convenios entre los gobiernos federal y estatal.

La fórmula anterior se ha identificado doctrinalmente como: federalismo cooperativo.

Un aspecto fundamental de los referidos convenios es la delegación de facultades, en favor de los gobiernos locales, como es el caso de la fiscalización del manejo que de recursos federales realicen los estados y municipios.

Los grandes núcleos de población se van politizando cada vez más con la descentralización política y autónoma de los estados, pero también son conscientes de las dificultades que el cambio entraña (resistencias y obstáculos).

El replanteamiento de las relaciones entre estado-país y la sociedad requería buscar un nuevo equilibrio entre los distintos niveles de gobierno con el fin de atender a la demanda social, que aspira a mejorar sus condiciones económicas y de calidad del nivel de vida del país.

En este sentido cabe significar que debiera haber una distribución más equitativa de la renta (del ingreso y la riqueza). Por arriba, el 8% de los mexicanos perciben el 40 al 45% de la renta nacional, mientras que por abajo el 10% de los mexicanos sólo disponen del 2% de los ingresos. Hay en México 40 millones de pobres y, de ellos, casi la mitad los son; en extremo.

En el orden económico la descentralización se enfrenta a serios desequilibrios derivados principalmente del déficit de la balanza comercial a causa del crecimiento y dependencia de las importaciones y de los obstáculos para aumentar las exportaciones no petroleras.

Un desarrollo económico más equilibrado del país exige la potenciación de los estados de las regiones y de las localidades aumentando centros múltiples de decisión democrática.

Los partidos políticos tendrán que flexibilizar más sus estructuras y niveles de decisión política en toda la Nación, con el fin de que puedan descentralizar y actuar a nivel de las entidades federativas.

Ha habido muchos intentos, muchas transformaciones jurídicas y crecientes aportaciones descentralizadoras del gobierno federal para los gobiernos regionales y locales pero han sido suficientes para el desarrollo pleno de los estados y municipios.

Aunque en muchos ordenes haya habido avances en pro del federalismo hay que insistir en esta dirección, porque los valores y principios de la vida autónoma son necesarios para preservar la libertad que se ve amenazada; por otra parte, si no hay muchas vías de desarrollo social y cultural difícilmente se podrán producir avances en el federalismo.



El templo y el exconvento de Santo Domingo, hoy Museo Regional de Antropología e Historia

Se ha de abandonar el federalismo dual que conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas.

Es necesario llegar en México al abandono de un federalismo dual a veces desproporcionado desde distintos marcos competenciales entre el gobierno federal y de los gobiernos locales. Por tanto, no hay otro camino que la cooperación y colaboración entre los distintos órganos de gobierno.

Por ello, transferir potestades que puedan ser gobernadas de manera local con autonomía y personalidad, definir atribuciones, competencias y responsabilidades, sobre todo para no trasladar problemas, y mantener la unidad nacional.

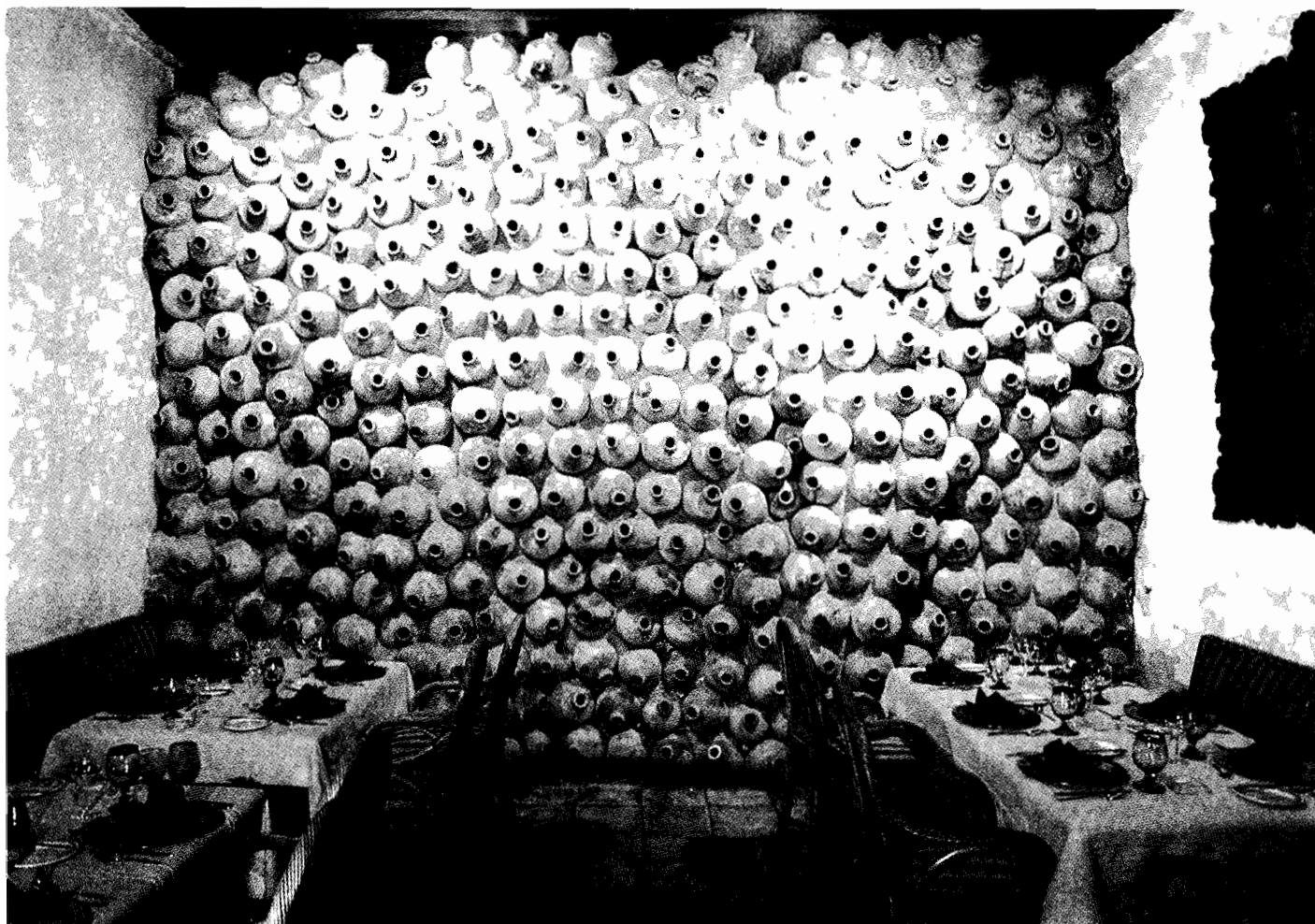
En consecuencia, la distribución de competencias tendrá que sufrir una transformación incrementando la transferencia de actividades entre la federación, los estados y municipios. Con este fin, habrá que abrir las compuertas a unas

fórmulas más amplias y frecuentes de participación ciudadana que debe seguir manifestándose y luchando en pro del federalismo y la profundización de las autonomías.

En México donde existe el estado de derecho y se respetan los derechos humanos, las autonomías no deben ser espacios cerrados para el desarrollo de las normas, sino abiertos para que florezca la personalidad y las peculiaridades propias de cada región.

A partir de la diversidad regional se puede potenciar la unidad nacional indispensable para que la nación pueda hacer frente tanto a los avatares internos y externos.

La reforma de la República Mexicana respetando la Constitución y los derechos humanos y sociales requiere un reequilibrio de poderes y de los distintos niveles de gobierno, necesariamente incluye el aumento de la descentralización política



El Salón de Cántaros en el exconvento de Santa Catalina, hoy hotel de lujo

y democrática, en este sentido se podrían ampliar y mejorar las actividades para el desarrollo social y económico de los estados.

Con referencia a reforzar la descentralización política; desde hace unos años existe un importante debate en el Distrito Federal a favor de la transformación de sus estructuras. Se trata de buscar fórmulas para que de alguna manera se amplíen los espacios de democratización política y vida participativa. En la actualidad se trata también de buscar soluciones, en el mismo sentido, para los 31 estados que componen la unión mexicana.

A lo largo de la historia de México, desde su Independencia, la apreciación del federalismo y los movimientos sociales que provocaron su transformación han obedecido en gran medida a diferentes visiones de los obstáculos y desafíos que ha encontrado el país para alcanzar los grandes

objetivos nacionales. Como resultado de estos propósitos, se han impreso diversos contenidos y orientaciones a nuestro federalismo. Hoy como nunca existe un abuso del término, hemos escuchado de auténtico federalismo, de federalismo democrático, de nuevo federalismo, de federalismo renovado, de federalismo dual, de federalismo pleno y de federalismo militante; la discusión se ha centrado en las relaciones jerárquicas federación-estado sin la plena participación de los gobiernos municipales, abundan los análisis sobre conceptos formales con énfasis en áreas estáticas mas que dinámicas, lo que ha impedido el diseño sistemático de políticas públicas.

Federalismo significa "pacto de unión o alianza" y surge como reconocimiento de la diversidad de los estados que la conforman con la voluntad de unificarse en una República, manteniendo la libertad y la soberanía en lo que atañe al régimen

interior y todo lo que se oponga al pacto de la unidad. Y diversidad, centralización y descentralización resumidos en una unidad dialéctica caracterizada por una compleja serie de mecanismos de coordinación.

Al respecto el Dr. Pedro Zorrilla Martínez señala que: "la descentralización real debe ser en cierto sentido una respuesta, una correspondencia, una reciprocidad, un reconocimiento, mas aún en una sociedad contrastada, diversa y plural".

Debemos avanzar cada vez más en la revisión de nuestras instituciones, sus funciones y las relaciones de poder tanto en forma horizontal como de manera vertical, con una auténtica división y autonomía de los poderes Legislativo y Judicial respecto del Ejecutivo, reforzando las autonomías y las capacidades de los gobiernos locales, aplicando "el principio de su subsidiariedad" resolviendo los problemas en el ámbito y nivel donde se resuelvan mejor, buscando un desarrollo justo y equilibrado en las distintas regiones que integran al país.

El Nuevo Federalismo en México.

México se ha señalado, se encuentra en los umbrales de un nuevo federalismo, el federalismo mexicano se encuentra institucionalizado en un régimen político que, de acuerdo con la Constitución de 1917 es presidencial sin embargo, la práctica del poder, su cultura política y el ejercicio del mando unipersonal han creado en realidad un régimen presidencialista. Puede decirse que la república federal, democrática y representativa es aún una utopía, es decir, algo que todavía no se consigue pero que es necesario hacer realidad, se tiene en el país una república presidencialista y no una república federal, democrática y representativa, hay todavía un divorcio entre los factores de poder y la Constitución escrita; situación que conlleva a una vida institucional que da cabida a una centralización acentuada, nos dice el Dr. Valle Berrones.

La falta de contrapesos reales en el régimen político, es la fuente de acciones que sintetizan en el predominio de la institución presidencial sobre los demás poderes. La fortaleza del ejecutivo no esta a discusión. México necesita un presi-

dente fuerte, pero que tenga, cuando lo ejerza el poder, contrapesos reales que eviten la desigualdad en el ejercicio del poder mismo en este sentido, el nuevo federalismo que se proclama no es únicamente un asunto de coyuntura. Tiene implicaciones estructurales vinculados con la "naturaleza del régimen político". Es en este, donde la estructura, organización y distribución del poder tiene candados que impiden acceder a un auténtico federalismo. El federalismo mexicano se encuentra limitado por el papel protagónico del presidencialismo. Las relaciones políticas son asimétricas y las relaciones administrativas favorecen al poder central en detrimento de los estados y los municipios.

El nuevo federalismo hay que ubicarlo "como una protesta contra el exceso de la centralización improductiva y decadente y ahistórica". Los rendimientos decrecientes de la centralización frenan los propósitos en favor del federalismo. Hoy en día, la sociedad mexicana es otra, es más politizada, informada y emprendedora. "En el interior de la república surgen y se desarrollan movimientos que reclaman mayor participación, fiscal y financiera en favor de los gobiernos locales", "reclaman el respeto a la autonomía política fiscal y financierá en favor de los gobiernos locales", "reclaman el respeto a la autonomía de las entidades federativas y solicitan que los esquemas de la administración central sean revisados para conseguir una más justa con relación de fuerzas y una mejor distribución de los beneficios".

Ejemplos:

1. Derechos indígenas en Chiapas.
2. Carteras vencidas de los barzonistas.
3. Automóviles importados de los U.C.D. en Chihuahua.
4. Casetas de cobro peaje con Villareal en Tijuana.
5. Los beneficios del petróleo y la toma de pozos en Tabasco.
6. El agua con la presa "El cuchillo" en Nuevo León, Tamaulipas.

El nuevo federalismo es ante todo una toma de conciencia. Es una opción de cambio democrático para que la sociedad y el estado finquen nuevas bases de relación, consenso y legitimidad. El nuevo federalismo se enlaza con las demandas por democratizar el poder con el empuje del pluralismo y con necesidad de que las relaciones de poder no suplanten en áreas de un pragmatismo desbordado, el imperativo de tener un estado de derecho el nuevo federalismo da cuenta de los diversos problemas regionales que el país tiene; ha llegado el tiempo de "acabar con la tutela política que anulan la economía de los gobiernos estatales y municipales". Ha llegado el tiempo de la emancipación institucional de los gobiernos representativos de la sociedad. Ha llegado el tiempo de que el nuevo federalismo sea consecuente con la vigencia plena de un estado de leyes y no solamente de un estado nacional.

El nuevo federalismo implica la reforma del régimen político o si se quiere, del poder. Su contexto tiene que estar dado por: 1) El fortalecimiento real y formal del poder legislativo; 2) El incremento de la representación política en el órgano legislativo; 3) El reconocimiento de los gobiernos estatales y municipales sean ciertos con capacidad con decisión y autonomía; 4) El reconocimiento de los gobiernos estatales y municipales tengan autonomía fiscal; 5) Que la descentralización política sea fruto de la redistribución del poder; 6) Por la institucionalidad de un auténtico sistema de partidos competitivos que evite el bipartidismo; 7) Una democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana; 8) Por el fortalecimiento de la autonomía del poder judicial; 9) Por el diseño y ejecución de políticas que conformen el desarrollo regional; 10) Una planeación estatal democrática; 11) Una democracia representativa y participativa; 12) Nuevas fuentes que generen legalidad, gobernabilidad con sustento popular.

El nuevo federalismo tiene que dar cabida a una "nueva forma de comunicación política donde el trato entre los poderes federales, estatales y municipales permita ensanchar los cauces

de la vida democrática". Los tiempos de la omnipotencia central son consecuentes con las proclamas de la democratización. Los riesgos de la centralización retardataria, son fermento para excluir a grupos, regiones, comunidades y gobiernos de las ventajas que trae consigo el desarrollo regional. El nuevo federalismo es reclamo constante y punto de partida para dar una nueva configuración al poder político. Por su conexión es inevitable con el régimen político. Por eso, la importancia de que "el régimen presidencialista sea la expresión mas genuina de un poder con límites inteligentes para su ejercicio y que sus atribuciones legales legítimas sean producto de lo que la sociedad necesita para asegurar su progreso y desarrollo. Por eso, el nuevo federalismo "es también base para estructurar un sistema de partidos que puedan institucionalizar la competencia política en su faceta regional". El país no es un mosaico unicentrado de acciones, intereses y grupos. Es un mosaico heterogéneo, desigual y plural conformado por relaciones multicentradas que necesitan articularse con orientación descentralizadora; la descentralización del poder es condición para dar vigencia al nuevo federalismo en términos de equidad política y justicia distributiva, para evitar que las prácticas del presidencialismo obstruyan la factibilidad de una autentica república federal, representativa y democrática.

Por ello el gobierno federal debe seguir impulsando la descentralización de funciones hacia estados o municipios, redistribuyendo competencias, recursos fiscales y programas públicos, hoy concentrados en el nivel central, con criterios específicos de los problemas locales. Las comunidades tendrán así que reconocerse en los actos de gobiernos y participar en la formulación de los programas y en la evaluación de resultados.

Al redistribuir recursos y oportunidades, fortalecer capacidad institucional y recibir estos beneficios los estados y municipios podrán corregir con eficiencia y equidad, las enormes disparidades en el desarrollo que separa a unas regiones de otras.