



404

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

"LAS PROPUESTAS DE UN
NUEVO FEDERALISMO A
PARTIR DE 1998-1999 EN EL
ESTADO MEXICANO"

283875

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARCO ANTONIO ROJO RESENDIZ

ASESOR:
LIC. JUAN CARLOS MARTINEZ NAVA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

CAMPUS ARAGÓN

**LAS PROPUESTAS DE UN NUEVO FEDERALISMO A PARTIR DE 1998-1999 EN
EL ESTADO MEXICANO**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER
EL TÍTULO DE LICENCIADO
EN DERECHO: P R E S E N T A:
MARCO ANTONIO ROJO RESENDIZ.**

San Juan de Aragón, Estado de México, 2000.

Las Propuestas de un Nuevo Federalismo a partir de 1998 - 1999 en el Estado Mexicano.

Págs.

INTRODUCCIÓN.

Capítulo 1.

Las Nuevas Tendencias del Federalismo en 1999.

1.1.	El Replanteamiento del Federalismo.....	2
1.2.	El Federalismo y la Transición Democrática.....	19
1.3.	El Nuevo Federalismo y el caso del Estado Libre Soberano de Guanajuato.	27

Capítulo 2

El Nuevo Federalismo; Dos Políticas Lógicas de Cambio.

2.1	El Planteamiento del Problema.....	45
2.2.	El Control Constitucional del Nuevo Federalismo.....	55
2.3.	La Vigencia del Régimen Constitucional en el Nuevo Federalismo.....	74
2.4.	El Nuevo Federalismo y la Descentralización.....	84

Págs.

Capítulo 3.

**Análisis del Programa para un Nuevo Federalismo en el
Estado Mexicano a partir de 1999.**

3.1. Generalidades de este Programa.....	98
3.2. Las Propuestas Estatales de este programa.....	104
3.3. Las Perspectivas de este Programa.....	107

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

DEDICATORIAS

A MIS PADRES:

EUGENIO ROJO SOLARES
ALICIA RESENDIZ DE ROJO

A QUIENES NO SOLO DEBO LA VIDA
SINO LA MEJOR HERENCIA QUE PUEDE
DARSELE A UN HIJO; UNA CARRERA PROFESIONAL

A ELLOS QUE CON GRAN SACRIFICIO MATERIAL
Y ESPIRITUAL HICIERON POSIBLE LA CULMINACION
DE MI PROFESION CON GRATITUD, CARÍÑO,
RESPECTO Y ADMIRACION ETERNA.

A MIS HERMANOS:

SILVIA Y ENRIQUE

CON CARÍÑO POR EL APOYO QUE ME
BRINDARON PARA SEGUIR ADELANTE

A MI ESPOSA:

ROCIO

POR SU COMPRESION, APOYO Y
MOTIVACION QUE ME BRINDO PARA
ALCANZAR MI META.

GRACIAS

A MIS HIJOS:

MARCO JAIR Y OSMAR ALEXIS

QUE SON EL MOTIVO PARA
SEGUIR ADELANTE

AL LIC. JUAN CARLOS MARTINEZ NAVA

GRACIAS, POR TODO EL APOYO BRINDADO
PARA LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO.

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“A R A G O N”

MI ETERNA GRATITUD

**A TODAS Y CADA UNA DE LAS PERSONAS
QUE DE ALGUNA U OTRA MANERA ME APOYARON
PARA CUMPLIR CON ESTE OBJETIVO.**

INTRODUCCIÓN.

El gran constitucionalista Don Felipe Tena Ramírez expuso en una brillante conferencia en el año de 1987 las expresiones del Federalismo a la federalización: trayectoria del sistema federal mexicano, y en él estableció todos los orígenes del federalismo mexicano, la voluntad constituyente de las entidades federativas en la *tercera década del siglo XIX y la adopción de fórmulas constitucionales como la de los Estados Unidos de América*, pero por entidades federativas carentes de cualquier práctica democrática y que habían sido gobernadas por un régimen unitario. De acuerdo con lo señalado por este brillante autor de Derecho Constitucional, cuando las provincias asentadas en el territorio nacional se rebelaron, y reclamaron su autonomía, iban del vasallaje a la libertad, de la unificación autoritaria a la diversificación voluntaria. No sacrificaban libertad como en Filadelfia; la reclamaban.

Después de hacer un recorrido por lo que ha sido la realización del federalismo en el estado mexicano, a partir de su adopción en la constitución de 1824, el connotado constitucionalista llega a la conclusión de que en nuestro estado mexicano podemos distinguir, etimológica y jurídicamente, dos grandes etapas sucesivas del sistema federal mexicano, que son: **EL FEDERALISMO Y LA FEDERALIZACIÓN**. Según él, Federalismo significa gramaticalmente, la adhesión al sistema federal, su defensa y su ejercicio. Federalización quiere decir etimológicamente la acción de hacer federal, que es precisamente lo que ocurre cuando los poderes federales atraen hacia sí, incorporan a su jurisdicción actividades o atribuciones que antes pertenecían al patrimonio de las entidades federativas. Por tal motivo, Federalismo y Federalización, he allí las dos mitades, el principio y el fin del sistema federal del Estado Mexicano. Si el federalismo creó a los estados, la Federalización los absorbe. Del ideal federalista sólo quedan los residuos, restos que denuncian el sitio de naufragio. Y quedan las palabras en la Constitución, supervivencia del culto practicado ante él. Las anteriores afirmaciones, nos conducen a que hoy en día 21 de Enero del año 2000 el actual presidente constitucional de México Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, haya establecido los principios básicos del Federalismo que a partir de esta

fecha se llevará a cabo en todas las Entidades Federativas que componen el Estado Mexicano. Esto, nos condujo a que en este trabajo de tesis ya terminado, se planteará este tipo de ideas que en efecto fortalecerán la democracia federal en nuestro país, lo cual se expone a través de tres capítulos; el capítulo I se denomina las nuevas tendencias del federalismo en 1999; el capítulo segundo trata al nuevo Federalismo a través de sus dos políticas lógicas de cambio, y el capítulo tercero y último establece el análisis del programa para un nuevo federalismo en el Estado Mexicano a partir de 1999 y lo que llevamos del año 2000; todo esto, tratando de establecer como lo dice el notable constitucionalista Don Felipe Tena Ramirez, que el federalismo en lugar de fallecer, se le establezca objetivamente y se le aplique científicamente para que existan verdaderas políticas de Federalización que requiere el Estado Mexicano.

Capítulo 1.

Las Nuevas Tendencias del Federalismo en 1999.

1.1. El Replanteamiento del Federalismo.

El federalismo moderno es, de suyo, una forma de organización política extremadamente camaleónica y adaptable, prácticamente, a cualquier sistema político. Lo mismo puede constituir la estructura básica de un Estado oligárquico (como en el caso de las provincias Unidas de los Países Bajos, en los siglos XVI y XVII; el de la Alemania imperial de fines del siglo XIX y principios del XX, o el de algunos Estados dictatoriales y caciquiles de la América Latina entre los mismos siglos XIX y XX, señaladamente en la experiencia del México porfiriano) que el fundamento último de un Estado democrático (como es el ejemplo clásico de los Estados Unidos). La identificación que a menudo se hace entre federalismo y democracia es tan falta de sustento teórico e histórico como la que, más abusivamente, se establece entre liberalismo y democracia. La teoría moderna del federalismo, empero, tiende a emparentarse más y más con la democracia y a servirle como uno de sus puntales fundamentales y fundadores. En ello, el surgimiento del Estado norteamericano parece ser el paradigma histórico por antonomasia a partir del cual se ha desarrollado y el cual ha condicionado la teoría del federalismo democrático. Se entiende, por lo mismo, que su referencia sea casi obligada.

La teoría é il soldato e la pratica il capitano, solían decir los renacentistas italianos. No hay nada que se sugiera al intelecto humano que no hunda sus raíces más profundas en la realidad, en este caso, en la realidad histórica, social y política de nuestro tiempo. Alguien ha sugerido que la teoría del contrato social la practicaban ya los colonos ingleses de Norteamérica antes de que Rousseau escribiera su Contrato social. Por supuesto, y es harto sabido, el ginebrino no tomó como modelo a los norteamericanos, sino a su ciudad natal. Tampoco fue que los grandes fundadores de la república norteamericana se ocuparan mucho de Rousseau (estaba más en su mente Montesquieu, con su teoría de la división de poderes, limitadora del ejercicio arbitrario del poder político), pero, ¡cómo se pareció la práctica a la teoría! La soberanía popular la ejercieron desde el principio los colonos de Norteamérica; el concepto se debió al genio teórico del autor del Emilio. La historia nos dice que

comunidades de ciudadanos libres practicaron una democracia directa en los asentamientos que fueron fundando en su expansión tierra adentro por el continente y que inventaron la democracia representativa cuando sintieron la necesidad de unirse entre todos, en particular para resistir el dominio de Inglaterra y las arbitrariedades del sistema colonial. La teoría nos dice que aquellas comunidades soberanas e independientes se constituyeron en cuerpos políticos (Rousseau habla de la conversión de los ciudadanos, precisamente, en cuerpo político, en el *peuple souverain*), que como tales decidieron por sí mismos lo que al común convenía y en su nombre. La constitución norteamericana no nació de la voluntad de un individuo ni, mucho menos, de una voluntad ajena a su pueblo. Tampoco fue resultado de ningún genio teórico. Fue la síntesis jurídica de una práctica largamente desarrollada por comunidades que pudieron consolidarse, no obstante el dominio colonial, y que luego se vieron ante la imperiosa necesidad de unirse y formar una nueva nación. En los hechos, ni siquiera puede considerarse como un modelo ideal por encima de los intereses más mundanos, si como modelo quiere vérselo, fue precisamente un modelo de transacción entre intereses mundanos. Y eso vale la pena evaluarlo en su verdadera dimensión.

"El Estado moderno nace siempre como una oligarquía. La democracia pura o, como alguien ocurrentemente la ha llamado sin adjetivos, no ha existido jamás. Hasta Rousseau, el gran teórico moderno de la democracia directa (despótica, diría Benjamín Constant, aceptaría que era cosa que sólo los dioses estaban en condiciones de ejercer. La democracia norteamericana jamás fue ni ha sido pura o sin adjetivos"¹. Siempre fue una transacción entre intereses privados. La sociedad colonial fue, como todas las de su tiempo, una sociedad oligárquica, debida a intereses particulares y asimétricos, fundada en la desigualdad social y conjuntada en torno a los dueños de la riqueza y también de la cultura. Las comunidades coloniales eran comunidades de intereses jerarquizados entre sí y como tales se dieron voz cuando elaboraron la Constitución de los Estados Unidos de América. El fundamento de ésta fue el federalismo, que no fue un ideal, sino una transacción entre intereses privados, regionales y generales. Aun así, la acción conjuntada de

¹ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 20ª ed. Edit. Porrúa S.A., México D.F. 1996, Pág. 80

esos intereses dió lugar a una de las teorías políticas más grandiosas y fascinantes de la modernidad: la del federalismo. Concebidas como cuerpos políticos, las comunidades, coligadas entre sí como unidades que expresaban una voluntad única, autónoma e independiente, primero se probaron en una guerra en la que supieron actuar de consuno y triunfar sobre la metrópoli colonial, y después ensayaron un proyecto de unidad en el que permanecerían con sus particulares intereses, pero fundando una nación entre todas. De ese proyecto formaron parte, en primer lugar, los llamados Artículos de la Confederación, que, en los hechos, no unificaron, sino que más bien ayudaron a disgregar la unión de las antiguas colonias. Una vez firmada la paz con Inglaterra en 1783, en París, las todavía autodenominadas colonias siguieron alimentando la convicción, muy bien fundada, de que sólo la unión entre ellas podría ponerlas a salvo de una reconquista colonial. Desunidas eran una presa fácil; unidas, podían considerarse ya como una potencia a nivel mundial. El problema lo fue siempre el particularismo de sus intereses locales. Contra ello lucharon y sobre ello se impusieron. La Convención de Filadelfia de 1787, de la que saldría la primera constitución escrita de la era moderna, fue, como siempre lo habían sido todos los intentos de unidad, una transacción entre intereses parciales y, a veces, encontrados.

"La teoría política del federalismo, lo que en términos constitucionales es preciso aceptar, nos dice que una federación que se vuelve Estado es una unión pactada de comunidades políticas (agrupaciones de ciudadanos) que desean fundar un Estado nacional basado en el acuerdo soberano de todos sus integrantes. Corresponde a la teoría de Rousseau, aunque el ginebrino no se haya jamás ocupado del federalismo. se trata de un desdoblamiento del principio de la soberanía popular: los ciudadanos, libres y soberanos, deciden en sus comunidades y éstas deciden por todos cuando se funda el Estado nacional federal"². En una teoría política y no jurídica que da fundamento a la constitución. Los europeos esto jamás lo han entendido, con la probable excepción de los suizos, los que, sin embargo, constituyen una confederación y no una federación. Los norteamericanos hicieron de lo político y no

² Carpizo McGregor, Jorge. Derecho Constitucional Mexicano 18° ed. Edit. Porrúa S.A., México, D.F. 1997. Pág. 103.

de lo jurídico la base última de un régimen constitucional. Rousseau diría que el pacto social, el acuerdo entre los ciudadanos, es la base y la forma del Estado. Los norteamericanos supusieron que era la transacción entre las comunidades libres y soberanas. Es lo mismo, pero desdoblado, como dijimos antes, en la comunidad original y el acuerdo entre comunidades, que da base y sustento al principio de la democracia representativa, cosa que, ni por asomo, se imaginó Kant, el máximo teórico, justamente, de ese tipo de democracia. Ver al federalismo no como problema político, sino tan sólo como problema jurídico, puede conducir a conclusiones tan vacías de contenido como aquellas a las que llegó el gran teórico austriaco del derecho y del Estado, Hans Kelsen. Para él, el federalismo era sólo cuestión de establecer jurisdicciones (o ámbitos espaciales de validez del derecho, como le gustaba decir) y no poderes políticos asociados y constituyentes de un poder superior que era la federación. Formalmente, Kelsen tenía razón, se trata de un proyecto de descentralización jurídica y administrativa; pero su miopía formalista no vio el rico contenido político que entraña el federalismo y, mucho menos, su fuerza fundadora de la constitución del Estado. La constitución, fuera de lo que concibió el gran jurista fundador de la llamada Escuela de Viena, no es sólo un orden jurídico, sino, ante todo, un orden político que, por supuesto, da lugar a un orden jurídico. Sus principios fundadores, como el de la soberanía popular, la división de poderes, el federalismo, la monarquía o la república, las garantías constitucionales, las elecciones (el voto ciudadano) como origen del Estado, la protección de los trabajadores y la reforma agraria, para citar sólo unos cuantos, no son jurídicos, sino políticos en el más cabal sentido de la expresión.

El federalismo moderno, con acta de nacimiento histórico y político en la Constitución de los Estados Unidos, es una forma de unión entre comunidades políticas (comunidades de ciudadanos aptos para decidir) que resuelven conjugarse en la formación de una entidad superior en la que estarán representadas, a la que cederán facultades que antes sólo ellas ejercían autónomamente y que deberá mantenerlas unidas como una nación y a las que protegerá de peligros tanto internos como externos. Esas comunidades decidieron llamarse Estados y no fue una mera ocurrencia. La expresión Estado quiere indicar el carácter originario y la unidad

política que representan las comunidades soberanas que dan lugar al nacimiento del Estado nacional. Originariamente, esas comunidades se consideraban así mismas tan autónomas, independientes y soberanas como lo podía ser la misma Inglaterra que, en ese sentido, les dio el mejor ejemplo. La esencia del federalismo no está en la descentralización del sistema jurídico nacional, como lo concibió Kelsen (y como lo interpretan nuestros actuales gobernantes), sino en la conjunción de comunidades políticas, cuerpos políticos, pueblos, en el designio de crear un Estado democrático y genuinamente representativo de los ciudadanos reunidos en sus comunidades políticas. sólo así puede concebirse que el federalismo se convierta hoy en puntal y, a la vez, en estructura del Estado democrático.

La democracia es, ante todo, un método de organización del Estado. El federalismo es, ante todo, en esta perspectiva, un proyecto de organización del Estado democrático y sorprende que quien mejor definió a la democracia como método, Kelsen, quisiera ignorar su profundo sentido político. Por supuesto que la democracia no necesita del federalismo para hacerse realidad. Infinidad de Estados unitarios son democráticos; pero cuando se desarrolla la democracia sobre la base de comunidades políticas que expresan intereses regionales o locales, no puede por más de presentarse como una democracia federalista. La democracia, además, cuando es federalista, es más compleja y, por lo mismo, mucho más rica que en Estados unitarios, no sólo representa a individuos, sino, también, a comunidades de individuos.

Su capacidad de representación política y ciudadana es infinitamente mayor y, lo que resulta más importante, es la única que da lugar a un auténtico y genuino ejercicio del poder en la base de la sociedad, dentro mismo de esas comunidades originarias de ciudadanos, a través de instituciones como lo son los Estados federados, las provincias y, sobre todo, los municipios o comunas, las verdaderas instituciones del auto gobierno ciudadano.

Hoy en día, de una u otra manera, casi todos los Estados modernos se encaminan hacia formas variadas de organización política federalista. Se reconoce, así, la diversidad de intereses individuales, comunales y regionales que cada vez más se abren paso en el desorden de la vida política moderna y la necesidad de darles

estatus e institucionalidad en la política nacional y en el orden jurídico constitucional que es, ante todo, de naturaleza política. La región, la provincia, el Estado federado, la comuna o municipio, precisamente por los poderosos, aunque difusos intereses que en ellos se generan, son cada vez más condensados de identidades individuales y colectivas que empujan con creciente vigor hacia su reconocimiento como órganos de la voluntad popular y como entidades fundadoras del Estado nacional y, en consecuencia, de su reconstitución como Estado federalista, con una mayor y más compleja representatividad. Ha sido una experiencia histórica y hoy es una pujante realidad.

Al consumarse su independencia, México tenía más razones para adoptar una forma federal de organización política nacional que una unitaria, justamente por la disgregación de sus comunidades que tendían de modo natural a establecer gobiernos propios. Los conservadores pensaron que esa era, exactamente, la razón por la cual debía establecerse un gobierno unitario y centralista. La historia demostró que ni el Estado unitario unificaba de verdad a la nación ni se impidió que proliferaran y se desarrollaran los poderes locales. La llamada rebelión de las provincias (Jalisco, Oaxaca, Zacatecas y Yucatán) durante la segunda mitad de 1823, exigiendo que se adoptara el federalismo, siempre ha sido aducida (desde mi punto de vista con toda razón) como una prueba de que la forma natural de organización de un vasto país como México no podía ser otra que la federal. Nuestra experiencia histórica, por supuesto, ni siquiera puede compararse con la de los Estados Unidos. Las provincias rebeldes, que por cierto fueron las que comenzaron a designarse como Estados, no eran comunidades políticas duchos en el autogobierno como lo fueron las colonias inglesas de América del Norte, sino, más bien, cacicazgos criollos que buscaban preservarse y, al mismo tiempo, influir directamente en el gobierno central. Pero el hecho fue decisivo en sí mismo para que en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824 se adoptara como forma de organización del Estado el federalismo. Los mexicanos tendían desde luego a convertir en modelos a seguir a las grandes creaciones políticas y constitucionales de los pueblos más avanzados, particularmente el de los Estados Unidos y después el francés. Pero ése es un dato

de la historia que no tiene en absoluto ninguna relevancia ni para la historia ni para la política.

Lo verdaderamente importante es rastrear la elaboración teórica (política y jurídica) que estuvo en la base del proceso histórico a través del cual se impuso finalmente el ideal federalista en el constitucionalismo mexicano. El manifiesto del 4 de octubre de 1824, en verdad, el primer documento político en el que se reivindica el federalismo con abundancia de razonamientos y de argumentos, nos da una pauta para establecer ordenadamente las razones y los fundamentos teóricos del federalismo que los mexicanos hemos concebido siempre, aunque nunca hayamos tenido necesidad de definirlo con precisión. En el fondo de sus argumentos está la idea que surge, ante todo, de la experiencia norteamericana, de que al Estado nacional lo organizan sus comunidades políticas llamadas estados o entidades federales. Es claramente una idea fundadora desde cualquier punto de vista que se la mire. En realidad, nunca la hemos tenido mucho en cuenta y, por lo general, la entendemos poco. Pero es, justamente, el núcleo central del federalismo entendido como régimen político (y no solamente jurídico). Ligada directamente al principio de la soberanía popular que nuestra Constitución actual recoge en su artículo 39 (La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno) y que es el eje central en torno al cual se constituye el Estado mexicano, la idea federalista de que las entidades son las fundadoras del Estado mexicano no es más que una especificación del modo en el que se ejerce la soberanía popular en el instante en que se concibe la fundación del Estado. El pueblo al que se refiere el artículo 39 no es, por supuesto, una abstracción; una vez constituido el Estado, es una unidad, una nación políticamente organizada, que decide qué Estado y qué representantes quiere tener. Pero el federalismo se acerca más a la realidad y ve al pueblo dividido en comunidades soberanas que se unifican en el acto mismo de la fundación del Estado y que permanecen unidas gracias a esa su decisión original. Las entidades federales son pueblos diferentes entre si, pero son, al mismo tiempo, las comunidades políticas

en las que se distribuye el pueblo convertido en nación en el acto de fundación del Estado.

"El artículo 40 de la Constitución expresa lo que el pueblo ha decidido con fundamento en el artículo 39: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, 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. En este artículo, el pueblo se reconoce así mismo integrado por un conjunto de entidades políticas que han decidido fundar el Estado como un Estado federal. La expresión compuesta de Estados libres y soberanos contenida en el artículo es vaga y desafortunada. Debió haberse dicho y debió haberse escrito: fundada por Estados libres y soberanos, pues ese es el verdadero sentido que acompaña al federalismo. Pero, ¿qué son esos Estados libres y soberanos?"³. No se dice en la Constitución, y nuestros constitucionalistas, al igual que la suprema Corte de Justicia de la Nación, el intérprete supremo de la Constitución, jamás han acabado de dar una verdadera definición. Los estados no son meros componentes de la República ni, mucho menos, meras denominaciones territoriales, poblacionales o administrativas. Eso sería volver a la idea de un Estado unitario. Si los Estados son libres y soberanos, no hay más remedio que concebirlos como comunidades políticas, integradas por ciudadanos que deciden, como parte del pueblo hecho nación, la integración y refundación permanente del Estado nacional. Los estados no son partes del Estado nacional. Son sus fundadores, al menos en teoría, y permanecen como tales bajo la autoridad que le han otorgado. Mucho menos son denominaciones territoriales del país. El artículo 42 establece cuáles son las partes del territorio nacional: el de los estados, las islas adyacentes o lejanas a las costas, la plataforma continental, las aguas territoriales y el espacio por encima de todos. El artículo 43, de pésima redacción también, dice: Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana

³ Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 15ª ed. Edit. Porrúa S.A., México, D.F. 1998. Pág. 114.

Roo, san Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. Los estados no son partes. A ellos no los fundó la federación, sino al contrario. Este artículo debió decir: Las entidades fundadoras del pacto federal son... Nuestros constituyentes tuvieron las ideas claras (y mucho más los del 57 que los del 17), pero el lenguaje confuso y muchas veces nulo. El artículo que consagra el federalismo mexicano es precisamente el 43, y de ninguna manera el 40. Era en él que debía definirse con toda claridad la doctrina constitucional federalista. Las entidades, entre las que se incluye el Distrito Federal, debieron haber sido concebidas, ante todo, como comunidades ciudadanas fundadoras de la federación. Es en ello que radica su verdadero carácter de entidades libres y soberanas. No hay otro modo de entender su soberanía. Una posible reforma federalista tendrá que ver, ante todo, con una nueva y más precisa redacción de ese precepto fundador.

Una vez que ha sido constituido el Estado nacional, dejan de ser soberanas, excepto en lo que toca a su régimen interior. Pero su acto fundador no es un momento en el tiempo que pasa a la historia. Es un acto permanente. Para Rousseau el consenso no se hace vivo sólo en el momento en que se funda el pacto social. Debe reivindicarse todo el tiempo, es eterno, porque de él depende la existencia cotidiana y real del Estado. Una vez fundada la federación, los estados, porque le han cedido gran parte de sus poderes, no pueden oponérsele, si lo hicieran, como decía el ginebrino, sería como declararle la guerra al pacto social. Pero el Estado federal, fundado por las entidades, tampoco puede entenderse sino se reconoce permanentemente la soberanía fundadora de las entidades. Dicho en otras palabras: la soberanía del Estado nacional no existe ni puede existir sino como la soberanía concentrada de las entidades que le dieron vida. La soberanía nacional es la soberanía del pueblo distribuido en las entidades. "El Estado nacional, de hecho, sólo es titular de la soberanía que han concentrado en él las entidades fundadoras, pero mediante un consenso que el mismo pacto federal, consagrado en la Constitución, hace permanente e indisoluble"⁴. Si todas estas consideraciones que, pienso, están

⁴ Sayeg Helú, Jorge. Estudios de Derecho Constitucional Mexicano. 5ª ed. Edit. ENEP Acatlán UNAM. 1994. Pág. 79.

detrás de nuestros textos constitucionales y sin las cuales éstos no valdrían ni lo que cuesta el papel en que están escritos, no se toman como base, hoy, para hacer realidad el ideal federalista, vamos a caer en simples soluciones burocráticas de descentralización que, la verdad sea dicha, tienen muy poco que ver con el contenido político del federalismo histórico mexicano. Si el federalismo es un tema esencialmente político y no jurídico o administrativo, es porque en él se cifra la idea original de la soberanía nacional. Los estados no son soberanos porque se le deja libertad de darse un régimen interior, sino porque fueron y siguen siendo los fundadores del Estado federal. Nuestro federalismo no es simplemente una distribución de competencias, como lo postuló Kelsen y, en pos de él, lo conciben nuestros constitucionalistas. Es un régimen político que se funda en el principio de la soberanía popular, que consagra nuestra Constitución y que, por desgracia, jamás ha tenido positiva observancia en la política nacional.

Una de las miserias que el federalismo ha tenido que sufrir es el régimen constitucional y legal que se ha dado al Distrito Federal. Constituido como una base de apoyo político, económico y social del gobierno central, como es bien sabido, por Antonio López de Santa Ana, cuando era su alteza serenísima, todos los gobiernos que le siguieron hasta el día de hoy no han dejado de considerarlo, como dijera Tena Ramírez, como una especie de propiedad particular en la que se funda una gran parte del poder omnímodo y arbitrario del que siempre han gozado. Debieron haberlo puesto, para su conveniencia, al margen del pacto federal. Pero no lo hicieron y dejaron que los constituyentes de 57 y de 17 lo concibieran como una de las entidades fundadoras de la federación. El asunto se debatió ampliamente en el Constituyente de 1856 y 1857 y con grandes aportaciones teóricas y doctrinarias que todavía hoy sonde una gran atingencia. En el Constituyente de 1916 a 1917 ni siquiera se consideró el problema y simplemente se copió a la letra lo que decidió el anterior Constituyente luego de un gran debate. Se explica que nuestros constituyentes del 57 hayan decidido incluir al Distrito entre las entidades fundadoras del pacto federal. Sencillamente, por su población y su riqueza, era la primera entre todas las demás. Se pensó en considerarla una especie de Estado con derechos suspendidos, por el hecho bastante fortuito de que en ella residían los poderes

federales, tanto que en el artículo 46 de la Constitución de 1857 se tomó la decisión de convertirla en el estado del Valle de México si los poderes federales decidían cambiar de sede. Autónomo y soberano al momento de fundarla federación, el Distrito Federal fue convertido en una entidad de segunda por el simple hecho de residir en él los poderes federales. La Constitución de 57, empero, permitió que el Distrito tuviera un régimen ejecutivo autónomo. Tendría un gobernador y municipios de elección popular. La de 17 dejó más o menos en las mismas condiciones a esta entidad; pero en 1927, el candidato oficial, general Álvaro Obregón, se sacó la puntada de eliminar el régimen municipal que era tradicional desde la época de la Colonia en la entidad capital, mediante una iniciativa de reforma que envió al Congreso de la Unión y que fue aprobada. Siguiendo con el principio fundador del federalismo, debe considerarse que el ostracismo político y constitucional en que se ha mantenido al DF y que hoy comienza a removerse, con la lentitud de la tortuga, ha estado violando continuamente los derechos de una comunidad política que, de acuerdo con el espíritu del artículo 43, es cofundadora del pacto federal.

La irrealidad del federalismo durante toda la historia del México independiente puede explicarse de muchas maneras, casi todas plausibles. Pero es un hecho que siempre se le ha asociado con la causa de la democracia y del progreso político del país. Así no haya existido jamás de verdad, sigue iluminando y dando vida al principio base de todo nuestro orden constitucional, político y jurídico: el de la soberanía popular. El México plural de hoy en día, con sus tan diversificados intereses de todo tipo, encuentra en la posibilidad de un federalismo real su gran oportunidad para hacerse presente en las decisiones políticas nacionales. No cabe duda de que avanzamos hacia un federalismo real y es un proceso que nadie podrá detener. Será un federalismo puntal de nuestra transformación democrática. El creciente pluralismo político de la sociedad impedirá que el caciquismo y los poderes locales tradicionales lo perviertan y lo conviertan en base de sus privilegios ilegales.

El federalismo no es, como dijimos antes, desconcentración o descentralización de facultades y órganos de gobierno. Ciertamente, es un sistema de distribución de competencias (entre autoridades federales y locales), pero, como también lo dijimos antes, eso sólo en la letra de la ley. Si afirmamos que el federalismo es ante todo un

acto fundador de la república debe tomársele en el mismo sentido en que se toma a la Constitución: un pacto político que instituye el Estado y que consagra la unidad nacional. Puede también decirse que es la forma que adopta la Constitución para fundar el Estado nacional. Por eso algunos de nuestros constitucionalistas consideran erróneamente que el federalismo es una creación jurídica de la propia Constitución. Al federalismo no lo crea la Constitución, sino que lo adopta como base de la organización del Estado que ella instituye. La Constitución canadiense fundó el federalismo al que define, justamente, como un diseño de competencias por el que se crean las provincias y se establece un sistema de descentralización de poderes. La nueva supone que es creación de los estados que se han federado y que a través de ella se instituye el Estado federal. En el caso canadiense, el pueblo no interviene en la fundación del Estado organizado en sus comunidades políticas, como en los Estados Unidos, sino como un todo universal al que luego, a través de la constitución, se le organiza en entidades federadas. Desde nuestro punto de vista, el artículo 40 constitucional debería interpretarse de la siguiente manera: es voluntad del pueblo constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta por estados libres y soberanos, pero dando por entendido que esos estados son ya preexistentes a la república y que son los que la instituyen, a través de la Constitución y que no son instituidos por ella, sino, en todo caso, reconocidos como entidades fundadoras del pacto federal. Para muchos, entre los que me cuento, ese es el verdadero espíritu de nuestra Carta Magna en materia de federalismo y es un hecho que eso estuvo muy claro en la mente de los creadores de nuestro Estado y de nuestra nación, en 1824, en 1857 y en 1917. ¿Por qué hoy se habla de una reforma federalista, cuando, en realidad y si nos atenemos a los principios fundadores, no hay nada que reformar, a menos que se haya pensado ya en otra forma de federalismo diferente de la que consagran nuestros textos constitucionales? La razón es sencilla: nuestro federalismo histórico sólo ha sido formal y prácticamente inexistente en la realidad política nacional. Todo mundo lo reconoce sin mayores problemas. Es una bella construcción ideal que jamás se ha respetado ni ha acabado nunca de realizarse. ¿Qué reformar, cuando se trata de realizar lo que aparentemente ha quedado en mucho en simple letra muerta?

Parece simple, pero no lo es en modo alguno. El ideal del federalismo que alberga nuestra Constitución, para mí, no tiene mácula. Es, precisamente, el federalismo que todos deseamos, expresión de la voluntad de los pueblos que constituyen a la nación de crear un poderoso Estado nacional que, a la vez, sea respetuoso de sus derechos y un garante de la seguridad de todos. De ninguna manera quiero decir que el federalismo no es materia de la reforma del Estado que hoy nos planteamos. Debe serlo por la sencilla razón de que lo que hoy queremos reformar tiene que ver con el incumplimiento o la inobservancia de los principios que le dan cuerpo a nuestro federalismo histórico y constitucional. Los artículos 40 y 43 deben ser reformados únicamente para hacer más explícitos y más claros los principios que contienen; el 44 debe ser reformado para dar una definición cabal al Distrito Federal como entidad constitutiva del pacto federal, vale decir, como una entidad soberana cuya particularidad reside, esencialmente, en el simple hecho de que es asiento de los poderes federales. En materia de federalismo, no veo qué otra reforma pueda hacerse. Son otros artículos constitucionales, que han hecho nugatorios los principios federalistas, los que deben ser reformados. Es algo, desde mi punto de vista, que debe ser muy tomado en cuenta. El debate actual sobre el federalismo recae sobre temas que son de la mayor importancia, desde luego, pero pienso que tiende a encerrarse más bien en problemas de tipo administrativo, olvidando lo que más interesa hoy y que es el contenido político de la doctrina federalista que fue adoptado histórica y constitucionalmente. Eso, por supuesto, no es gratuito. También históricamente, el federalismo se ha convertido en tema administrativo y casi nunca se le ha visto como tema político. La descentralización de facultades y competencias no es privativa de los Estados federales. Los unitarios también la practican y la ensayan simplemente por estrategia de gobierno. Eso no es federalismo: es una división del trabajo político y de gobierno más acorde con la expansión de las sociedades y de sus necesidades particulares. Realmente cabría postular que el federalismo no tiene nada que ver con los procesos de descentralización y de desconcentración de facultades, funciones y recursos. Lo que interesa del federalismo es su fundacionalidad política, su carácter de conductor de la soberanía popular y, en tiempos de reforma política, la reconstitución de la soberanía del pueblo

y del primer pie del ideal federal, que es la refundación del autogobierno popular (el Self Government típico de las colonias inglesas de Norteamérica). El segundo pie del federalismo es, desde luego, la constitución de un Estado nacional federal.

¿Qué hay que reformar en la Constitución para convertir el ideal federalista en una realidad? Ni siquiera los constitucionalistas que, a menudo, se ponen irracionalmente formalistas, pueden negar que nuestro problema central para que los principios fundadores de la Constitución se realicen o se respeten reside en el poder extraordinario, de una excepción permanente (a veces extralegal y a veces ilegalmente) que se concentra en la persona del Presidente de la República, lo que contradice y viola, en el mismo texto constitucional, otro principio fundador que es el de la división de poderes y, de paso, por tratarse del ejercicio de un poder excesivo y desquiciante de las instituciones, el del federalismo. Ningún poder constitucional puede ser, por principio, de excepción y permanente. El artículo 29 de la Constitución sólo prevé un poder de excepción que sea limitado en el tiempo y en la materia y, a la vez, impersonal y general. Nuestra Carta Magna, en particular a través de los artículos 27, que da un poder permanente al Ejecutivo de intervenir la propiedad privada (y no sólo en materia agraria); del 123, que da al gobierno la facultad de arbitrar los conflictos obrero-patronales, a través de un órgano jurisdiccional que no está integrado al Poder Judicial, y del 131, que da al Ejecutivo facultades legislativas indebidas en materia de comercio interior, hace del poder presidencial un super poder que desequilibra y anula la relación entre los tres poderes integrantes de la federación. El mismo Poder Legislativo, lo que permite la Constitución, puede conceder en favor del Ejecutivo facultades tan importantes como decidir sin control activo el monto y el modo en que se contrata la deuda pública. Aparte de ello y, tal vez, lo más importante, tenemos las llamadas facultades metaconstitucionales, como algunos les han llamado y que yo preferiría llamar extraconstitucionales o extralegales y que tienen que ver con un desmedido abuso del poder en todas sus formas y respecto a todos los poderes federales y sobre todo, por su obvia debilidad, a los locales y municipales, ello, aparte el excesivo poder que le da el tener a su mano el mando del partido oficial. El federalismo, en esas condiciones, no puede ni siquiera imaginarse. Su viabilidad es nula. El presidencialismo autoritario que nuestra

Constitución contempla es nugatorio de todo su andamiaje representativo, popular, democrático y federalista. Ni siquiera hace falta recurrir a la historia política del país para probarlo. Basta con que veamos con rigor las contradicciones flagrantes que la institución presidencial autoritaria introduce en el mismo texto constitucional.

"Las autonomías locales, en muchos casos, estuvieron en la base de la fundación del Estado moderno y, como ocurrió en los Estados Unidos, forman parte ineliminable de la estructura del Estado nacional"⁵. Son la base histórica y política del moderno federalismo democrático. Es muy difícil, para los constitucionalistas, determinar con rigor lo que llamamos soberanía de las entidades federales. Para mí, es un problema teóricamente fácil de resolver. Esa soberanía no puede equivaler a independencia, pues, en ese caso, haría imposible la misma idea de la federación. La soberanía de las entidades federales se da, exclusivamente, en el acto fundamental del Estado federal. Después, lo que pueden y deben reclamar es, únicamente, su autonomía, con los poderes que les quedan en la federación, para ejercer su autogobierno en la unidad federal. El federalismo es, en esencia, un consenso popular organizado. En su acepción democrática moderna su origen siempre estará fundado en el individuo que decide y que es el ciudadano común. En eso no debemos equivocarnos: el federalismo democrático tiene como su fundamento último al individuo poseedor del poder de fundar al Estado. Pero eso es sólo el origen. También en su esencia, el federalismo moderno y democrático supone la constitución de entes colectivos por obra de esos mismos ciudadanos, los pueblos, que dan origen a los Estados y que no son más que la unión decidida por aquellos ciudadanos, individuos aislados que determinan unirse a través de la política. La república federal no se constituye por individuos, sino por comunidades de individuos. Las autonomías locales no son un interés individualístico, sino comunitario, expresado en términos políticos. La política es una actividad colectiva, no individual. Lo individual, en ella, sólo es el principio, que muy pronto pasa a un segundo término y más cuando nos vemos en las sociedades contemporáneas, que son, ante todo, sociedades de masas. En vistas de la reforma política, tendremos que reconstruir a nuestras sociedades locales, los

⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano, 12ª ed. Edit. Porrúa S.A. México, D.F. 1992. Pág. 69.

pueblos fundadores del pacto federal, como cuerpos políticos autónomos dentro de la federación. Eso quiere decir que deberemos abolir todos los poderes legales o extralegales (e incluso ilegales) que han hecho del federalismo una ficción o, si se me permite, una realidad irreal, contradicción en términos que refleja lo que ha sido de verdad nuestro federalismo. Todo lo que es estatal es, en primer término, político; todo lo que es político es, en segundo término, jurídico. La Constitución no es un texto jurídico. Es un texto, ante todo, político, constitutivo del Estado. El derecho, como lo enseñó Kant, es obra del Estado que ha conformado e instituido la Constitución. Por eso la Constitución se llama Política. Es un pacto político. Es obra de ciudadanos organizados previamente en comunidades políticas a través de sus representantes.

Cómo pensar o repensar las autonomías locales, es lo que deberíamos tener principalmente en mente hoy en día. Nadie, ni el gobierno ni los partidos ni los ciudadanos están pensando realmente en ese problema crucial. Entre nosotros el federalismo sigue siendo emblema, no un dilema que hay que resolver. Hay que repensar la autonomía y la libertad de los estados. Hay que repensar la autonomía y la libertad de los municipios. Estamos atrapados en los conceptos que definen el ejercicio del poder. El presidente que se impone sobre los gobernadores de los estados y el gobernador que se impone sobre los ayuntamientos, depositarios últimos de la soberanía popular. Nuestro federalismo, a través de la historia, vale decir, en los hechos, no ha sido otra cosa que una cobertura indigna del ejercicio abusivo del poder del Estado por individuos que son designados por la misma Constitución, presidentes de la república, gobernadores de los estados o, inclusive, presidentes municipales, que son definidos como depositarios personales del poder de gobernar. Eso no sólo es injusto. Es la negación absoluta del principio fundador del federalismo. Si el abuso del poder es el enemigo letal del federalismo, lo que debemos reformar es, justo, todo aquello que en la Constitución y en las leyes sirve de fundamento al abuso del poder, sea personal o de grupos. El federalismo no sólo se debe repensar en función de las instituciones políticas constitucionales, los estados y los municipios. Eso debe hacerse en primer lugar, pero no sólo. Tenemos numerosos problemas étnicos que ya nos han costado muchas y sangrientas guerras

a lo largo de nuestra historia. No podemos seguir desentendiéndonos de nuestros grupos indígenas. Tenemos que darles una representación local y nacional que garantice directamente y sin interferencias sus intereses comunitarios y su participación comunitaria en las decisiones que, en particular, les afectan a ellos. Por muchas razones que ya he expresado en otro lugar, no podemos tratar a nuestros grupos indígenas como naciones. No porque su existencia se pueda oponer en algún sentido a la idea de nación que muchos tenemos, sino porque, objetivamente, ninguna de nuestras etnias indígenas aspira a vivir por fuera de la nación que históricamente hemos constituido. Un Estado multinacional ni siquiera es pensable en nuestros días mexicanos de hoy. Pero debemos ayudar a nuestros indígenas a convertir en comunidades constitutivas de la república y de la nación que nuestros ancestros, muchos de ellos indígenas, nos han legado. Cómo hacerlo, es todavía una asignatura pendiente, pero lo importante es que lo tengamos en cuenta. La cuestión, en la misma línea diseñada antes, es darle la oportunidad (o las ideas) para que, en sus instituciones tradicionales o en las que dicta la Constitución, puedan de verdad ejercer el autogobierno y puedan, en consecuencia, participar, como integrantes de la nación mexicana, decidir sobre su destino.

El federalismo tenemos, por fuerza, que concebirlo como consenso colectivo, aunque suene pleonástico. El federalismo se funda, como dijimos antes, en el individuo; pero sólo en el fondo. En la superficie social es esencialmente colectivo y político, vale decir, transaccional, unión de intereses, independientemente de cuáles o qué sean éstos. El federalismo no está sujeto, por su propia naturaleza, a ideologías o a principios parciales o partidaristas. Su contenido es sumamente contradictorio y variopinto y es su verdadera esencia: sólo se federal a lo que es distinto y diverso. Si todos fuéramos iguales o la misma cosa, no tendríamos necesidad del federalismo, cuya misión es, justamente, unir a lo diverso. La idea del consenso colectivo, después de todo, no es tan disparatada. Si algo es, es unión de hombres y ciudadanos que viven en una comunidad política, llámese estado o provincia o, simplemente, municipio o comuna. Una conjunción de comunidades de ciudadanos, aptos para decidir lo que debe ser el Estado y cómo debe regirse. Comunidades fundadoras de la república, portadoras, a través de sus ciudadanos unidos, de la

soberanía popular La reforma del Estado que hoy nos planteamos debe tener presente todos esos elementos que hemos expuesto aquí: una reducción sustancial de los poderes que se concentran en individuos o en un solo poder; una redefinición de las autonomías locales (estatales y municipales); un poder popular dotado, mediante el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, de un efectivo control sobre las decisiones del Estado, un auténtico régimen de partidos iguales entre sí, que no dé lugar a privilegios ilegales e injustos; una participación ciudadana que tenga el poder real de control del ejercicio del poder, y, finalmente, el respeto a la ley, sin el cual nada es posible en un auténtico Estado de derecho. El problema, hoy, no es el federalismo, sino una reforma del Estado que lo haga posible y viable. Un Estado genuinamente federalista, como podrá verse, no depende de una redefinición del federalismo, que no hace falta, sino de una reforma de ese Estado que, hoy en día, es vital para el futuro de la república. En el fondo, lo que está a discusión no es el federalismo, sino la conversión de nuestro Estado en un verdadero Estado democrático. Nuestro federalismo no es una opción caprichosa de gobierno. Es, sin excesos retóricos, una parte esencial de nuestra historia que, como tal, hoy se hace presente.

1.2. El Federalismo y la Transición Democrática.

Hace tiempo que el fortalecimiento de la vida municipal dejó de ser un recurso más del discurso público para convertirse en una tarea indispensable. Es ya una condición fundamental de la transición mexicana hacia la democracia, que hasta ahora se ha venido construyendo paso a paso por medio de la vía electoral, pero que todavía está lejos de haberse consolidado en la vida interna de las instituciones locales del país. Y cada vez son mayores las evidencias que muestran, con nitidez, que la democracia mexicana no se consolidará por completo mientras no forme parte de la vida municipal cotidiana.

Si la fórmula mexicana de transición a la democracia se ha fundado, principalmente, en la lucha por la defensa del voto, su siguiente escalón tiene que ser el del fortalecimiento democrático del municipio. No es un asunto menor, ni mucho menos

subordinado a otras prioridades políticas, sino una condición cuyo descuido podría poner en jaque, incluso, lo que se ha ganado en materia electoral. Solamente a través de la democracia local podrá arraigarse una cultura política participativa, capaz de acompañar el proceso de cambios que está viviendo el país, y de atajar con éxito las prácticas verticales, corporativas o abiertamente autoritarias que todavía siguen amenazando la libertad del sufragio. Si el mejor antídoto contra el fraude electoral ha estado en la vigilancia ciudadana de los procesos, y muy especialmente de las casillas, el antídoto contra las prácticas que siguen presionando el voto debe estar en la vigilancia de la vida municipal, y desde la vida municipal.

"Algo fundamental habrá cambiado en nuestro país cuando todos conozcamos el destino del gasto público que se realiza en cada municipio de México, en cada circunscripción territorial, y cuando haya mecanismos públicos para darle seguimiento"⁶. Y más aún, cuando de la información pública del dinero público se deriven, además, las vías institucionales para que la decisión sobre el uso de esos dineros sea también el producto de una deliberación colectiva. Saber cuánto se tiene y en qué se va a usar es la primera condición para poder participar en la orientación de los gastos. O si se prefiere, para quitarle al dinero público cualquier tipo de uso privado. Y el lugar preciso para llevar a cabo esa tarea informativa y deliberativa es el municipio. No hay otro mejor, ni más cercano, ni mejor concebido en nuestra tradición propia. De modo que bastaría, en principio, exigir que desde los ayuntamientos se informe a todos los ciudadanos de todos los gastos programados para cada municipio -independientemente de quien los ejerza- para provocar un cambio fundamental en la vida política del país, y comenzar a recorrer el segundo peldaño de la transición democrática.

Sin embargo, esa medida exigiría una reforma constitucional para obligar a los gobiernos estatales y al federal a informar a los ayuntamientos de todas las acciones que decidan emprender en los ámbitos locales de México, y para exigir a su vez a los propios ayuntamientos que mantengan informada a la sociedad sobre el destino del

⁶ De la Cueva, Mario. Apuntes de Cátedra de Derecho Constitucional. Edit. Facultad de Derecho / UNAM, México, D.F. 1972. Pág. 120.

gasto público. Una reforma de esa naturaleza convertiría al municipio en el único interlocutor institucional válido de la vida local del país, a partir de una concepción correcta de su autonomía y de su naturaleza propias. Un pequeño cambio en la ley, que produciría enormes efectos prácticos para la democracia de México.

Es un lugar común el que los municipios del país reclamen más autonomía y más recursos. Esos son los ejes que han venido articulando desde hace varios años al movimiento municipalista, y la gran mayoría de los estudios académicos que se han elaborado desde la segunda mitad de la década de los ochenta. El problema es que todavía no se ha logrado definir con suficiente precisión el alcance político, ni jurídico, ni sobre todo práctico de ese doble reclamo. La autonomía, por ejemplo, suele definirse de manera negativa: que nadie se meta en los asuntos municipales, y mucho menos que nadie el gobernador de cada estado. Es ciertamente una forma válida de pedir libertad. Pero la misma interpretación puede llevar también al aislamiento: que el municipio se entienda sólo con sus propios recursos, cuando es justamente esa forma de discriminación la que ha llevado a los municipios a la situación marginal que suelen compartir.

"Algo se ha ganado con la insistente idea de ampliar el porcentaje de gasto ejercido desde la instancia municipal, respecto el gasto público total del país. Pero no resulta totalmente cierto que un aumento marginal de los recursos gastados por los gobiernos locales baste para cubrir las enormes necesidades insatisfechas de servicios públicos que prevalecen en el país, sólo por mencionar lo más apremiante. Nadie sensato podría dudar que cualquier aumento en ese sentido mejorará las posibilidades de decisión en esa instancia, pero esa medida no puede entenderse de modo aislado ni convertirse en el único argumento de apoyo a la vida municipal"⁷.

Conseguir la autonomía real de los municipios es, en realidad, una tarea mucho más compleja que el solo aumento de los recursos financieros. La autonomía ha de consistir en la capacidad de los municipios para decidir sobre los asuntos que les son propios. Y debe traducirse, para todos los efectos prácticos, como el respeto que las otras dos instancias de gobierno le deben a los ayuntamientos como los mejores interlocutores gubernativos de la vida local mexicana. Autonomía entendida como

⁷ Barley Hernández, Juan. *El Federalismo Central en México*. 5ª ed. Edit. Caballito, México, D.F. 1996. Pág. 49.

reconocimiento pleno a la capacidad de decisión de los ayuntamientos de México. Y a partir de ahí, como el principio de una interacción respetuosa entre niveles de gobierno, que debe comenzar por consultar a los gobiernos locales de todas y cada una de las acciones que los gobiernos de los estados y el federal pretendan llevar a cabo en cada circunscripción municipal. Informar y consultar a los gobiernos locales, como la condición de principio para hacer valer su autonomía de gobierno propio de las comunidades de México. De nada serviría el reconocimiento formal de la autonomía, solamente para validar que los gobiernos de los estados y el federal sigan tomando decisiones y orientando los gastos públicos sin informar ni consultar con los gobiernos municipales, que suelen enterarse de lo que ocurrirá en sus comunidades cuando ya han comenzado las obras.

Lo fundamental está, entonces, en hacer participar a los ayuntamientos como parte activa en la orientación del gasto público relacionado con su desarrollo. Que la decisión no dependa solamente de quién lo ejerce, sino de en dónde y para qué lo ejerce. Este criterio es, por otra parte, la base del principio de subsidiariedad que se emplea en otros países de mayor desarrollo: una base común de información sobre el gasto público, y la posibilidad jurídica de asignarlo a la instancia que demuestre mayor eficacia y más eficiencia en la ejecución de cada proyecto. Todo ello, sin perder de vista que el dinero público no debe entenderse sino como el conjunto de recursos socialmente disponibles para satisfacer necesidades públicas. Si el municipio demuestra que puede hacer más o hacerlo mejor con los mismos recursos, no debería haber razón alguna para ponerle un límite a sus posibilidades de llevar a cabo los proyectos propuestos. Si por el contrario, el municipio requiere del auxilio de otra instancia gubernamental para resolver necesidades que no puede satisfacer por sus propios medios, tampoco debería haber razón para que esa otra instancia no entre en su auxilio. Pero la condición de esa lógica de relaciones intergubernamentales bien entendidas parte del reconocimiento de la autonomía del municipio; es decir, de su papel insustituible como interlocutor gubernativo de la vida local del país.

Con todo, también es necesario reconocer que el fortalecimiento de la vida municipal del país no depende solamente de las medidas que eventualmente se tomen en los

niveles centrales. Si de un lado es preciso exigir reconocimientos a los gobiernos locales, información completa para que fluya hacia la sociedad y obligación de consulta con los ayuntamientos para tomar decisiones de alcance local, también es conveniente admitir que hay otra parte de la agenda que depende por completo de los propios ayuntamientos. Hay una agenda política y gubernativa, interna, que me atrevería a sintetizar en una sola definición: hacer de los gobiernos locales una instancia de intermediación entre las necesidades sociales y las respuestas públicas. Y esa agenda pasa, al menos, por cuatro ámbitos complementarios.

En primer lugar, por colocar a la participación de los ciudadanos en el lugar más destacado de cualquier gestión municipal. Romper la idea según la cual se gobierna para el pueblo, para comenzar a implantar la idea de gobernar con el pueblo. Si en algún lugar es preciso establecer canales de comunicación y de acción entre la sociedad y el gobierno es en el municipio, porque esa es exactamente su definición. Lo municipal es lo colectivo; ayuntamiento viene de ayuntarse: de juntarse para resolver los problemas comunes. Y en ese sentido, el ayuntamiento está obligado a convertirse en el lugar natural de encuentro de todas las posiciones y de todas las posibilidades del quehacer colectivo en el ámbito local. El gobierno municipal no es un gobierno estatal en pequeño. Su naturaleza es otra, y es necesariamente participativa. Por eso es tan importante que sean las colonias y las comunidades, pero también los grupos organizados en cada localidad, quienes decidan quiénes habrán de ser sus interlocutores ante el cabildo, y también que éste les abra los espacios institucionales para participar en las decisiones. Ese es, y no otro, el propósito de las autoridades auxiliares del municipio.

Un ayuntamiento alejado de sus comunidades, por el contrario, es en sí mismo una contradicción. Y sin embargo, es un hecho que en muchos de los municipios de México hay gobiernos locales que reproducen al pie de la letra, en sus propias comunidades, el mismo centralismo político que los ahoga a ellos; el mismo presidencialismo exacerbado que mantuvo a México alejado de la democracia por años; y el mismo sentido de ocultamiento de la información pública que tanto se ha criticado de los gobiernos de los estados. Y en ese sentido, lo importante no es darle mayor poder a los presidentes municipales, sino a la sociedad que se hace

representar y que debe participar activamente en las tareas del ayuntamiento. En una palabra, lo fundamental es fortalecer a los municipios para fortalecer a la sociedad. De lo contrario cualquier esfuerzo municipalista perdería todo sentido democrático.

En segundo sitio, debe subrayarse que para ser un buen intermediario hay que ser un buen interlocutor, pero también un buen gestor. Y de aquí el segundo planteamiento de orden interno: no basta que en los ayuntamientos y en sus autoridades auxiliares haya un espacio propicio para darle cauce a la participación de la sociedad, si al mismo tiempo el municipio se encierra en sí mismo. Ya hemos dicho que sus recursos son y serán irremediabilmente escasos si se les compara con las enormes necesidades que deben satisfacer, de modo que la fórmula no debe seguir siendo que la sociedad pida y el gobierno responda basta donde pueda, sino que la sociedad participe -que no es lo mismo-, y que el gobierno gestione. Si no todas, muchas de las respuestas a buena parte de las demandas municipales están fuera de los límites del gobierno local. Y mientras no exista la obligación institucional de los gobiernos estatales y federal de informar y de consultar las decisiones de alcance local con los ayuntamientos, son éstos los que tienen que salir en busca de los medios para resolver problemas puntuales. A veces los resolverán los gobiernos de los estados; en otras, el gobierno federal; en ocasiones se obtendrán recursos adicionales y en otras, la respuesta eventualmente estará en el uso de créditos, en la colaboración de organizaciones no gubernamentales o incluso en la invitación a particulares. Para ser un buen intermediario hay que tener capacidad de gestión, más allá de las fronteras municipales. Pero este suele ser un punto desatendido en buena parte de los gobiernos locales. Quizá porque no se ha subrayado lo suficiente que la naturaleza del municipio es distinta de la de los otros niveles de gobierno. El municipio es la instancia gubernativa de las sociedades locales. Y no hay nada de anómalo en que busque respuestas por todas partes.

Para gestionarlas con éxito, sin embargo, hace falta contar con una buena base técnica capaz de traducir las necesidades sociales en proyectos ejecutivos. Este es el tercer rubro interno que me interesa subrayar: no basta con crear espacios institucionales de interlocución con la sociedad, ni con ampliar la mirada para

encontrar respuestas válidas más allá de las posibilidades de acción del gobierno local. También hace falta, en la enorme mayoría de los municipios de México, capital humano técnicamente calificado para producir proyectos de ingeniería, llamémosle social, capaces de ponerle planos, pesos y centavos a las necesidades insatisfechas. Por no contar con ese capital humano, muchos municipios de México pierden, con demasiada frecuencia, la posibilidad de allegarse recursos adicionales. O peor aún, habiendo una necesidad palpable, la carencia de proyectos ejecutivos lleva a resolver otras de mucho menos apremio. La ingeniería de proyectos tendría que convertirse en una de las prioridades centrales de cualquier reflexión municipalista de buena fe. Y para eso sirven, entre cosas, los intercambios de información entre municipios, el apoyo mutuo, la creación de bancos de proyectos ejecutivos locales, o la contratación compartida de equipos técnicos profesionales que pueden servir a la vez a varios municipios afines. Si la sociedad encontrara espacios institucionales de participación en el seno de los gobiernos locales, con información completa; y si viera que sus propuestas más importantes son traducidas en proyectos ejecutivos viables, también podría colaborar con el ayuntamiento en la búsqueda de recursos para llevar esos proyectos a cabo. Es decir, la ingeniería de proyectos no es sólo una cuestión técnica y de técnicos, sino que también es política y, sobre todo, es socialmente indispensable.

El cuarto punto se refiere a la capacidad reglamentaria del municipio: esa facultad que ya les otorga la Constitución pero que apenas ha sido explorada en casos aislados. Reglamentar la vida municipal significa, a mi juicio, ponerle orden con la participación de la sociedad. Materias tan delicadas como la seguridad pública, el ordenamiento del comercio, la administración de los espacios públicos o la organización de servicios indispensables como el de limpia, encontrarían no pocas respuestas en un uso adecuado de esa capacidad reglamentaria. Es otra forma de invitar a la sociedad a participar y, además, a adueñarse de su municipio. El problema está de nuevo en la concepción que se le ha dado a esa capacidad: el reglamento entendido como un acto autoritario; como una forma de imponer el orden en ciertas materias, sin consulta previa y sin participación alguna de quienes se verán obligados a acatarlo. El reglamento como una imposición vertical. Bien

entendida, en cambio, esa capacidad reglamentaria puede convertirse en el pivote cuando no en la respuesta natural a la participación de la sociedad en los asuntos municipales. Hacer reglamentos de limpia, de cuidado de espacios públicos, de seguridad pública, de organización del comercio, de transporte, de vida en común, en una palabra, con la sociedad misma, nunca será lo mismo que imponerlos con la esperanza de que algún día se respeten. Puede decirse que fue esa capacidad de reglamentar la vida en común, y no otra cosa, lo que hizo nacer al municipio mismo, lo que le da su carácter participativo y colectivo, y lo que sintetiza lo mejor de su potencial democrático.

Estos cuatro asuntos: espacios institucionales de interlocución con la vida local; capacidad de gestión para resolver problemas que rebasan los recursos propios; ingeniería de proyectos; y capacidad reglamentaria bien entendida, constituyen instrumentos de fortalecimiento municipal que hoy por hoy se encuentran ya disponibles, y que no dependen sino de la voluntad de articularlos correctamente desde los propios gobiernos locales. No resolverán los problemas legislativos de fondo, pero ciertamente serán indispensables aun cuando el municipio ganara mayor autonomía y más recursos. Se trata, por lo demás, de cuatro ámbitos complementarios: la participación informada de ciudadanos democráticamente representados; la organización de un gobierno capaz de buscar respuestas más allá de sus límites propios; la traducción técnica de las necesidades sociales; y la organización reglamentada de las tareas colectivas. Todo eso formaría, desde mi punto de vista, un gobierno local realmente democrático, con los recursos actualmente disponibles.

En suma, el potencial de los municipios de México se desplegaría enormemente si en efecto se considerara la obligación de los gobiernos estatales y federal de informar y de consultar a los ayuntamientos de todas las actividades que pretendan desarrollar en los ámbitos locales del país. No es, desde luego, el único cambio legal que hace falta para avanzar en el fortalecimiento de los municipios. La lista es en realidad mucho más larga, e incluye puntos como el de la revisión de los métodos electorales locales, para que reflejen en efecto la pluralidad política de cada municipio, sin sobre representar a una sola de las fuerzas políticas; la discusión

sobre la conveniencia de fortalecer el papel del ayuntamiento como contrapeso del ejecutivo local, separando en definitiva su elección de la del presidente municipal; la elección obligatoria de todas y cada una de las autoridades auxiliares; la profesionalización de los servidores públicos no electos, mediante un sistema de carrera que evite el desperdicio de capital humano cada tres años -ese capital ya de por sí escaso en la mayoría de los municipios-, que se ve arrastrado por las contiendas político electorales en detrimento de todas; la reforma del sistema fiscal, para dotar al municipio de mayores ingresos propios y de incentivos reales para que se sume con todas sus posibilidades a la tarea de promoción del crecimiento económico en cada localidad, y deje de entenderse solamente como una instancia de gasto; o la revisión del entramado legislativo que han venido construyendo los congresos de los estados, y que casi siempre representan candados al ejercicio de la autonomía local bien entendida. Todo eso también debe formar parte del debate sobre la reforma municipal pendiente. Pero mientras tanto, es fundamental que la democracia se siga extendiendo al piso municipal: que baje a ese terreno, que es el único donde realmente podrá encontrar la base de su consolidación, sin esperar a que vengan nuevas y crecientes dificultades políticas para subrayar lo obvio; que la democracia tiene que ser de los ciudadanos de cada localidad.

1.3. El Nuevo Federalismo y el caso del Estado Libre Soberano de Guanajuato.

El estado de Guanajuato vivió un profundo cambio en su estructura de gobierno a partir de 1991, en relación con los periodos de gobierno anteriores. No tanto en la dimensión cuantitativa de la estructura, sino en cuanto a la orientación fundamental del gobierno y el nuevo peso específico que tuvieron algunos antiguos actores, que saltaron de la oscuridad al papel principal. Esto cambió el centro de gravedad y con ello el conjunto de relaciones. La parte esencial de ese cambio estuvo en la nueva forma de relación que se estableció con los municipios y a través de ellos con la ciudadanía. esta relación, secundaria en los periodos anteriores, pasó a ser la agenda más importante del gobierno estatal después de la reforma electoral (durante el primer periodo panista), y ello, además de modificar sustancialmente la estructura

interna de relaciones, estableció, en consecuencia, otro tipo de relaciones con la federación y el extranjero. El propósito de este ensayo es 1) establecer algunos criterios teóricos esenciales para describir y explicar este cambio, y 2) iniciar un intento de comprensión de estos periodos. Por la fuerza de ser breves, dada la naturaleza de este documento, serán sólo pinceladas de interpretación de una realidad que obligaría a una mayor profundidad y extensión.

"Como primer paso en este intento, es importante señalar que la pretensión de explicar cualquier tipo de relaciones intergubernamentales dentro de un periodo y en un lugar determinado no puede circunscribirse a la mera descripción y reflexión sobre los hechos que aparecen a la vista. Cualquier intento de análisis implica reconocer una perspectiva de interpretación, y esto nos coloca necesariamente en el campo de los debates teóricos contemporáneos de la ciencias políticas y sociales, y en particular de la sociología política. Por ello, para tratar de entender mejor estos dos periodos de gobierno del estado de Guanajuato, me remitiré a algunos elementos esenciales de interpretación teórica"⁸.

Elementos teóricos de interpretación.- En primer lugar hay que considerar el concepto de modelo como un elemento teórico importante, aplicado a la forma específica de relaciones desarrolladas principalmente entre los gobiernos estatal y municipal en estos periodos, colocadas en contraste al modelo en uso en periodos de gobierno anteriores. Para los zapateros de León esto no es ninguna novedad. Cuando estudian la fabricación de un nuevo calzado, el diseño del modelo por construir se convierte en uno de los elementos más importantes. Con el nuevo modelo se fabricarán las hormas y con ellas se ajustará el proceso de fabricación. No es el zapato, es la idea de un tipo de zapato que servirá para fabricar calzado. Al final, el modelo se guarda y lo que todo mundo ve y usa es el zapato que salió de ese modelo. Si alguien quisiera copiarlo y reproducirlo a su vez, tendría que extraer el modelo plasmado en el zapato en cuestión. Esto aplicado en sociología política se conoce como isomorfismo institucional. Equivale un poco, también, al diseño arquitectónico de una construcción. Lo que se observa es el edificio, pero lo que lo

⁸ Beltrán Sánchez, Ulises. Historia del Federalismo en México. 6ª ed. Edit. Centro de Investigaciones Económicas / UNAM. México, D.F. 1997. Pág. 68.

hace congruente y funcional es la idea aplicada (el modelo) presente en los planos de conjunto y en la conformación de la construcción. Sirva esto como analogía al diseño aplicado de un gobierno y su estructura de relaciones que lo conforman. Finalmente es lo que lo explica, haciéndolo claro y distinto como idea aplicada o si se quiere a la inversa, como el concepto susceptible de extraer del conjunto una vez que se estudia y analiza.

En este trabajo, el concepto de modelo se refiere al término elaborado por David Held (1996) como él lo usa: (modelo) se refiere a la construcción teórica diseñada para revelar y explicar los elementos esenciales de una forma democrática y su intrínseca estructura de relaciones. Un aspecto de vida pública o un conjunto de instituciones sólo puede ser propiamente entendido en conexión con otros fenómenos sociales. Modelos son, de acuerdo con esto, complejas redes de conceptos y generalizaciones acerca de aspectos de la esfera política y sus condiciones claves de atrincheramiento, incluyendo condiciones económicas y sociales (Held, 1996:7, traducción libre).

Desde esta perspectiva, podría aventurarme a sugerir que entre los periodos anteriores de gobierno (sobre simplificando de 1991 hacia atrás en el tiempo, que llamaré priísta tradicional por contraste) y los periodos estudiados en este documento (1991-1997, aún inconcluso, que son conocidos como panistas), en Guanajuato hubo realmente un cambio de modelo político y no sólo un cambio de partidos en el poder, como lo mostraré más adelante.

En segundo lugar, y en continuidad con la lógica del concepto de los modelos de democracia me parece pertinente, para entender mejor a los gobiernos estatales y municipales y sus relaciones particulares, el considerarlos también en cuanto a su integración y coherencia en su relación, por un lado: a) hacia el interior y entre sí mismos, b) con los ámbitos del estado-nación, y c) con los ámbitos internacionales y globales; y por otro lado: a) con los ámbitos de ciudadanía relacionados, con todas las complejidades que implican. Cada uno de esos ámbitos requiere análisis específicos más profundos, pero también son importantes para entender el entramado de relaciones y su coherencia entre los distintos niveles de gobierno.

Paul Hirst y Grahame Thompson (1996) señalan que los poderes de gobierno (internacional, nacional y local) necesitan ser 'suturados' juntos dentro de un sistema relativamente bien integrado (p. 184). Si esto no sucede, las brechas entre niveles conducen a la descomposición de la gobernabilidad en cada nivel. Por ello, considerar la coherencia de la totalidad de niveles es esencial por las profundas implicaciones que tiene el conjunto entre sí en términos de control y eficacia.

En el caso de Guanajuato, como se ha mencionado, en el ámbito del gobierno estatal se encuentran dos modelos claramente diferenciados de gobierno que se suceden uno a otro. En algunos aspectos hay clara ruptura, en otros hay un proceso de transición de mayor o menor velocidad. Hay que considerar, sin embargo, que el modelo de gobierno anterior tradicional priísta conservaba una relativa coherencia e integración con los ámbitos federales y municipales, he incluso internacional y ciudadano. Coherencia, que no aparece como estática, sino como dinámica y que se produce en relativo equilibrio entre los diferentes niveles de gobierno (los cuales, a su vez, también están en movimiento y resultan afectados por otros sistemas y modelos de gobierno) y que aparecen como relativamente integrados en los aspectos estructurales del sistema de relaciones. La fuerza de la aparición de un nuevo modelo de gobierno dentro del ámbito estatal en Guanajuato produjo una crisis de integración y coherencia en el sistema más amplio de relaciones. Esto produjo conflictos de gobernabilidad. Cuando esto sucede, según Hirst y Thompson, los conflictos de gobernabilidad se traducen en conflictos de control donde los gobiernos pueden actuar en paralelo en un mismo nivel, compitiendo y traslapándose en funciones.

"Por la fuerza de los razonamientos anteriores, considero que el análisis aislado de las relaciones estatales-municipales solamente, no ayuda a una comprensión de fondo, sin considerar la integración y coherencia y su común influencia con los ámbitos internacional y nacional. En el caso que nos preocupa es esencial la referencia a los otros ámbitos de control, como se verá después. Este planteamiento nos lleva a una tercera consideración"⁹.

⁹ Merino Rodríguez, Mauricio. La Descentralización del Federalismo en México. 9ª ed. Edit. Centro de Estudios de la Reforma de Estado. México, D.F. 1998. Pág. 210

Como tercer elemento esencial de análisis, y considerando los planteamientos anteriores, es preciso tomar en cuenta el propósito mismo del término gobierno. Y esto es gobernabilidad. Gobernabilidad, desde esta perspectiva, es definida como el control de una actividad a través de algunos medios, de modo que se logren producir una gama de resultados deseados (Hirst y Thompson, 1996:183). La función de gobernabilidad en un territorio y en una población determinada, bajo esta perspectiva, no es monopolio de ningún gobierno. Sin embargo, existe una tendencia a identificar el término gobierno con las instituciones de Estado cuya razón de ser es controlar y regular la vida de una comunidad territorial. Más allá de esto, gobernabilidad es una función que puede ser realizada por una muy amplia variedad de instituciones y clientelas, ya sean públicas o privadas, estatales o no estatales, locales, nacionales o internacionales. Estas definiciones nos conducen a otro punto esencial por considerar: el análisis del poder dentro de las relaciones dadas.

Considerar el elemento del poder es esencial para entender las relaciones en cuestión y en particular la gobernabilidad como lo plantearía Anthony Giddens: El uso del poder envuelve toda interacción, porque toda interacción está involucrada con la producción y reproducción de estructuras, derivando en reglas y recursos. El poder está en relación con aquellos recursos que los actores extraen de una interacción:

El poder es un elemento integral de cualquier forma de vida social, como lo son también las normas y los significados, Esto es lo que está detrás de la afirmación de que la estructura puede ser analizada en términos de reglas y recursos, recursos que son derivados de la constitución de relaciones de poder. Toda interacción social supone el uso del poder, como implicación necesaria de la conexión lógica entre la acción humana y la capacidad transformadora. El poder dentro de los sistemas sociales puede ser analizado como relaciones de autonomía y dependencia entre actores, en las cuales estos actores extraen y reproducen propiedades estructurales de dominación.

Desde esta perspectiva, en la interacción de los niveles de gobierno se produce un intercambio de poder Y este intercambio está en directa relación con la estructura de normas y recursos interactuando entre ellos. Cuando se transforman las relaciones entre niveles de gobierno y cambian las reglas y la distribución de recursos, lo que

está surgiendo son nuevas estructuras de poder con diferentes facetas: a) tanto en cuanto a estructura de extracción de recursos bajo nuevas reglas (que puede analizarse tanto en las relaciones estado-municipios, como estado-federación, como municipios-federación en términos de qué obtiene cada quien); b) como en cuanto a una nueva direccionalidad de la acción transformadora con nuevos parámetros de uso del poder (¿Qué se produce con esas nuevas estructuras de poder?). Para Giddens, el poder es la capacidad de lograr productos, y aunque el poder se da en una dimensión de lucha activa y de intereses divididos, no está necesariamente relacionado con opresión.

Esta última reflexión abre la posibilidad de nuevos aspectos esenciales: el del liderazgo, el del papel del ciudadano y finalmente el de la globalización. Quede sin embargo asentado que este proceso de construcción coherente de gobernabilidad, al ser una nueva capacidad estructural de transformación, es decir, como asunto de poder, éste se produce como un proceso de lucha.

El liderazgo, como elemento esencial de comprensión, se forma como producto colectivo de una actividad organizativa que, teniendo al frente a un individuo ejecutivo con determinadas cualidades carismáticas, hace que sucedan cosas que de otra manera no habrían sucedido ... cuyas características psicológicas, aunadas a sus acciones públicas lo llevan a tomar decisiones críticas que a su vez serán el sustento de una nueva identidad social, de nuevas estructuras permeadas por nuevas ideologías (Zabludovsky, 1995:22-23 citando a Weber, MacFarland y Seligman). Sin el liderazgo no pueden explicarse suficientemente las posibilidades del cambio social. En el caso de Guanajuato, la capacidad de liderazgo grupal e individual son claves para entender el resultado final de cambio. Esto implica, retomando el concepto de modelo de David Held, que el cambio de modelo político trae consigo un germen de cambio en el entramado socioeconómico.

El otro aspecto que se abre como elemento esencial es el papel del ciudadano. Según Giddens (1991:1-6), el ciudadano, como individuo, también es transformado en su intimidad al ser modificadas las instituciones, pues está interrelacionado en forma directa con ellas. Con la reflexibilidad institucional se da la reflexibilidad del propio sujeto. Como resultado de la interacción de lo local con lo individual se

produce la transformación de la intimidad. Zabudovsky (1995:89) señala cómo el individuo recibe el impacto reflexivo de las instituciones, pero a su vez las decisiones personales también tienen repercusiones en el ámbito global, sin descontar los niveles locales y de Estado-nación, sino en términos de participación directa en la toma de decisiones (lo cual daría pie a análisis de mayor profundidad y a un interesante debate), al menos desde el punto de vista de la contestación.

Diferentes enfoques recientes sobre ciudadanía y sobre movimientos sociales consideran la contestación como elemento fundamental para entender los nuevos horizontes de democracia y pluralismo. Justamente en estos términos, para el análisis de Guanajuato la legitimación de la participación ciudadana se constituye en un elemento clave para la comprensión del proceso.

Un elemento final muy importante para entender este periodo es la dimensión de la globalización, o al menos la internacionalización de los asuntos de Estado-nación y de Guanajuato. Reitero que es importante ir más allá del fenómeno en sí y evitar tratar de interpretarlo desde una perspectiva meramente local, como si la realidad cognoscitiva no estuviera envuelta en un entorno de globalización. En el campo de las teorías sociopolíticas y en el del terreno de los acontecimientos, el elemento global permite en sí mismo una perspectiva más clara de lo local. Al menos, desde las elaboraciones teóricas de la globalización en los últimos años, eso parecen expresar los trabajos sobre el debate de lo local y lo global de Anthony Giddens, Daniel Held, Jordi Borja y Manuel Castells, sólo por citar los más conocidos entre otros muchos. Más allá, hay quien considera que la emergencia de lo local así como el fenómeno menos afortunados de los nacionalismos y fundamentalismos son consecuencias directas del proceso de globalización (véase Hirst y Thompson, 1996, cap. 8). Sólo a través de una mejor comprensión de la globalización puede entenderse la creciente importancia de lo local y su nuevo papel en el conjunto de relaciones.

Desde la perspectiva de la globalización, Borja y Castells (1997:153-161) plantean nuevos paradigmas para la dimensión local. Más allá de la reivindicación histórica de la autonomía local, llevar más lejos los procesos de descentralización política y administrativa de la cultura democrática moderna y la asignación de recursos

públicos superiores para el ejercicio adecuado de las competencias, hay condiciones que exigen un gobierno local promotor con un nuevo tipo de relaciones con los otros niveles de gobierno de cooperación administrativa, con formas de gestión y contratación que garanticen la agilidad y transparencia y que respondan a criterios de eficiencia económica y eficacia social y no de control político y burocrático, y donde el gobierno local debe asumir una cuota de responsabilidad en el ejercicio de competencias y funciones tradicionalmente reservadas al Estado o al sector privado que consista en el reconocimiento del derecho y de los medios para actuar, en la atribución de competencias legales específicas o en la capacidad de ejercer un papel de liderazgo o coordinación respecto a otras administraciones y al sector privado (Boija, J. y Castelís, M., 1997:153).

"El papel promotor del gobierno local, en este sentido, consiste en: la promoción de la localidad hacia el exterior, la concertación con otras administraciones públicas y la cooperación pública-privada, la promoción interna de la localidad como sentido de pertenencia y de voluntad colectiva de participación activa y de confianza e ilusión en el futuro de la localidad, la innovación político administrativa para generar múltiples mecanismos de cooperación social, de participación ciudadana, y de integración de las políticas urbanas, y de un modo especial: la innovación democrática como parte integral y tal vez el aspecto más importante del papel que asumen progresivamente los gobiernos locales ante el proceso de globalización. Esto se sustenta en el principio de proximidad como legitimador de la autonomía, lo que permite establecer una relación directa e inmediata de la organización representativa y la estructura administrativa con el territorio y la población"¹⁰.

Los fenómenos sociales que sostienen estos paradigmas y que colocan a los gobiernos locales y a las ciudades como nuevos actores sociales protagónicos, desde la perspectiva de la globalización, han ocurrido cuando éstos adquieren un nuevo papel de articulación entre administraciones públicas (locales y otras), agentes económicos públicos y privados, organizaciones sociales y cívicas, sectores intelectuales y profesionales y medios de comunicación social, entre otros. Esta

¹⁰ Donell Rodríguez, Guillermo. La Democracia Federal en México. 3ª ed. Edit. Publicaciones del IFE. México, D.F. 1997. Pág. 77.

articulación se produce, siguiendo a Boija y Castells, a través de la acción colectiva y conjunta, que puede responder a formas y objetivos diversos:

La resistencia o la confrontación con un agente externo (por ejemplo, una administración superior una multinacional, etc.).

La definición de productos en los que están interesados, en su producción o venta, diversos agentes urbanos -y locales- (por ejemplo, promoción turística, oferta cultural, sede de un organismo internacional, etc.).

Campanas basadas en la cooperación público-privada -o social- (por ejemplo, de seguridad, de imagen, de rehabilitación urbana, etc.).

Grandes proyectos de desarrollo urbano vinculados a un evento o derivados de un programa político-cívico de amplio consenso -o de amplia contestación.

Movilización socio política que tiene su base principal en la afirmación de la identidad colectiva y la voluntad de autonomía política (que se concreta también en objetivos especialmente urbanos -o locales).

Intentando comprender Guanajuato durante estos periodos.- ¿Qué factores permiten explicar la importancia de lo local en el ámbito estatal?

En el caso de Guanajuato la fuerza con que emerge la lucha por lo local ocurre, en una primera fase, como resistencia y confrontación ante un agente externo, como fue el caso de la intervención federal en los asuntos estatales en materia de elecciones y distribución o retención de recursos y competencias en distintos asuntos y momentos (podría enumerarse una larga lista con asuntos recientes y antiguos). Pero más allá se encuentra la intervención estatal y federal desproporcionada en los municipios del estado, de manera especial en el municipio de León (el más importante en población y en generación de recursos) en diversos momentos y en particular durante el periodo en que por primera vez en 60 años llega al gobierno local un presidente de un partido distinto al tradicional en todos los poderes y niveles de gobierno en México. Es el periodo municipal de Carlos Medina Plascencia (1989-1991) quien en 1991, ante la prolongada, extendida y persistente resistencia cívico política ante los resultados electorales dados a conocer por el gobierno estatal en la elección de gobernador, se convirtió en gobernador interino por decisión federal y en una aparente resolución del Congreso local. La acción federal puede explicarse como

una decisión que resolviera la crisis de gobernabilidad en el estado y diera muestras de credibilidad democrática ante el extranjero (Estados Unidos, Canadá y países de la OECD en primerísimo lugar) del proyecto neoliberal de apertura económica (y la firma del Tratado de Libre Comercio, NAFTA) del Presidente de la República (Carlos Salinas de Gortari).

El proyecto de globalización desde el Ejecutivo federal, en medio de una creciente fuerza local, permitieron que esta lucha por la democracia local llegara a la gubernatura del estado de Guanajuato. De no haber sido por la búsqueda de legitimidad externa e interna del régimen federal en la negociación de su propio proyecto, la experiencia no se hubiera producido. Pero también es importante señalar que la información publicada en los medios extranjeros a través de canales de información locales e internacionales sobre el caso de Guanajuato, obligaron al gobierno federal a replantear su estrategia. En particular, la publicación de un editorial del historiador mexicano Enrique Krauze en un diario de los Estados Unidos tuvo efecto en el ánimo del gobierno del país. No cabe duda que estamos inmersos en la globalización, con o sin proyecto.

Tanto en el nuevo gobernador y en su equipo como entre la mayoría de los priistas, por distintos motivos, estuvo continuamente presente la violencia de la acción federal en contra de los intereses locales. Para los priistas esto significó una actuación esquizofrénica en términos políticos, por su articulación partidaria al gobierno federal y la furiosa rebeldía local ante las decisiones tomadas por el centro.

¿De qué modo podría explicarse la destrucción del mobiliario del Congreso local por parte de los priistas después de la votación en que ellos eran mayoría y en la que supuestamente se eligió a un gobernador panista? El Congreso local de mayoría priista intentó a toda costa entorpecer la acción gubernativa del Ejecutivo estatal durante todo su periodo. Existen numerosos testimonios en este aspecto y el reconocimiento público del entonces líder priista de la cámara, Carlos Chaurand. Pero tampoco podían rebelarse abiertamente contra el control central. De hecho, los 34 presidentes municipales priistas junto con los doce panistas acogieron muy favorablemente acciones conjuntas contra la intervención federal, como fue el caso del desarrollo anticonstitucional de cuasi gobiernos paralelos con recursos federales

en los municipios a través de la coordinadora estatal y municipal de Solidaridad, orquestada por el delegado federal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, luego Sedesol. En este proceso exigieron conjuntamente la municipalización de Solidaridad al gobierno federal, liderados por el gobernador a través del Centro Estatal de Estudios Municipales (es decir, los ayuntamientos tuvieran la capacidad de decidir de manera colectiva sobre el destino de los recursos, a pesar de que ni siquiera eran informados sobre su uso y cuyos montos llegaban a ser hasta tres veces el presupuesto municipal, como fue el caso de Irapuato y León en 1991 y 1992). Sin embargo, tuvieron que disciplinarse al comité central del PRI en esa época y exigir en público, poco después, la disolución del Centro Estatal de Estudios Municipales, principal organismo del Ejecutivo estatal para el fortalecimiento municipal, cuando en lo individual y en lo privado desconocían su propia petición.

El gobernador sabía por experiencia propia, como alcalde en León, lo que era la intervención federal y estatal en los municipios. Veía con toda claridad que eso no podía continuar más. Además, la razón de su interinato estaba en función de garantizar una estructura transparente que no permitiera nunca más una humillante intervención federal en materia electoral, ni una decisión unilateral de una mayoría en el Congreso (quienes calificaban y validaban su propia elección como diputados). El propósito de este gobierno, que se suponía de muy corta duración, estaba claramente interesado en garantizar los intereses de la población como ciudadanos. La propia legitimidad de un gobierno de oposición estaba en directa relación con el fortalecimiento de la ciudadanía en materia política y no nada más de los organismos independientes que organizaran la elección. La fuerza de una reforma electoral creíble descansaba directamente en abrir a los ciudadanos no sólo la elección, poniéndola en manos ciudadanas que garantizaran claramente la imparcialidad ante los partidos, los ciudadanos y cualquier observador nacional o internacional, sino el quehacer mismo del gobierno. Claramente se vislumbraba que la fuerza de un gobierno con una tarea tan compleja debía ser el camino de la apertura, de hacer público lo público. El tiempo podría ser un límite, la duración de esta oportunidad de reforma no estaba en manos de los reformadores. Había que hacer cambios hacia la apertura con velocidad y que fueran realmente importantes y estratégicos, aunque

eso significaba el conflicto al tocar elementos tradicionales de poder. En términos de coherencia con la ciudadanía no había más camino que fortalecer a la población a través de los ayuntamientos como las instituciones más próximas a ella. El camino sin ellos implicaba regresar al modelo tradicional priísta.

¿Cómo trabajar con 46 municipios donde 34 alcaldes provenían del PM y doce del PAN? En el modelo tradicional priísta, los presidentes municipales contaban poco. Ser presidente municipal o miembro del ayuntamiento o incluso funcionario municipal era un asunto político negociable entre el comité estatal del PRI, los comités municipales y las fuerzas corporativas que componen el partido. En esto poco tenían que ver los ciudadanos. Si en algún municipio algún político se salía de la conducta esperada se le congelaba y al municipio se le reducían los recursos y la obra estatal como castigo. Por ello la asignación de los recursos a los municipios era un asunto interno. El gobernador tenía poco que ver con los municipios sino era para fortalecer su propio gobierno con la construcción de obra que otorgaba a las ciudades como dádiva personal. La discrecionalidad en la asignación de recursos era un asunto clave en el modelo tradicional. La obra pública que pudiera verse era la tarea fundamental de un gobierno estatal. El perfil de un buen presidente municipal debía de ser de alguien capaz de ganarse el favor del gobernador o cuando menos de los funcionarios estatales y, por supuesto, estar bien relacionado con el comité estatal.

En el ámbito nacional las cosas funcionaban de modo parecido. El modelo era coherente. La discrecionalidad en el reparto de recursos a los estados y la obra pública de impacto era la tarea del Ejecutivo y de su gabinete. De otra manera no puede explicarse porqué Guanajuato, ocupando el lugar 28 de 32 entidades federativas en escolaridad ocupe entre 1990 y 1994 el lugar número 31 en inversión federal por habitante en materia de educación. Obviamente, entre 1990 y 1994 poco podrían obtener los políticos federales invirtiendo recursos públicos en educación en un estado como este. En este punto existe una abundante literatura.

Cuando al gobierno del estado llega un gobernador ajeno a este sistema, proveniente de un partido de oposición, y esto sucede con tal velocidad que no hay manera de arreglos intermedios dentro del sistema, ocurre un vacío de control. El comité estatal priísta ya no tiene ningún poder sobre los alcaldes en funciones. De

repente los funcionarios estatales de nivel intermedio deben repartir recursos entre municipios sin criterio definido y los presidentes municipales, sobre todo los formados en el modelo tradicional, acuden al gobernador y a los miembros del gabinete a solicitar recursos. La demanda de recursos al gobernador por parte de los alcaldes que mayoritariamente provenían de un origen partidario distinto se convierte en un asunto políticamente delicado. Cualquier deferencia a los municipios panistas se podía interpretar como parcialidad. Sin embargo, los alcaldes priístas suponen que les serán negados los recursos que necesitan, lo que afectaría seriamente no sólo a sus municipios sino a ellos mismos en su propia carrera política. Se trata de un asunto de sobrevivencia.

En este estado de cosas la lógica de la apertura cobró una enorme fuerza. El Centro Estatal de Estudios Municipales (CEEM), institución estatal organizada por la Secretaría de Gobernación federal para el monitoreo político de los municipios, es reorganizada por el Ejecutivo para revisar qué debía de hacerse en los municipios. La coordinación de asesores del gobernador solicita a todos los alcaldes sugerencias para un gobierno equitativo. Todos los alcaldes son convocados por el CEEM (después será Centro Estatal para el Desarrollo Municipal, CEDM) a una reunión mensual, todos los primeros miércoles de mes, a una hora en que todos puedan asistir. A esa reunión asiste el gobernador con todo su gabinete ampliado, y en un acomodo simulando una gran mesa rectangular quedan de frente todos estos actores para analizar mes a mes los asuntos pertinentes frente a la prensa y televisión. Cualquiera puede tocar el tema de interés general que solicite y el gobernador, que coordinaba la sesión, pasaba frente a todos los asuntos a los respectivos secretarios para su satisfactoria respuesta ajuicio de la concurrencia. Así se creó un instrumento de políticas públicas de extraordinaria fluidez. En las 54 sesiones conjuntas que se celebraron durante cuatro años (que duraban unas dos horas en promedio) se diseñó en conjunto una fórmula de reparto de recursos equitativa, consensada y transparente. El gobierno del estado distribuyó el 80 por ciento de los recursos de obra entre todos los municipios basándose en esa fórmula y en un proceso de planeación municipal con consejos de participación ciudadana (COPLADEM) reformados que aseguraran la equitativa participación geográfica de la población al

menos en un 51 por ciento, dejando el resto a grupos temáticos organizados. En estas reuniones se convinieron multitud de reformas; por ejemplo, la municipalización del programa federal de Solidaridad, la creación de contralorías municipales con recursos estatales para garantizar la transparencia en el manejo de recursos municipales, el programa FIDE. Este programa repartió recursos entre aproximadamente 5 mil comunidades rurales, organizadas en polos de desarrollo a través de un fideicomiso que se abrió en cada municipio, que para operar requería la elección democrática de consejos por comunidad para decidir colegiadamente el destino y vigilancia de los recursos. La presidencia municipal participaba en todos los consejos rurales, pero sólo con un voto de seis, poniendo una parte igual de recursos a la del estado, igual que los ciudadanos. El gobierno del estado participaba a través de un organismo profesional de apoyo rural independiente (Desarrollo Rural de Guanajuato, A.C.) con otro voto. Todo esto se monitoreaba en las reuniones mensuales.

Al concluir las reuniones se abría algo que se conocía como el tianguis de secretarios. Dentro de un gran salón, todos y cada uno de los secretarios y sus asistentes colocaba una o varias mesas de atención. Como los alcaldes asistían con algunos funcionarios y regidores una vez al mes, durante dos horas, podían entrevistarse con cualquier funcionario estatal y resolver de manera inmediata asuntos que en el modelo antiguo hubieran llevado días enteros de salas de espera y control burocrático. Se intentó llevar un registro para el seguimiento de asuntos. Fue demasiado complicado e inútil. El sistema mismo generó su propio control: si algún asunto no se atendía en el plazo y forma acordados en la siguiente reunión de alcaldes, el tema se hacía público y el gobernador pedía al secretario en cuestión que diera una explicación suficiente. Largo sería describir todas las políticas que se pudieron poner en práctica junto con los municipios. Para conocer más sobre algunas de estas experiencias pueden consultarse investigaciones que se han hecho al respecto.

Una vez que se realizaron las elecciones federales en 1994, y cuando estaba en preparación el plan de gobierno federal 1995-2000, en la búsqueda de una coherente arquitectura de gobiernos, el gobierno de Guanajuato lanzó una convocatoria para

celebrar un foro nacional hacia un auténtico federalismo. En dos meses logró, en un extraordinario esfuerzo de negociación, que se sumaran como convocantes de este foro cuatro gobiernos panistas y a cinco priístas, así como a una asociación de municipios, la UNAM y dos universidades estatales, tres centros académicos españoles y uno estadounidense, además de una asociación civil. Se reunieron 37 ponentes entre secretarios federales, líderes del Senado y del Congreso federal, académicos reconocidos, alcaldes de distintos partidos y los nueve gobernadores convocantes. La fuerza de la argumentación de la coherencia institucional en un asunto de fortalecimiento estatal y municipal, presentado de una manera inteligente y de mucho poder en los planos nacional e internacional, resucitó un tema muerto desde hacía 100 años, que produjo guerras y separaciones territoriales. Esto forzó a que se sumara el gobierno federal, siendo también convocante la Secretaría de Gobernación e inaugurando el congreso el nuevo Presidente de la República, Ernesto Zedillo. El tema del federalismo debió ser incluido dentro del plan de gobierno nacional. El dilema para la federación era claro: o se sumaba o se enfrentaba con lo que ya podía considerarse un movimiento social, y en todo momento se le abrió el espacio político del juego por ganar. Desde 1995 hasta la fecha el gobierno de Guanajuato ha logrado extraerle a la federación una cantidad importante de recursos y convenios, no sin una lucha difícil. Es comprensible la dificultad del federalismo para el gobierno federal.

Desde 1995, en el segundo período panista, las reuniones de alcaldes se sustituyeron por reuniones regionales con una estructura parecida a las anteriores. Ahora los que convocan son los alcaldes organizados por regiones y la Coordinación para el Desarrollo Regional del Gobierno del Estado (que sustituyó al Centro Estatal para el Desarrollo Municipal sumando a otras estructuras estatales). En Guanajuato, todos los municipios del estado reciben más recursos que cualquier otro municipio de su tamaño en México, y casi todos han incrementado su propia captación de recursos al menos al doble en pesos constantes. Pero también, como en ningún otro estado del país, en el uso y destino de esos recursos debe participar activamente la propia ciudadanía. Esto se llama fortalecimiento municipal.

"Al entrar el nuevo gobierno se diseñó un programa de municipalización que implicó el desarrollo de instrumentos de valuación de la actuación municipal en términos de gobernabilidad en 24 indicadores de tres áreas básicas: inclusión y participación de la ciudadanía en los asuntos de gobierno, honestidad y transparencia estructural en el manejo de recursos, y eficiencia y capacidad administrativa, donde se establecieron mecanismos comparativos entre todos los municipios para precisar el más alto desempeño con base en mediciones suficientemente objetivas, así como los niveles mínimos aceptables en cada uno de los temas de gobernabilidad"¹¹.

Se ejecutó el programa y se obtuvieron los resultados que se cotejaron con una investigación sobre los asuntos municipalizables, tanto por el lado de los 46 municipios como en 22 dependencias estatales. Así se localizaron más de 100 responsabilidades y recursos del gobierno estatal susceptibles de ser transferidos a los municipios, eligiendo 27 en una primera fase en función de un programa de desarrollo conjunto entre el estado y cada municipio. Este programa lo firmaron, en una ceremonia pública en cada municipio, en diciembre de 1995 el gobernador y el presidente municipal para comprometerse ambas partes en el fortalecimiento de la estructura administrativa y en la participación ciudadana como condición para la municipalización.

Entre otras muchas cosas, el gobierno estatal logró la federalización de la administración educativa y municipalizó las unidades de control. En los municipios se están abriendo centros de desarrollo económico para potencializar las operaciones productivas y comerciales, a la vez que el gobierno estatal cuenta con unidades muy poderosas de negociación, comercialización y promoción internacionales: COFOCE, con oficinas en Nueva York, Chicago y Dallas, y para Brasil y Europa en el corto plazo; además, las instituciones que conforman la Coordinación para el Desarrollo Económico, así como más de 50 casas de Guanajuato en los Estados Unidos, que funcionan como unidades de apoyo entre los guanajuatenses residentes para efectos culturales y de negocios. Todas estas condiciones, entre otras muchas, han logrado que el desempleo se reduzca a niveles inferiores al del promedio nacional, con el

¹¹ Fox Quezada, Vicente. El Federalismo Como Expresión de Democracia. Edit. Publicaciones del Gobierno de Guanajuato, México, León Guanajuato. Pág. 124.

consecuente incremento en el mercado interno. Hasta el Festival Internacional Cervantino se municipalizó en el programa cultural: Cervantes en todas partes.

Finalmente, en 1997 hubo nuevas elecciones de alcaldes. El gobierno estatal organizó un programa de entrenamiento para los nuevos presidentes municipales que consistió en sesiones temáticas de encierro, luego en la visita a sitios con experiencias exitosas de administración municipal en México en municipios proporcionalmente correspondientes. Como cierre, durante 15 días, los cuarenta y seis alcaldes se distribuyeron para conocer, en grupos distintos, experiencias exitosas en Centro y Sudamérica, Estados Unidos, Canadá y Europa, conducidos por instituciones académicas nacionales y funcionarios estatales.

Capítulo 2

El Nuevo Federalismo; Dos Políticas Lógicas de Cambio.

2.1. El Planteamiento del Problema.

El contexto político actual demanda revivir el federalismo, es decir, redefinir los canales operativos de articulación y de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para lograr un mayor y mejor desarrollo. Por ello, no es casual el interés y la compleja discusión que se han generado en torno del amplio tema del gobierno local. Se ha llegado incluso a decir que el federalismo y el municipalismo son una vocación de los mexicanos y que representan una variable determinante para el desarrollo del país. Sin embargo, poco se ha dicho sobre la tensión operativa que sin duda existe, y que se presenta reiteradamente entre los tres niveles de gobierno. Esta tensión es de carácter político institucional, ya que surge de la discrepancia de los intereses político institucional, ya que surge de la discrepancia de los intereses propios de los actores en cada nivel gobierno y de la necesidad de cumplir con los objetivos subyacentes al pacto federal. Esta tensión se operacionaliza en conflictos que se manifiestan en la esfera política, económica y jurídica, donde se definen las reglas de convivencia entre los actores soberanos.

Independientemente de los términos en que se conciba o se explique tal tensión, su mera existencia indica que no siempre se produce una correspondencia positiva entre federalismo y municipalismo. De allí que el objetivo de este artículo se centre en analizar un ejemplo concreto: el de la distribución de los recursos presupuestales federales, en el que se vuelve particularmente evidente la contraposición o tensión de estos dos lógicas políticas.

Aspectos formales del federalismo y el municipalismo.- La definición formal de conceptos amplios y complejos nunca resulta sencilla, y tal es el caso del federalismo y del municipalismo. No obstante, intentaremos al menos esclarecer algunos puntos importantes al respecto.

"Se ha dicho que existen tantos federalismos como países federales, lo cual denota, aun en el supuesto de que fuera viable, la ausencia de una teoría general del federalismo. La discusión en torno al federalismo se ha centrado en el origen del arreglo federal, en las características de los diferentes sistemas federales y en su comparación. Sin embargo, poco se ha profundizado sobre lo que sucede en la

realidad de los diferentes regímenes federales, así como en cuanto a su evolución a lo largo del tiempo, es decir, que no se han esclarecido cuestiones tan importantes como la explicación de la estabilidad o inestabilidad de los mismos o del nivel de centralización de sus autoridades. El presente trabajo, si bien no tiene la ambición de hacer una aportación general a tal esclarecimiento, sí toca aspectos del funcionamiento real de las instituciones del federalismo en nuestro país, especialmente por lo que se refiere a la distribución de recursos"¹².

Resulta válido decir que el arreglo federal es una forma de organización política, administrativa y territorial, que determina un campo de acción constitucional propio y su interrelación para los diferentes niveles de gobierno. La característica distintiva es que cada uno de estos niveles tiene una porción propia de soberanía, es decir, que tiene la posibilidad de mantener y salvaguardar un interés propio, el cual no está sometido a la disposición plena de un nivel de gobierno superior.

Este arreglo o marco institucional federal es objeto de constante negociación, ya que los diferentes niveles de gobierno tienen que competir por el poder y los recursos. Esta forma de organización resulta más o menos aceptable para los actores políticos, dependiendo precisamente del modo en que se estructure y construya endógenamente, es decir, en la medida en que los propios actores involucrados participen activamente en su negociación.

La clave del arreglo federal consiste en que, al tiempo que salvaguarda el interés propio de las partes y se define el papel que desempeñan las instituciones en la canalización de ese interés, las partes de dicho arreglo logren condiciones generales que sean mejores o más favorables de las que pudieran lograr por sí mismas. De allí que se considere que los arreglos institucionales federales ofrecen incentivos para lograr la cooperación y la coordinación entre las partes por interés propio. Por otro lado, por medio del arreglo federal, los diferentes actores regionales deben poder satisfacer ciertos intereses comunes y dirimir sus conflictos.

"La cuestión central del federalismo es la distribución. Sus áreas operativas son la arena política en lo que respecta a la distribución de poder; la arena económico

¹² Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional Mexicano. 18ª ed. Edit. Textos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F. 1994. Pág. 190.

administrativa, en cuanto a la distribución de recursos; y el ámbito del derecho, en lo referente a la distribución de competencias y a la solución de conflictos"¹³.

Finalmente, cabe mencionar que en sus orígenes y en su concepción, el federalismo se concibe como una relación bipolar entre federación y entidades federativas, en la cual los municipios quedan subordinados a la esfera de la autonomía estatal. Sin embargo, en nuestro país el municipio se define como base de la organización político territorial de los estados y empieza a adquirir existencia constitucional propia en el artículo 115 original de la Constitución de 1917; y más aún en la reforma constitucional de 1983.

La discusión sobre el municipalismo se centra en torno a los conceptos de autonomía (municipio libre) y de representación política. La autonomía la determinan dos variables esenciales: las atribuciones formales y los recursos disponibles. La problemática principal de los municipios mexicanos es justamente la falta de correspondencia entre estas dos variables. Los recientes y numerosos estudios de gestión municipal muestran que son muchas las responsabilidades de los municipios como proveedores de servicios públicos y proporcionalmente escasos los recursos con los que cuentan para llevar a cabo sus funciones. Por tanto, aunque se hayan multiplicado en los últimos años, son contados los municipios capaces de cumplir exitosamente con esta tarea.

Otra vertiente que alimenta la discusión en torno al municipio es la que lo define como gobierno de la comunidad y comprende esencialmente la problemática de la representación política y la organización social en este nivel de gobierno. A pesar de que se afirma que el municipio mexicano tiene origen autónomo y democrático, por su pasado prehispánico y colonial, los problemas políticos que actualmente enfrenta son resultado de su escasa capacidad de vida independiente en un régimen caracterizado por su alto grado de centralización del poder. En esta vertiente cabe la discusión de temas como el del cacicazgo; el cuestionamiento de estructuras políticas homogéneas para una realidad municipal muy heterogénea; la cada vez más frecuente demanda de la remunicipalización, sobre todo en zonas rurales; la

¹³ Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. 14ª ed. Edit. Porrúa S.A. México, D.F. 1996. Pág. 94.

capacidad real de los partidos políticos nacionales para representar los intereses locales en procesos electorales que no son federales, etcétera.

Finalmente, el municipalismo presenta problemáticas y preocupaciones vinculadas con el desarrollo, por ejemplo, la de cómo instituir gobiernos locales con un desempeño responsable y una responsividad eficaz, que involucren a las dos vertientes mencionadas.

En general se puede decir que a diferencia del federalismo, caracterizada por su función distributiva, el municipalismo se centra en las limitantes políticas y de recursos que amenazan la existencia de esta institución.

Dimensiones político institucionales del federalismo y el municipalismo.- Ante el agotamiento del sistema político y económico posrevolucionario y las demandas de una sociedad de mayor tamaño y complejidad, se ha abierto un espacio de negociación para una nueva y sustancial redefinición del arreglo federal.

Corno ya mencionamos, son tres la arenas en que opera el federalismo: la política, la económico administrativa y la jurídica. A continuación pretendemos examinar sumariamente los avances en torno a estos tres parámetros.

El aspecto del federalismo más avanzado, y por ello en el que pondremos especial énfasis más adelante, es, sin duda, la definición de reglas para la distribución de los recursos. En este sentido se puede hablar de una evolución positiva del federalismo fiscal en beneficio de las entidades federativas.

No es sorprendente que ante la incapacidad del gobierno federal para responder a todas las demandas y necesidades de los ciudadanos de las diferentes entidades y, por otro lado, ante las demandas de más recursos en las diferentes regiones, el federalismo se presente como una alternativa para aliviar de algunas responsabilidades al gobierno federal.

A diferencia de lo que ocurre en esta materia, las facultades legislativas y judiciales han mantenido, o incluso incrementado, el grado de su centralización. Prueba de ello, por ejemplo, son 1) el hecho de que el artículo 73 constitucional, que comprende las facultades legislativas del Congreso Federal, haya sido el más reformado desde 1917 a la fecha, la mayoría de las veces con el propósito de aumentar o hacer explícitas dichas facultades legislativas de la federación a expensas de las entidades

federativas, y 2) la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, con atribuciones para revisar actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, es decir, que se priva a los estados de su autonomía judicial también en esta materia.

Finalmente, cabe mencionar que a pesar de que el proceso de descentralización de facultades administrativas en materia de educación y salud se ha mantenido vigente ya por más de un sexenio, los logros son pocos. En primer lugar, solamente se han descentralizado recursos del nivel federal al estatal. A ello se le suma que esta descentralización de recursos no equivale a una federalización de los mismos, ya que la federación sólo ha transferido recursos a las entidades federativas pero no les ha delegado poder de decisión en estas materias.

"En lo referente al nivel municipal, es importante resaltar que se ha avanzado significativamente en la democratización, pues la alternancia en el poder y la alta competitividad electoral en los municipios urbanos del país es la regla, antes que la excepción. Sin embargo, en cuanto a los recursos, el avance en este nivel de gobierno es mucho menor"¹⁴.

En realidad, el municipio se ha beneficiado sólo marginalmente de los mayores recursos que, en años recientes, han fluído de la federación hacia las entidades federativas. No todos esos recursos son de la misma clase, por lo que deben distinguirse al menos los recursos condicionados de los no condicionados. Los primeros son recursos destinados a objetivos específicos, como la creación de infraestructura o el combate a la pobreza. Los segundos consisten en las llamadas participaciones fiscales federales, las cuales supuestamente deberían distribuirse de acuerdo con criterios puramente económicos.

Las funciones sustantivas del municipio dependen en mayor medida de los recursos condicionados, ya que, además de estar creciendo a ritmos mayores que los no condicionados, debe tomarse en cuenta que estos últimos se dedican esencialmente a cubrir los gastos administrativos básicos del municipio. Por otra parte, si bien los ingresos propios, constituidos sobre todo por el impuesto predial, han aumentado

¹⁴ Fix Zamudio, Héctor. *Cómo Interpretar el Federalismo en México*. 4ª ed. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, D.F. 1996. Pág. 34.

sustancialmente en términos agregados, sólo se han beneficiado del aumento algunos municipios predominantemente urbanos.

El objetivo expreso de la reforma de 1983 fue el fortalecimiento de la institución municipal, predominantemente en materia de recursos económicos. Sin embargo, dicha reforma también puede interpretarse como un intento de rescatar al municipio de su sometimiento casi total al gobierno estatal. En otros términos, la reforma constitucional definió con precisión una esfera de autonomía municipal, con el fin de no dejarla completamente en manos de las autoridades estatales, aunque en rigor, la Constitución federal no tendría necesidad de intervenir en la esfera interior de las entidades federativas, salvo para establecer algunos lineamientos muy generales (por ejemplo, que adopten la forma republicana de gobierno).

Transferencia en dos etapas: la tensión financiera.- La tensión entre la lógica federalista y la municipalista se manifiesta de manera clara en las transferencias financieras enviadas por la federación a los municipios a través de los gobiernos estatales. Este procedimiento de transferir recursos en dos etapas se ha vuelto problemático, porque los criterios estatales y federales no siempre coinciden -ni necesariamente deben coincidir- sobre cuánto otorgar a cada municipio y con qué criterios deben entregarse más o menos recursos a cierto tipo de municipios en detrimento de otros.

Si las asignaciones territoriales de recursos públicos fueran rigurosamente equitativas en términos per-cápita, esto es, que se entregarán a los municipios equis pesos por cada habitante, todas las cuestiones financieras de los gobiernos locales se resolverían simplemente haciendo una estimación pertinente de la población estatal y municipal. Sin embargo, un criterio de asignación de este tipo no es razonable en términos generales, aun cuando pueda serlo para un recurso público específico. Existen buenas razones técnicas y políticas para que las fórmulas de asignación de recursos a estados y municipios incluyan otros criterios además de una consideración poblacional.

Por ejemplo, si se están entregando recursos para construir infraestructura urbana básica como alcantarillado o alumbrado público, parece razonable tomar en cuenta las carencias de dichos bienes públicos como criterio de asignación de los recursos,

siempre escasos, del presupuesto público. Si se piensa destinar recursos al combate de la pobreza en las localidades, resulta comprensible la entrega de más recursos a las regiones donde haya más pobres o éstos vivan en condiciones más extremas de marginación. Como un tercer ejemplo, algunos fondos pudieran destinarse a promover el esfuerzo de los gobiernos locales, premiando la reducción en la mortandad infantil, la deserción escolar o la mejor administración fiscal. En este caso se puede concebir la asignación de recursos con base en el mérito o el esfuerzo, antes que las necesidades de los gobiernos locales. La necesidad de utilizar criterios de asignación proviene de la naturaleza siempre limitada de los fondos públicos. Si se les quiere asignar de manera eficiente, maximizando su impacto social, no se pueden repartir recursos a todos los municipios en la misma proporción.

En esta discusión subyace la preocupación de cómo distribuir los fondos públicos de forma justa y equitativa entre territorios heterogéneos, como son los 32 estados y 105 más de dos mil 400 municipios. Pero debe quedar claro que para el cumplimiento de estos objetivos es necesario determinar la característica heterogénea relevante para asignar cada fondo, como la población, las carencias, o el esfuerzo, para luego distribuir los fondos en función de la misma. Juzgar que un fondo es inequitativo porque no se reparte según un criterio poblacional ignora por completo que la naturaleza del programa de política pública, al que dichos recursos están destinados, es lo que determina el criterio de justicia o equidad. Si el fondo es para aliviar pobreza, por sólo citar el ejemplo más debatido, y ésta se encuentra distribuida de manera desigual a lo largo del territorio, un fondo para combatirla debe repartirse desigualmente para cumplir su objetivo.

A estas razones técnicas se suman una serie de consideraciones legítimas de tipo político capaces de hacer diferir las lógicas de asignación, por ejemplo, la favorecida por el Presidente de la República y la propuesta por un diputado, en la conformación del presupuesto federal; la de un gobernador y la de un presidente municipal, para establecer las prioridades de gasto dentro de un mismo territorio; las de las distintas burocracias respecto de un mismo fondo. Esa diferencia de lógica en la asignación de recursos se genera porque cada actor político responde a intereses particulares. Por citar un ejemplo ilustrativo aun dentro de una misma institución política, la

responsabilidad que siente un diputado uninominal por su distrito electoral es diferente a la que puede percibir un diputado plurinominal. Para el segundo es probable que, por la lógica de su carrera política, sea más importante estar en buenos términos con el partido que beneficiar a un territorio electoral bien definido, mientras que para el primero será lo contrario.

Lo mismo sucede entre el Presidente de la República, un gobernador y un presidente municipal. A pesar de que todos ellos son titulares de un poder ejecutivo, el Presidente tomará en cuenta, en sus criterios de asignación de recursos, la popularidad de sus decisiones en el ámbito nacional, mientras que a un gobernador puede no importarle que cierta política pública en su estado genere externalidades negativas a otros estados, con tal de aumentar el bienestar o el flujo de recursos hacia su propia entidad. Es probable que un presidente municipal concentre sus esfuerzos en mejorar las condiciones de la cabecera municipal urbana, mientras que a un diputado local o al gobernador le puede interesar más mejorar las condiciones de la población rural dentro de la misma localidad. Estas diferencias de interés político propio se exacerban aún más cuando los colores partidistas difieren entre ámbitos de gobierno.

Las diferencias políticas no desaparecen cuando existe una plena representación democrática en las localidades. De hecho, es probable que tiendan a agudizarse ante la presencia de gobiernos divididos. Mientras más representativos y responsables ante la ciudadanía sean los políticos que toman las decisiones de asignación de gasto en los diferentes ámbitos de gobierno y las instituciones representativas (congresos locales, la Cámara de Diputados y el Senado), más probable es que la divergencia de intereses políticos se manifieste en criterios diferentes de asignación de recursos.

En el caso del federalismo hacendario de México, y exceptuando el Fondo de Fomento Municipal, que forma parte del ramo 28 (participaciones federales) del Presupuesto Federal, el Fondo de Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (ramo 33), los gobiernos estatales tienen atribuciones para asignar recursos a sus municipios conforme a los criterios, fórmulas, modos y calendarios que ellos consideren convenientes.

Por ejemplo, los gobiernos estatales están obligados a transferir el 20 por ciento de las participaciones federales que reciben dentro del Fondo General de Participaciones a los gobiernos municipales, pero a nivel federal no se establece ningún criterio de asignación. Mientras que algunos estados transfieren esas participaciones estatales a sus municipios con criterios básicamente poblacionales, otros lo hacen conforme a indicadores de actividad económica, y otros más conforme a fórmulas de marginalidad. Hasta hace unos años, de hecho, la mayoría de los estados asignaban esos recursos de manera bastante discrecional, sin tener fórmulas explícitas que determinaran su reparto.

En el caso del Fondo de Infraestructura Social Estatal y del Fondo de Aportaciones Múltiples dentro del ramo 33, o en general para los recursos destinados a la construcción de infraestructura municipal que antes se encontraban en el ramo 26, las asignaciones municipales dependen de las decisiones de los gobiernos estatales. *El caso más ilustrativo es la evolución de los fondos para infraestructura municipal durante los últimos cuatro años.* El gobierno federal decidió al principio del sexenio descentralizar los recursos del extinto Programa de Solidaridad, entregándolos a los municipios supuestamente en una forma no discrecional y transparente a través de fórmulas que medían la pobreza de cada municipio. Estas fórmulas fueron ajustadas y *corregidas cada año, pero en general pretendían reflejar características de pobreza en las localidades.* Las mediciones eran directas (disponibilidad de agua potable, electricidad, hacinamiento, analfabetismo) e indirectas (pobreza monetaria, conforme a una línea de pobreza ubicada en dos salarios mínimos). Las fórmulas pretendían capturar las características de pobreza de cada hogar, para de ahí pasar a integrar una masa carencial en cada municipio, y de la agregación de los municipios establecer la pobreza de cada estado. Una vez determinada la contribución de cada estado a la pobreza nacional, los recursos debían ser repartidos de acuerdo con esa contribución, y luego los estados tenían que entregar los recursos correspondientes a sus municipios conforme a fórmulas similares a la federal.

"En los hechos, sólo dos terceras partes de los recursos se repartieron de acuerdo con la contribución de cada estado a la pobreza, pues se estableció un criterio de equidad que otorgaba a cada estado el uno por ciento del fondo sin importar su

contribución a la pobreza. Obviamente ese criterio, que resulta difícil de catalogar como equitativo en función de la discusión anterior, benefició a estados pequeños como Baja California Sur o Colima, en detrimento de estados grandes con muchos pobres como Veracruz o el Estado de México"¹⁵.

La distorsión mayor provino de que los recursos que podían ser transferidos de los estados a los municipios conforme a fórmulas similares, lo cual abrió un amplio espacio a la discrecionalidad estatal. La interpretación de qué constituía una fórmula similar corrió por cuenta de los gobernadores, y sólo en estados contados se hizo el esfuerzo de reproducir la fórmula federal. Es cierto que la fórmula federal de entonces, prácticamente la misma que actualmente se utiliza para el Fondo de Infraestructura Social Municipal, resulta particularmente compleja y virtualmente imposible de aplicar en municipios pequeños, lo cual hace necesaria una revisión de la misma. Pero en realidad los estados se negaron a reproducir la fórmula federal simplemente porque no les convenía. Algunos establecieron fórmulas a través de sus congresos locales, otros estipularon fórmulas en decretos administrativos, y otros más parecen no haber utilizado una fórmula en absoluto. Esto significó en general que las asignaciones de los estados hacia los municipios tendieron a castigar a los municipios urbanos, en particular las capitales de los estados, donde frecuentemente gobernaba la oposición. Si bien en las ciudades y los municipios urbanos existen niveles de bienestar más elevados que en el campo, dichos municipios y ciudades contribuyen en gran medida a la pobreza de cada estado, pues en ellos se concentra una gran cantidad de pobres.

El problema, en última instancia, radica en la transferencia en dos etapas, pues al dejar que los estados utilicen sus propios criterios de asignación, se distorsiona la asignación que hubiera resultado de una aplicación directa de la fórmula federal. Pero vale la pena hacer notar que el argumento de la participación del gobierno federal en la distribución de los recursos a los municipios puede interpretarse como invasión a la soberanía de los estados. Esto es, si se pretende fortalecer el federalismo, lo natural es permitir que los estados establezcan sus propias fórmulas,

¹⁵ Serna Martínez, Juan. El Derecho Constitucional Mexicano. 6ª ed. Edit. Porrúa S.A. México, D.F. 1991. pág. 68.

que se encuentren acotadas simplemente en términos de respeto a las constituciones federal y estatal y a las leyes estatales correspondientes. Sin embargo, es probable que los municipios salgan más fortalecidos respecto al poder de los gobernadores si se les asigna recursos conforme a una lógica de asignación desde el gobierno federal.

A fin de cuentas, la pregunta respecto a si la asignación de un fondo deben ser decidida por el gobierno estatal o federal tiene que ver con la naturaleza de los intereses a los que responde. Un gobierno estatal tenderá a ser menos redistributivo que el federal porque buscará beneficiar ciertos intereses concentrados, por ejemplo, en la ciudad capital, o en caso de que dicha capital esté gobernada por la oposición, en las regiones que constituyan su base de apoyo electoral más fuerte. Los gobiernos municipales a su vez tienden a ser menos redistributivos que los estatales. Y de todos ellos, es probable que el gobierno federal sea el más redistributivo de todos, ya que puede buscar en sus políticas públicas beneficiar a grupos que podrán estar territorialmente dispersos, pero que de manera agregada forman una parte significativa del electorado o los grupos relevantes de interés. Por esta razón, cuando se trata de asignar un fondo relacionado con la pobreza, lo mejor es que las fórmulas y asignaciones sean decididas a nivel federal, y asignadas en una sola etapa, sin intervención del gobierno estatal, para maximizar el efecto redistributivo en las zonas más marginadas. Si los fondos están relacionados con infraestructura predominantemente urbana, o servicios que trascienden el ámbito municipal, los gobiernos estatales pueden hacer tal vez mejores asignaciones. El punto fundamental es que esto depende del propósito de la política pública en particular, que finalmente determinará el objetivo de cada fondo, y que aquello que fortalezca la capacidad de decisión y autonomía de los municipios no necesariamente beneficia al federalismo ni a la soberanía de los estados

2.2. El Control Constitucional del Nuevo Federalismo.

La organización política del Estado mexicano, a través del sistema de división de poderes, ha establecido mecanismos que implican una limitación en el ejercicio del

poder público. El sistema de pesos y contrapesos ha generado diversas posturas en cuanto a la supremacía de los poderes públicos entre sí y ha obligado a la doctrina, a la legislación y a la jurisprudencia a desarrollar variados planteamientos que sustenten, sino la creación de un poder supremo, sí la determinación de cuál órgano de los poderes públicos resulta ser el último intérprete de la Constitución.

"En este orden de ideas, no podemos señalar que un poder sea superior a otro o que el poder controlador actúe sobre la Constitución, constituyendo un hiperpoder. Lo anterior no sería propio del equilibrio entre los poderes que se pretende y cuyo origen fue precisamente la meta de evitar los abusos, los excesos y las imposiciones de la autoridad sobre los gobernados"¹⁶.

En nuestro sistema constitucional el poder de la unión federal es uno solo, dividido para su ejercicio en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De ello se concluye que nos encontramos en un ámbito de colaboración entre los tres poderes, que tienen facultades propias de su naturaleza y que se complementan entre sí. De ello se deriva el concepto de actos formales y materiales de los poderes públicos.

La Constitución constituye ser la máxima restricción a la que debe sujetar su arbitrio el Estado. De ahí que ésta sea denominada también Ley Suprema, Ley Fundamental o Carta Magna de un Estado.

El principio de supremacía constitucional lo establece el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que la propia Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales suscritos y que se suscribieren con arreglo a ella por el Ejecutivo, con la ratificación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Así, el máximo control sobre los funcionarios estatales proviene de la propia Carta Magna, al establecer un imperativo de obediencia.

No obstante este principio, el conflicto que se plantea a continuación es determinar el órgano del Estado responsable de ejercer el control de la Constitución y convertirse en su intérprete.

¹⁶ Galindo Camacho, Miguel. *Teoría del Estado*. 8ª ed. Edit. Editores Mexicanos Unidos. México, D.F. 1994. pág. 85.

Este problema fue resuelto en los Estados Unidos de América en la célebre ejecutoria de la Corte Suprema de justicia, pronunciada en 1803 por el chief of justice, John Marshall, dentro del famoso caso de Marbury VS. Madison, con la cual se estableció un precedente de enmienda judicial a la Constitución estadounidense, reconociendo facultades de control constitucional a la propia Corte, para vigilar que los otros poderes ajustaran su actuación a lo establecido por la propia Constitución, declarando inconstitucional una Ley del Congreso, por considerarla contraria a la Ley Fundamental, principio asumido por la mayoría de las constituciones promulgadas en los siglos XIX y XX.

En México, el papel como órgano controlador de los actos de otros poderes públicos del Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha sido tan significativo desde su inicio, como en los Estados Unidos. No obstante que se le ha reservado desde 1847 la facultad de un control constitucional a través del juicio de amparo, los efectos relativos de sus sentencias restringen la protección constitucional a los agraviados o quejosos.

Esta fórmula, denominada Otero en honor a su creador, ha impedido que leyes consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la propia Suprema Corte se dejen de aplicar, no obstante presentar tal inconveniente. El Poder Judicial de la Federación se encuentra, desde el punto de vista del amparo, impedido para realizar declaraciones de inconstitucionalidad de carácter general de leyes o disposiciones generales que fueran violatorios de la Constitución.

Ciertamente que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por alguna de sus salas, en donde se declare inconstitucional una ley, es obligatoria y opera en tal hipótesis la suplencia de la queja; sin embargo, nos encontramos ante un problema de orden práctico, al ser aplicados por los Tribunales Colegiados de Circuito a los Jueces de Distrito criterios diversos a los sostenidos por la Suprema Corte, sin que se pueda variar el sentido de la resolución una vez que haya causado ejecutoria.

El objeto de este breve ensayo es exponer los principios que rigen el sistema federal en el Estado mexicano, centrando el objeto de nuestra exposición en el control que

ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los poderes de las entidades federativas.

El pacto federal y el control constitucional de las legislaturas locales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El pacto federal. Los Estados Unidos Mexicanos han adoptado como forma de gobierno el régimen republicano, democrático, representativo y federal. En este contexto, el régimen federal de gobierno implica, en su acepción lógica, un conjunto de entidades políticas libres y soberanas que ceden una fracción de su soberanía para conformar una unión federal, la cual garantiza ciertos intereses comunes.

"Es interesante conocer la metamorfosis histórica que ha sufrido la institución del régimen federal en México, por lo que se expondrá brevemente su evolución, con el objeto de arribar a las facultades de control que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los poderes de las entidades federativas"¹⁷.

Evolución histórica del régimen federal. Consumada la independencia de España, en México se adoptó una forma de gobierno monárquica, con Agustín de Iturbide, hijo de españoles nacido en México, que se coronó emperador y gobernó hasta 1824, aplicando la Constitución Española de Cádiz de 1812. En 1824 se promulgó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, adoptando el régimen federal para la organización política de México, mismo año en que se promulga la Constitución política que consagra dicho principio.

En 1836, Antonio López de Santa Ana, promulga una constitución centralista, vigente hasta 1847 en que se promulgó un Acta de Reformas, que adopta nuevamente el régimen federal de gobierno y regula el juicio constitucional de amparo, regresando de nueva cuenta al régimen central en 1853, con las Bases para la Administración de la República bajo el gobierno del mismo López de Santa Ana.

"En 1857 se promulga una nueva Constitución que vuelve al régimen federal, pero que no fue aplicada de inmediato por dos factores: el golpe de Estado del presidente Ignacio Comonfort y la invasión francesa, cuya consecuencia fue la imposición de un príncipe europeo como emperador: Maximiliano de Habsburgo"¹⁸.

¹⁷ Reyes Heróles, Jesús. *El Federalismo en México*. Edit. Facultad de Derecho / UNAM. México, D.F. 1995. Pág. 113

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. 49ª ed. Edit. Porrúa S.A. México, D.F. 1998. Pág. 460.

Restaurada la república por Benito Juárez, se respetó el régimen federal hasta la llegada al poder de Porfirio Díaz en 1876. La guerra de revolución, iniciada por Francisco Madero en 1910, tuvo como consecuencia una nueva Constitución que inició su vigencia en 1917.

Durante los más de ochenta años de la Constitución federal, su vigencia efectiva se ha visto restringida en muchas ocasiones por cuestiones de orden político. La etapa posrevolucionaria fue pródiga en inestabilidades políticas y sociales. A partir de la década de los 30 se empieza a fortalecer la figura presidencial, lo que generó una subordinación casi incuestionada al Presidente de la República y los titulares de los poderes y de las entidades federativas no podían actuar.

Podemos decir que es hasta mediados de la década de los 90 en que se promueve el equilibrio en el ejercicio del poder público, a través de lo que se ha denominado federalización, que consiste en la descentralización de recursos y funciones a favor de las entidades federativas, con el objeto de otorgarle mayor autonomía a sus decisiones interiores. La revisión del pacto federal implica, como veremos, la necesidad de establecer un orden supremo que oriente la actuación de los diversos órdenes políticos.

Características del sistema federal mexicano.

El régimen federal en México descansa en las siguientes premisas:

- a) La división de las competencias entre la federación y las entidades federativas.
- b) Las entidades federativas pueden darse sus propias constituciones, sin que puedan contravenir la constitución política federal.
- c) Las facultades que no se encuentran expresamente reservadas para la federación se entienden reservadas a los estados.
- d) Los poderes federales se obligan a proteger a las entidades contra toda invasión o violencia exterior.
- e) La federación protegerá a las entidades en caso de sublevación o conflicto interior, si es solicitada por el gobernador o el Poder Legislativo.

Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico políticas fundamentales, principio derivado de los artículos 40 y 115 constitucionales. El principio fundamental sobre el cual descansa el Estado

federal mexicano es que cada entidad federativa se otorga así misma su propia Constitución.

Esta es la verdadera idea de la autonomía estatal, muy diversa al concepto de soberanía. Mientras autonomía implica un poder jurídico limitado, la soberanía implica un poder ilimitado. La autonomía implica contar con una franja de actuación libre y, al mismo tiempo, un campo jurídico que no se debe traspasar.

Sin embargo, esta autonomía se encuentra limitada por la Constitución federal a la cual deben ceñirse las constituciones de las entidades y las leyes que de ellas emanen, según lo establece el principio de supremacía constitucional dispuesto por el artículo 133 de la Constitución General de la República, como se ha comentado con anterioridad. En su esfera de atribuciones, pueden organizarse con libertad siempre que respeten los lineamientos marcados por la Ley Fundamental.

La propia Constitución política federal establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado federal que se pueden enunciar de la siguiente manera, siguiendo la clasificación que hace Jorge Carpizo:

- 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 de auxilio o colaboración; y
- 7) Facultades emanadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, la propia Constitución general de la república señala una serie de principios, en sus artículos 115 y 116, que los estados miembros deben respetar. Entre ellos se pueden referir los siguientes:

- A. Los estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular.
- B. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el municipio libre, del que se establecen sus normas rectoras.
- C. Los gobernadores no pueden durar más de seis años en su encargo.

D. La elección de los gobernadores y diputados de las entidades federativas deben ser en forma directa.

E. Los gobernadores electos popularmente no podrán ser reelectos ni ocupar dicho cargo con carácter de interino, sustituto, provisional o encargado del despacho.

F. Los gobernadores, ya sea sustituto, provisional, el designado para concluir el periodo en falta absoluta del constitucional o el interino, no pueden ser electos para el periodo inmediato.

G. El gobernador constitucional de un estado debe ser mexicano por nacimiento, nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente al día de la elección.

H. Las legislaturas locales deben integrarse con un número proporcional de habitantes de la entidad.

I. Los diputados locales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

J. El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados deben tener el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Asimismo, la Constitución federal establece a las entidades federativas ciertas obligaciones en los casos siguientes, que constriñen a la entidad a respetarlas, so pena de incurrir en violaciones graves a la propia Carta Fundamental, violaciones que pueden ser del siguiente orden:

1. La vulneración de las garantías individuales.
2. La invasión a la competencia de las autoridades federales.
3. Legislar en contra del artículo 119 de la Constitución.
4. Legislar contra las bases establecidas en el artículo 121 constitucional o contra las leyes federales que reglamentan las obligaciones mutuas de las entidades federativas en el campo de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales.
5. Cuando no cumplan las ejecutorias de amparo o violen la suspensión concedida en estos procedimientos.
6. Cuando contravengan los artículos 40 y 41 de la Constitución.
7. Cuando contravengan las disposiciones de los tratados internacionales y leyes constitucionales.
8. Cuando arreglen los límites interestatales sin intervención del Congreso Federal.

9. El incumplimiento de sus obligaciones respecto de reformas constitucionales.

10. Si se viola alguna de las prohibiciones de los artículos 117 y 118 de la propia Constitución.

De la anterior referencia a disposiciones constitucionales se desprende el hecho de que, si hemos dicho que la soberanía no es un atributo de las entidades federativas, la autonomía con que cuentan se encuentra extremadamente limitada por el orden federal, el cual parece expandirse en todos los ámbitos y fijar los lineamientos bajo los cuales se rigen las más elementales relaciones jurídicas entre los individuos y los entes políticos.

El control constitucional de los actos de las autoridades locales.- La Constitución política federal, como ordenamiento supremo, establece diversos mecanismos de control al cual se encuentran sujetas las autoridades de las entidades federativas, con el objeto de garantizar la supremacía de la Constitución, aunque no siempre se trate de procedimientos judiciales.

En sus inicios, el régimen constitucional mexicano tuvo como inmediata mira la protección de los derechos del hombre frente a las violaciones del poder público, encontrándose actualmente protegido por el denominado control de la constitucionalidad, definido como el procedimiento legal para la nulificación de actos de autoridades y leyes contrarias a la Constitución.

Según Emilio Rabasa, en un régimen federal de gobierno con dos jurisdicciones y autoridad legislativa en cada una de ellas, el conflicto puede presentarse con frecuencia: la ley federal puede violar la Constitución invadiendo la esfera de acción local; la ley del Estado puede ser inconstitucional por invasora de la materia privativa de los poderes federales. La ley infractora de la Constitución debe ser nula, pero la autoridad que tenga el derecho de declararlo tendría facultad de aniquilar un poder y aun un régimen de gobierno.

Siendo el sistema federal un mecanismo de distribución de competencias, el procedimiento previsto en esta disposición pretende preservar que cada uno de los órganos del poder público se ajusten estrictamente al principio de legalidad, como garantía de seguridad jurídica para los gobernados y, por otra parte, como garantía en favor de los diversos ámbitos de gobierno de sujeción a la competencia

constitucionalmente reservada en su favor, estableciendo la posibilidad de nulificar los actos contrarios a las reglas de la Constitución.

Por ello, la Suprema Corte se convierte en vigilante de las jurisdicciones, pero ella a su vez tiene la suya. El equilibrador necesita equilibrarse por sí solo; debe tener en sus propias condiciones los elementos de fuerza para no ser abatido y de elevación de carácter para encerrarse voluntaria y dignamente en el círculo de sus altas funciones.

El control por órgano jurisdiccional tiene como objeto obligar a las autoridades, en beneficio de los particulares, a observar *la norma violada o evitar la comisión* de actos de autoridad que pudieran entrañar tal violación, siendo competente en nuestro sistema jurídico el Poder Judicial de la Federación por medio del juicio constitucional de amparo.

Aunque tradicionalmente el juicio de amparo ha sido improcedente por cuestiones de orden político, existen algunos precedentes interesantes emitidos por la Suprema Corte durante la quinta época, a través de los cuales ha concedido el amparo y protección de la justicia federal, en contra de funcionarios públicos, por actos que podrían considerarse como de tal naturaleza.

Resulta interesante para tal efecto el estudio de la ejecutoria en donde se concede el amparo y protección de la justicia federal a Francisco J. Mújica por actos del gobernador interino de Michoacán, fallado el 1 de noviembre de 1923, con motivo del cual se suspendió el desafuero de que fue sujeto y la consecuente separación del *cargo de gobernador, reasumiendo dichas funciones de inmediato.*

Excepcionalmente es procedente el juicio de amparo promovido por los poderes públicos, cuando los actores reclamados se traten afectaciones al patrimonio del Estado, en donde éste adquiere la tutela jurisdiccional como si se tratara de una persona moral de derecho privado, según dispone la Ley de Amparo.

El juicio de amparo como medio de control constitucional ha demostrado grandes beneficios a través de su fallo protector, pero ha señalado también las limitaciones inherentes a su propia naturaleza. Los efectos de este medio de control se ven acotados a través de los principios que lo rigen y que se encuentran comprendidos en el artículo 107 de la Constitución federal. Estos principios son el de instancia de

parte agraviada; de agravio personal y directo; de prosecución judicial; de relatividad de las sentencias; de definitividad; y de estricto derecho. Por un principio de orden, nos limitaremos a señalar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, contenido en la fracción II del artículo 107 de la Constitución política federal, el cual señala que la sentencia debe ser siempre tal que sólo se ocupará de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare.

Lo anterior, si bien tiene la ventaja de que permite preservar el orden constitucional y evitar el desquiciamiento jurídico, social y político, por las fricciones que pudiera generar entre los poderes públicos, también merece criticarse en virtud de que no todos los individuos tienen el acceso al riguroso y técnico procedimiento del amparo, lo que los deja en estado de indefensión ante los órganos de autoridad.

Es factible que el pleno de la Suprema Corte de Justicia conozca de los juicios de amparo directo o indirecto en revisión, cuando en los conceptos de violación se haya argumentado la invasión de esferas de competencia. En el caso del amparo directo, la resolución no afecta al caso en particular, mientras que en amparo indirecto la sentencia tiene efectos relativos a las partes.

Por otra parte, a través del control difuso, comprendido en el artículo 133 de la Constitución política federal, la Constitución se torna operante hasta la aplicación real, puesto que la impugnación de la ley o del acto violatorio se hace valer a título de defensa por alguno de los litigantes en pugna, ante la misma autoridad que ventila el procedimiento que da origen al acto, otorgando competencia a toda autoridad judicial para resolver del control planteado, fijándose además la obligación de los jueces de estarse a lo dispuesto por la norma fundamental.

Entre otros mecanismos de control constitucional podemos citar el referido por el artículo 110 en tratándose de responsabilidad política de los gobernadores de los estados, diputados a los congresos locales, los magistrados de los tribunales superiores y de los miembros de las judicaturas locales. Asimismo, la declaración de procedencia por delitos federales en que pudieran incurrir los mismos funcionarios en

términos del artículo 111, estableciendo un control inmediato de los actores de las legislaturas locales.

Asimismo, es atribución del Senado de la República declarar que ha llegado el momento de nombrar un gobernador provisional en una entidad, cuando hubieran desaparecido los poderes, según la fracción v del artículo 76 constitucional, facultad que en múltiples ocasiones ha sido empleada como un mecanismo de presión política, cuando los intereses centrales no coincidían con los de los poderes locales. La invasión de esferas, prevista por las fracciones II y III del artículo 103, así como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, previstas por las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, son otros medios de control *jurisdiccional* de los actos de autoridades locales. Como ya hemos expuesto, su objeto es determinar cuando ciertos actos, leyes o disposiciones de carácter general vulneran la Constitución, preservando la división de competencias prevista por la misma Carta Magna y protegiendo la vigencia del pacto federal.

Es necesario señalar que la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas se rige por el artículo 124 constitucional, al establecer que las facultades no expresamente reservadas para los funcionarios federales, se entenderán reservadas para los estados. Ello sin perjuicio de las atribuciones reservadas a los municipios por el artículo 115, aunque deban sujetarse a las bases que fijen las legislaturas de los estados.

Ello nos lleva a concluir que la competencia de la Suprema Corte se limita a los asuntos que se planteen con motivo de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal, tal y como se estableció en la tesis número XLIV/96, sustentada por unanimidad del pleno de la Suprema Corte, al resolver la controversia constitucional número 3/93, publicada en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo 111, marzo de 1996, página 320, cuyo rubro señala: Controversias constitucionales entre un estado y uno de sus municipios. A la Suprema Corte sólo compete conocer de las que se planteen con motivo de violaciones a disposiciones constitucionales de orden federal.

"La anterior argumentación fue sostenida por el Congreso del estado de Guanajuato, dentro de la controversia constitucional 34/97, promovida en su contra por el Consejo

del Poder Judicial, en virtud de la designación de un magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, cuyo nombramiento el accionante estimó inconstitucional"¹⁹.

Asimismo, existen dos precedentes de controversias constitucionales particularmente importantes para el estado de Guanajuato. La primera fue promovida por el Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, en contra de la legislatura del estado por la declaratoria de gobernador electo expedida por ésta a favor de Agustín Arroyo Ch., fallado por la Suprema Corte el 19 de noviembre de 1927, en donde se declara incompetente por razón de materia. El segundo, en 1932 donde se planteó una nueva controversia constitucional entre el apoderado legal de los poderes del estado de Guanajuato, Ignacio García Tellez, en contra de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por la declaratoria de desaparición de poderes en el estado hecha en junio de ese año, asunto que no se resolvió por desistimiento del representante legal de la parte actora al cambiar la situación política en el país.

Otros precedentes de controversias constitucionales interesantes son la promovida bajo el número 1/95 por el ayuntamiento de Monterrey en contra de autoridades estatales de Nuevo León, al resolver que para efectos de controversias el municipio debe considerarse como un poder, habida cuenta de que el texto constitucional bajo el cual se promovió la controversia era el vigente al anterior a la reforma. Asimismo, se resolvió que dentro del concepto de administración pública estatal, en términos de la fracción v del artículo 116 constitucional, se debe asimilar a las autoridades municipales.

Otra más es la controversia promovida por el Congreso del estado de Tabasco en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por la integración de una comisión especial para realizar investigaciones sobre el supuesto desvío de recursos públicos federales con fines de proselitismo político, lo que se consideró por el accionante como una intromisión a la esfera de atribuciones del estado. El asunto se encuentra en trámite a esta fecha.

Por otra parte, en el estado de Puebla, 17 ayuntamientos demandaron en vía de controversia constitucional al Congreso del mismo estado, la promulgación de la Ley

¹⁹ Fox Quezada, Vicente. Cuarto Informe de Gobierno de Guanajuato. Edit. Publicaciones del Gobierno de Guanajuato. México, León. 1997. Pág. 314.

de Federalismo Hacendario, alegando que con dicho ordenamiento se creaban autoridades intermedias entre los municipios y las autoridades estatales. El asunto se encuentra pendiente de resolución a esta fecha.

Por otra parte, la doctrina ha establecido que de acuerdo con el principio de las facultades residuales, que rige el ámbito de distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, la defensa de la Constitución local debe corresponder a los tribunales superiores locales. De esta forma se preserva la autonomía de las localidades, al establecer diversos niveles de control. No obstante lo anterior, en la práctica hemos de señalar que muy pocas constituciones locales en la república mexicana reservan esta atribución a alguno de sus poderes, quedando desprovistas de mecanismos de control de los actos de las autoridades locales, que sean contrarios a las constituciones locales.

En vista de lo anterior, debemos señalar que la incorporación de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, así como su regulación, constituyen mecanismos de control al que se encuentran sujetos los poderes de las entidades federativas, que permiten garantizar la preeminencia del orden constitucional sobre los actos de las autoridades que se excedan en el ejercicio de atribuciones.

Fuera de la materia electoral, donde ahora el Poder Judicial de la Federación es competente para conocer asuntos a través del Tribunal Federal Electoral y de las acciones de inconstitucionalidad según las reformas de agosto de 1996, el Poder Judicial de la Federación se ha constituido en un verdadero órgano revisor de la Constitución, que actúa en nombre de ésta y por encima de ella. La Corte siempre ha sido muy cautelosa en el tratamiento de sus asuntos, desde la época de Vallarta y de Iglesias, en que se discutía la incompetencia de origen.

Ahora, con estas nuevas facultades se fortalece su actuación, se consolida el régimen federal y se permite garantizar, con la dignidad de sus miembros, que la Constitución política federal se una verdadera Ley Suprema.

Conclusiones

a) El sistema de división de poderes ha establecido mecanismos que implican una limitación en el ejercicio del poder público. El ejercicio de éste debe sujetarse a

controles y restringir la actuación de la autoridad a la ley, con el objeto de salvaguardar el principio de equilibrio y colaboración.

b) La Constitución constituye la máxima restricción a la que debe sujetar su arbitrio el Estado. El principio de supremacía constitucional se establece en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que la propia Constitución, las Leyes que de ella emanen y los tratados internacionales suscritos y que se suscribieren con arreglo a ella, por el Ejecutivo, con la ratificación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

c) Los derechos del hombre frente a las violaciones del poder público se encuentran protegidos por el denominado control de la constitucionalidad, definido como el procedimiento legal para la nulificación de actos de autoridad y leyes que sean contrarias a la Constitución, el cual no tiene el carácter de contencioso, sino que se contrae al análisis de un hecho que presuntamente vulnera la Constitución y que concluye con una declaración de si es o no violatorio.

a) Siendo el sistema federal un mecanismo de distribución de competencias, el procedimiento previsto en esta disposición pretende preservar que cada uno de los órganos del poder público se ajusten estrictamente al principio de legalidad, como garantía de seguridad jurídica para los gobernados y, por otra parte, como garantía en favor de los diversos ámbitos de gobierno de la sujeción a la competencia constitucionalmente reservada en su favor.

e) Las controversias constitucionales constituyen un medio de control de la constitucionalidad en donde se dirimen las controversias que pudieran existir por la expedición de leyes, disposiciones de carácter general o actos de alguno de los poderes que sean contrarios a la Constitución.

f) Las acciones de inconstitucionalidad permiten demandar por parte de los grupos minoritarios dentro de los órganos legislativos de la federación, las entidades, del Distrito Federal o inclusive de la Procuraduría General de la República o de los partidos políticos nacionales, la posible contradicción entre normas de carácter general y la Constitución, incluyendo las de carácter electoral.

g) La Constitución política federal, como ordenamiento supremo, establece diversos mecanismos de control al cual se encuentran sujetas las autoridades de las

entidades federativas, con el objeto de garantizar la supremacía de la Constitución, aunque no siempre se trate de procedimientos judiciales.

h) La competencia de la Suprema Corte se limita a los asuntos que se planteen con motivo de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal, no lo relativo a la probable inconstitucionalidad de actos, conforme a las constituciones locales. La doctrina ha establecido que de acuerdo con el principio de las facultades residuales, la defensa de la Constitución local debe corresponder a los tribunales superiores locales.

i) El control que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las entidades federativas constituye un elemento más de protección al pacto federal, que permite salvaguardar la supremacía constitucional. Salvo lo acotado en la conclusión anterior, los gobiernos de las entidades federativas se encuentran sujetos al control y a la protección del más alto tribunal judicial en nuestro país.

j) Estimamos conveniente concederle efectos retroactivos a las resoluciones de invalidez emitidas por la Suprema Corte de Justicia, dentro de las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad, las que sólo surten efectos a partir de la fecha que determina la propia Suprema Corte, así como establecer un capítulo de sanciones por el incumplimiento de las declaratorias de invalidez

2.3. La Vigencia del Régimen Constitucional en el Nuevo Federalismo.

En la actualidad mucho se habla sobre la necesidad de un nuevo federalismo en nuestro país y sobre la urgencia de revisar la estructuración misma de nuestro sistema político, esto con el fin de desarrollar las bases sobre las cuales habrá de cimentarse un nuevo pacto federal. Sin adelantar conclusiones en cuanto a la necesidad lógica de la existencia previa de un sistema federal auténtico, como condición para la realización de uno nuevo, hemos de precisar o, cuando menos de esbozar, las notas que lo configuran, tanto en su concepción constitucional como en lo referente a su vigencia práctica.

Noción del federalismo.- Si nos atenemos a la significación etimológica, el término federalismo tiene su origen en la voz latina foedus, que significa alianza. Así, desde un punto de vista estrictamente etimológico, el federalismo implica una relación entre estados adheridos a un pacto común. Sin embargo, no basta con desentrañar el origen etimológico del término para conocer su significación real, porque en ella inciden una serie de factores de carácter histórico, cultural y semántico.

Siguiendo a Lucio Levi, en su estudio contenido en el Diccionario de Política de Norberto Bobbio, la voz federalismo puede tener dos acepciones, a saber: la teoría del estado federal y, por otra parte, una visión global de la sociedad. La distinción entre ambas acepciones estriba fundamentalmente en lo que ya enunciábamos líneas arriba. La primera de ellas se refiere al modo como la constitución de un estado define, organiza y estructura a una cierta sociedad: en tanto que la segunda se refiere a la verificación efectiva de la definición constitucional que caracteriza a un estado federal, si el estado federal es un estado con características propias, que lo distinguen de los demás tipos de estado, debemos suponer que la conducta de los que viven en ese estado tiene un cierto carácter federal. En otras palabras, podríamos hablar de federalismo, en su sentido nominal, formal, legal o teórico y, por otra parte, podríamos hacerlo en un sentido material, real o práctico.

"Definir al federalismo simplemente por su acepción formal, nos puede ayudar a desentrañar las notas esenciales de ese sistema, nos auxiliaría para establecer la distinción entre una constitución propia de un estado federal y otra de carácter

nacional o central, pero nos resultaría insuficiente para determinar si un estado es realmente federal o no lo es, porque para ello tendríamos que valorar si las relaciones existentes, en la cotidiana actividad entre gobernantes y gobernados, entre la federación y sus partes integrantes, corresponde verdaderamente a las definiciones constitucionales que lo caracterizan"²⁰.

Lo anterior nos hace intuir que el federalismo es un modo de ser de una sociedad determinada, no es solamente una declaración de voluntad plasmada en un texto constitucional, una teoría política o una simple forma de organización. Es, en última instancia, un estilo de vida social. De esta manera es posible encontrar conductas federalistas en estados no definidos como tales, como ocurren actitudes no federalistas y aun contrarias a ese sistema en estados concebidos constitucionalmente como federales.

Hasta ahora hemos esbozado las dos acepciones del concepto objeto de nuestro análisis, hemos señalado dos direcciones en las cuales se desarrolla, pero no hemos entrado todavía al señalamiento de los principales elementos que configuran un sistema federal, no hemos ingresado al estudio de las notas que lo caracterizan y lo distinguen de otro tipo de estados.

Si partimos del sentido etimológico del término, nos encontraremos con que el régimen federal supone, según se ha dicho, una alianza entre estados diferentes, constituidos por sus propios elementos (territorio, población, gobierno, orden jurídico y fin común). Ahora bien, no cualquier alianza entre estados diferentes constituye una federación o, mejor dicho, un régimen federal.

El régimen federal supone la unión permanente de estados que aportan sus elementos propios a una entidad mayor que los unifica, de tal manera que el territorio y la población de cada uno de los estados que se alían se rigen por un gobierno, un orden jurídico y una finalidad que les es común a todos ellos; sin perder su identidad, gobierno y fin propios, ni su orden jurídico interno. Naturalmente que esto implica una limitación importante a la autonomía interior de los estados miembros y una

²⁰ Serra Rojas, Andrés. Conferencia de Federalismo en México. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM. México, D.F. 1997. Pág. 14.

subordinación de sus fines al bien común de esa entidad mayor que denominaremos federación.

La federación supone una idea de unidad dentro de una pluralidad, la armonización de esa pluralidad, mediante una idea de solidaridad, pero no la uniformidad propia de un estado nacional o centralista. Las partes integrantes de una federación sacrifican parte de su autonomía en aras de la obtención de una finalidad que les une a las demás, pero ello no implica la supresión de su autonomía, la pérdida de la identidad propia o la subordinación jerárquica, de hecho o de derecho, de su gobierno frente al gobierno federal.

El estado federal se opone al estado nacional o central, puesto que en este último es posible la existencia de divisiones territoriales internas y de gobiernos regionales, pero aquellas carecen de autonomía frente al poder central, se encuentran uniformadas con relación al resto de las divisiones territoriales, porque han sido conformadas más por una necesidad administrativa que por una estructuración de tipo político, en tanto que el gobierno regional se encuentra subordinado, en una relación de dependencia jerárquica, frente a los órganos del poder central. En el estado nacional existe una homogeneidad de todas sus partes, una uniformidad jurídica.

Por otra parte, el estado federal difiere de la confederación en que, si bien es cierto que ambos términos parten del mismo origen etimológico, en esta última la alianza entre estados no llega a conformar una unidad, la separación de las partes subsiste porque no existe concesión de los elementos estatales, no se limita en lo absoluto la soberanía de los estados miembros, sino que éstos conservan total autonomía frente a una entidad supra-estatal que los coordina para determinados efectos. No existe, en este caso, duplicidad de gobierno, ni de orden jurídico, sino sólo una estrecha colaboración entre los estados partes. Mientras que la federación está formada mediante el principio de unificación, la confederación se rige por los de división y colaboración.

Características del régimen federal

Algunos elementos históricos.- El sistema federal se gesta en lo que hoy son los Estados Unidos de América. En el territorio que conforma aquel país se fundaron

originariamente trece colonias, todas independientes entre sí, pero dependientes de Inglaterra. Una vez realizada la independencia en 1776, las trece colonias formaron naciones independientes que se unieron en una confederación a la que le fueron delegadas algunas funciones. En 1787 los estados confederados se unen en una sola nación respecto de la cual conservan autonomía en su régimen interior, pero le ceden soberanía.

Así se conformó en su origen el sistema federal estadounidense, que pretendía lograr la paz entre los estados federados y la seguridad de éstos frente a las naciones extranjeras.

"En México, la creación del sistema federal fue un tanto distinta. Tuvo su origen y modelo en el sistema federal estadounidense, pero no se constituyó mediante la unificación de naciones independientes o colonias disgregadas, sino que se conformó sobre la base de las divisiones territoriales en su mayoría establecidas desde la época colonial, acostumbradas a la unidad de mando centralizada en el virreinato de la Nueva España"²¹.

El federalismo en nuestro país nace el 31 de enero de 1824, con la aprobación del Acta Constitutiva de la Federación, sobre la base del proyecto del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana formulada por don Miguel Ramos Arizpe, en la cual se adoptaba por primera vez el régimen federal, a partir de las 24 provincias entonces existentes, para constituir 17 estados y dos territorios.

En nuestro país el régimen federal fue interrumpido durante la vigencia de los códigos centralistas de 1836 y de 1843, que han sido objeto de múltiples anatemas y de muy escasos estudios serios.

La gran paradoja de nuestros estatutos federalistas es que ni el Acta Constitutiva, ni las constituciones de 1824, 1857 y 1917, fueron sometidas a la aprobación de los estados integrantes de la federación, sino que fueron elaborados por asambleas constituyentes integradas en representación de la nación. Esto nos permite entender que nuestro federalismo no fue constituido por la adhesión libre de naciones o estados independientes, sino que sufrió un proceso inverso por el cual se constituye

²¹ Acedo Rodríguez, Blanca. La integración de los ayuntamientos federales en México. Edit. Centro de Estudios para la Reforma del Estado. México, D.F. 1997. Pág. 210.

primeramente la federación y, como resultado de ese hecho, se forman los estados miembros, situación que se ve reflejada en el hecho de que los estados, como tales, no hubieran tenido la oportunidad de participar en la creación, originariamente, de las constituciones federales.

Con lo anterior no se pretende elaborar un profundo estudio histórico, ni mucho menos, simplemente se trata de esbozar, en sencillas líneas, las diferencias fundamentales que marcaron el establecimiento del régimen federal en el modelo conformado por los Estados Unidos de América y, con base en éste, del régimen federal mexicano.

Características del régimen federal.- La nota peculiar parece ser la relación existente entre los estados federados y el estado federal, según la cual todos conservan sus elementos constitutivos, comparten algunos de ellos y coexisten frente a los elementos comunes de territorio y población. En efecto, el territorio y la población de un estado federado forman parte de un conjunto mayor que conforma el territorio y la población del estado federal, se encuentran sometidos al orden jurídico y al gobierno, tanto del estado federado, como del estado federal. El estado federado cede su soberanía a favor del estado federal, pero conserva su autonomía y su autogobierno interior.

Así, el gobierno federal es competente dentro de todo el territorio de sus estados federados, pero existe una delimitación de competencias, por la cual al gobierno de la federación se le confiere una mínima base de poder necesaria para mantener la unidad política y económica, así como para lograr la seguridad de los estados federados, frente a las naciones extranjeras y para eliminar las fronteras y resolver los conflictos existentes entre los estados federados. El resto de las atribuciones quedan en manos de los estados federados, para ser ejercidas dentro de su territorio.

Los estados federados conservan la facultad de darse su propia constitución, sin embargo ésta se encuentra de alguna manera limitada por los contenidos de la constitución federal.

Así, el estado federal se encuentra limitado internamente, a diferencia de los estados centralizados, por la existencia de las competencias que corresponden a los estados

miembros y por la estructura autónoma de éstos. La efectividad del sistema radica, esencialmente, en el justo equilibrio que necesariamente debe darse entre las facultades de la federación y sus estados, de manera que a la primera se otorgue, precisamente, el mínimo necesario para asegurar el cumplimiento de sus fines, en tanto que los estados federados gocen del mayor número de atribuciones posibles. Si se excede en sus atribuciones el poder central, en la práctica se llega a la suplantación del régimen federal por la vigencia de un sistema centralista, en tanto que si se limitan en exceso las facultades del poder central, se pone en riesgo la unidad de la federación y se transita hacia un sistema confederado o al establecimiento de regiones autonómicas que impidan la necesaria unidad del régimen y tiendan, finalmente, a la fragmentación del estado, al constituirse una serie de pequeños estados nacionales independientes o, si acaso, con una cierta colaboración económica, pero sin unidad política y jurídica.

Federalismo y división de poderes.- Un primer intento de instituir el régimen federal en nuestro país lo constituyó el Plan de Constitución de 1823. El plan pretendía estructurar al país sobre la base de dos principios fundamentales, que aun subsistieron, con diferentes matices, en el texto de las diferentes constituciones federalistas que nos han regido con posterioridad. El primero de esos principios era la división de poderes, debe haber un cuerpo que quiera, otro que obre y otro que conserve, se apuntaba en la exposición de motivos. El segundo pilar era, precisamente la adopción del sistema federal.

La concepción de la división de poderes tiene origen aristotélico, sin embargo, las doctrinas modernas sobre el tema parten de la obra de Montesquieu para quien era necesario que el poder limitara o frenara el poder ante la natural tendencia de los hombres a abusar de él. Para ello se hace necesario distinguir las potestades públicas, de manera que, y separarlas en órganos diversos, con el fin de que, efectivamente, el poder resulte limitado por el propio poder.

Si la finalidad del esquema de división de poderes es la limitación del poder por el poder mismo, con el fin de evitar el abuso, es claro que el sistema federal viene a perfeccionar la división de poderes, porque además de la división, que podríamos llamar horizontal o material del poder, en los tres tradicionales, o en los que se

quieran, se da otra en el ámbito vertical o territorial, que nace de la delimitación de competencias entre los poderes de la federación y los de los estados que la conforman. Así se explica el texto de las fracciones II y III del actual artículo 103 constitucional, que hacen posible la concesión del amparo a un particular, cuando el acto que lo afecte implique una violación de la esfera de competencia correspondiente a los estados o a la federación.

"De esta manera, la división de poderes y el régimen federal no solamente resultan compatibles, sino que se complementan y perfeccionan en un estado moderno; el sistema federal trae consigo un principio de división del poder que asegura, en mayor medida, los fines de la división tradicional que advertía Montesquieu"²².

Ahora bien, cuando la división de poderes y el sistema federal entran en contacto, situación que ocurre por primera vez en la conformación de los Estados Unidos de América, se presentan consecuencias inevitables para la conformación y atribuciones de los órganos de poder. Un ejemplo de ello es el sistema bicameral, que ya se había presentado en Inglaterra, pero con implicaciones muy distintas. En el sistema original inglés aun cuando existe la división tradicional del poder en legislativo, ejecutivo y judicial, advierte Montesquieu que este último se encontraba en una posición de franca debilidad frente a los otros dos, pues se limitaba a juzgar las cuestiones civiles y penales, de tal manera que en la práctica sólo quedaban dos poderes y, por tanto, se hacía necesaria la existencia de una potestad que los atemperase, efecto que debía conseguirse a través de la cámara de los lores dentro del cuerpo legislativo.

En los Estados Unidos de América y, por consiguiente, en México, la adopción del sistema bicameral fue una consecuencia lógica del sistema federal que tenía por objeto asegurar, por medio de la Cámara de Diputados, la representación de los ciudadanos o, más propiamente, de la nación; en tanto que se garantizaba una representación paritaria a los estados dentro de la Cámara de Senadores. En el Acta Constitutiva de la Federación, aprobada en enero de 1824, se prevé la integración bicameral del Poder Legislativo, pero se deja a la Constitución la decisión sobre el

²² Carpizo McGregor, Jorge. Estudios de Derecho Constitucional Mexicano. 19ª ed. Edit. Porrúa. S.A. México, D.F. 1996. Pág. 90.

modo de integrar ambas cámaras. Así, el artículo 8 de la Constitución de 1824 dice textualmente: La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados. Por su parte, el artículo 25 de ese mismo estatuto establecía que, El senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.

La cita de los artículos 8 y 25 de la Constitución mexicana de 1824 señala con evidencia la diferente concepción que animaba la creación de cada una de las cámaras, porque la de diputados, en tanto representación de la nación, se integraba mediante elección directa por los ciudadanos con derecho a voto; en tanto que la de senadores se elegía de manera indirecta por las legislaturas locales y se asignaba en ella un número igual de representantes a todos los estados, independientemente de su extensión territorial, de su número de habitantes o de su importancia política o económica, lo cual pone en evidencia el marcado carácter federalista que animó la creación de la Cámara de Senadores, como asamblea deliberante que tenía por objeto garantizar la efectividad del sistema federal, al mismo tiempo que se constituía en factor de equilibrio dentro del esquema de división de poderes.

Por otra parte, cuando los principios federalista y de división de poderes se presentan conjuntamente en un estado determinado, la división que hemos llamado horizontal o material del poder no se presenta únicamente en la federación, sino que se reproduce en cada uno de los estados que la conforman, de tal manera que aun el poder de los estados federados se divide en su interior, lo cual debe significarse en un sistema más eficaz de frenos y contrapesos y en una mayor garantía para las libertades y derechos de las personas que se encuentran regidas por el orden jurídico de la federación.

Además de lo anterior, en el modelo federal se hace necesario, por ser el factor de unidad de los estados federados, garantizar el principio de supremacía de la Constitución federal sobre todos los poderes, situación que hace necesaria la existencia de órganos e instituciones por los cuales puedan resolverse situaciones concretas que pongan en riesgo la supremacía constitucional o por las que resulte afectada la esfera de competencias de cualquiera de los dos niveles de gobierno. La

decisión de estas cuestiones no puede corresponder al poder central ni a los poderes locales, sino que se hace necesaria la presencia de un órgano neutral que preserve el orden constitucional. Así, el constitucionalismo moderno ha resuelto la cuestión otorgando, en los regímenes federales, a los tribunales federales la potestad de resolver los problemas de constitucionalidad que se presenten y de dirimir las cuestiones de competencia que se susciten entre los estados y la federación. Esta función de control constitucional, por parte del Poder Judicial, ha convertido a éste en un verdadero poder público y lo ha erigido en el órgano que debe preservar el régimen federal, en la actuación cotidiana de los poderes, cuando las disposiciones constitucionales establecen materialmente el sistema federal. En otras palabras, las cortes constitucionales se convierten en los órganos que aseguran la congruencia entre el sistema federal establecido en la Constitución y la actuación práctica de los poderes públicos, en otros términos, entre el federalismo formal y el real.

La Constitución mexicana y el régimen federal.- El texto actual de nuestra constitución establece, en su artículo 40, el sistema federal y declara que los estados federados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero se encuentran unidos a una federación establecida según los principios de la Constitución. Nuestro régimen constitucional adopta igualmente el esquema de división de poderes, según lo dispone el artículo 49 de nuestra Carta Magna, según el cual, el poder público de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. Para el primero de ellos se adopta el sistema bicameral, que había sido suprimido en la Constitución de 1857, sin embargo, como habremos de verlo, el Senado ha perdido su marcado carácter federalista.

De lo anterior podemos inferir que nuestro país adopta, al menos nominalmente, el sistema federal. Ahora bien, la relación entre los estados federados y el estado federal está normada a partir de lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución, que señala textualmente: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Lo anterior significa que en la concepción del artículo aquí referido, nuestra Constitución tiende, en consonancia con la teoría del estado federal, a reservar a los

estados el mayor número de facultades posibles, en tanto que a la federación se asegura un mínimo necesario.

Un elemento que debemos considerar es que nuestro sistema federal incluye un factor más, se trata de un federalismo municipalista, es decir, se organiza sobre la base de otra entidad libre, establecida sobre un territorio y un elemento poblacional, de menor cuantía que los estados. De esta manera los estados federales, a su vez, se componen de municipios libres, con atribuciones y competencia propias, distintas a las del estado y la federación.

Sin embargo, los municipios carecen de poder soberano y de autonomía, entendida como facultad de darse su propia legislación. No obstante lo anterior, los habitantes de este país nos encontramos bajo la competencia de tres niveles de gobierno distintos entre sí.

Así las cosas, la norma contenida en el artículo 124 de nuestra Constitución se ve complementada por un sistema que norma nuestro sistema federal, a través de los siguientes tópicos:

- a) Las bases de organización de estados y municipios, contenidas en los artículos 40, 41, 115 y 116 constitucionales;
- b) Las prohibiciones absolutas para los estados, establecidas fundamentalmente en el artículo 117 constitucional y las prohibiciones relativas, como el caso del artículo 118 de la propia Carta Magna;
- c) El sistema de división de poderes, en el nivel federal, la estructuración de los mismos y sus atribuciones; y
- d) El principio de supremacía constitucional establecido, defectuosamente por cierto, en el artículo 133 constitucional y, los medios de control de la Constitución y, por tanto, protectores del régimen federal establecido en ella.

Con el fin de continuar el análisis, hemos de volver a las reflexiones vertidas al principio de este ensayo, particularmente sobre dos aspectos. Por una parte sobre la distinción entre el aspecto formal del régimen federal y sobre su acepción en sentido material y, en segundo término, sobre la posibilidad de establecer un nuevo federalismo, sin la vigencia previa, real y operante, de un sistema federal.

Sobre el primer punto diremos que la efectividad del federalismo se realiza en la concordancia entre la teoría del estado federal, su establecimiento en una constitución y la conducta de los integrantes de esa federación, principalmente de los órganos de poder. No basta con unas cuantas definiciones constitucionales para crear un auténtico régimen federal, cuando en el mismo texto constitucional existen disposiciones que lo contradicen o cuando el funcionamiento real de las instituciones resulta más proclive al centralismo que al federalismo.

Ante esta situación, la medición del grado de avance de nuestro federalismo debe hacerse considerando hasta qué punto el sistema interno constitucional es acorde con la teoría del estado federal y si nuestra realidad social corresponde igualmente a esa teoría. En el primero de los casos es necesario preguntarnos si las bases de organización que la Constitución asigna a los estados y municipios, las prohibiciones absolutas y relativas para los estados, las facultades de los poderes federales, tienden a mantener el equilibrio del sistema federal, ¿son insuficientes o excesivas?, ¿lesionan la autonomía de los estados o ponen en riesgo la unidad del sistema?, ¿salvaguardan para la federación el mínimo indispensable y para los estados el máximo posible?, ¿la organización de los poderes federales es expresión de un auténtico régimen federal?

No es posible dar una respuesta cabal, en este espacio, a las cuestiones antes apuntadas, por lo cual nos limitamos a apuntar tales interrogantes, como criterios que nos pueden conducir por un ulterior análisis, además de señalar que la gran extensión de artículos tales como el artículo 73 constitucional, que establece las facultades del Congreso de la Unión, del 89 que norma las atribuciones del ejecutivo Federal y de los artículos 115 y 116 que establecen las fases fundamentales para la organización de estados y municipios, nos hacen intuir que nuestro régimen constitucional puede ser un factor de desequilibrio del sistema federal y que atribuye facultades excesivas a la federación, en detrimento de la autonomía estatal y adopta una tendencia centralizadora. Lo anterior no significa necesariamente que se esté negando la existencia de un auténtico sistema federal, porque únicamente se apunta la necesidad de realizar un profundo estudio sobre tales cuestiones que, por falta de espacio, no se incluye en estas líneas.

Ahora bien, en cuanto a la estructuración de los poderes públicos, la división de poderes y los medios de control constitucional, nos limitaremos a señalar un par de tópicos que consideramos importantes para la determinación del grado de avance que la organización interna de nuestra Constitución aporta a nuestro sistema federal. El primero de estos asuntos es el de nuestro sistema bicameral y, propiamente, de la institución del Senado de la República, que en su origen fuera pilar fundamental del federalismo mexicano. En el texto primitivo de la Constitución de 1917, aparece, por primera vez, la elección directa para integrar el Senado, dejando de lado el sistema de elección indirecta, a través de las legislaturas de los estados, pero prevalecía el principio de igualdad para los estados.

Mediante reformas recientes al artículo 56 de nuestra Carta Magna, se pasó de cuatro el número de senadores correspondientes a cada estado y, posteriormente, se redujo a tres, de manera que 96 senadores se eligen en forma igualitaria por los estados, y los 32 restantes, como concesión al régimen de partidos políticos, se eligen mediante el principio de representación proporcional, a través de una circunscripción nacional. Con esta norma, se rompe en definitiva el carácter federalista de la institución del Senado, que ha terminado por no distinguirse, en cuanto a su conformación, de la Cámara de Diputados, con lo cual se pone en duda la necesidad del sistema bicameral o, por lo menos, se trastoca la función de éste, puesto que pierde su importancia para el sistema federal, para cederla a favor del equilibrio del régimen de partidos políticos.

Por otra parte, las sucesivas reformas a la organización del Poder Judicial Federal y a sus atribuciones, han venido a perfeccionar los medios de control constitucional y, por tanto, los medios de que se dispone para salvaguardar el equilibrio entre los poderes y la sana relación entre la federación, los estados y los municipios, de manera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra en camino de convertirse en un tribunal constitucional, exclusivamente. La institución del amparo resultó, durante muchos años, en un medio de control del poder público, con el fin de evitar el abuso de poder en contra de los derechos de los particulares en casos específicos. Sin embargo, hacían falta medios más eficaces del control de la Constitución y de los ámbitos competenciales, porque el amparo se limitaba a

resolver una situación concreta a favor de un particular. De esta manera, una reciente reforma del artículo 105 constitucional confiere competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las controversias constitucionales que se presenten entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de la federación, entre los poderes federales con los municipales entre sí, entre los poderes de un estado y éstos con los municipios, entre estados y entre municipios; además de las acciones de inconstitucionalidad de normas generales. Estas facultades de la Suprema Corte de Justicia tienen una importancia capital para la efectividad del sistema federal, dada la posibilidad de solucionar, con efectos generales y definitivos, los casos de invasión de competencias o los conflictos suscitados entre las partes de la federación.

En otro orden de ideas, juzgamos necesario que se revise la estructura misma del artículo constitucional que establece el principio de la supremacía constitucional. En efecto, el enunciado del artículo 133 de la Constitución pervierte el sistema federal en dos sentidos. Primeramente, al subordinar la legislación estatal a la federal, con independencia del apego de ésta a los principios constitucionales. En segundo término, se pervierte igualmente el sistema federal, al obligar a los jueces de los estados a resolver oficiosamente si la ley local, que le corresponde aplicar, se apega a la Constitución Federal, las leyes o tratados internacionales. Esta disposición pone en entredicho la autonomía de los estados, porque más allá de la norma constitucional, quedan subordinados a las leyes que expida el Congreso de la Unión, con independencia del apego estricto de éstas al texto constitucional. Pero más allá de esta cuestión, se confieren facultades a los jueces locales, así sean jueces de paz, de que no goza ni la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que ésta sólo puede resolver sobre constitucionalidad mediante el ejercicio de las acciones correspondientes, en tanto que un juez local puede hacerlo de manera oficiosa, de manera que se violenta el sistema de control constitucional y del régimen federal.

A la norma contenida en el artículo 133 de la Constitución se suma otra que la complementa y la auxilia en la tarea de minar el régimen federal, se trata de la disposición contenida en el artículo 120, que obliga a los gobernadores de los estados a publicar y hacer cumplir las leyes federales, obligación que queda como

reminiscencia de nuestros códigos centralistas que hacían depender a los gobernadores de los mandatos del poder central. Se trata pues, de una norma eminentemente centralizadora.

Realidad de nuestro sistema federal.- Hemos visto ya, en forma un tanto apresurada, algunos aspectos teóricos sobre el sistema federal y la manera cómo se verifican en el texto constitucional. Nos hemos enfocado, por tanto, al análisis del aspecto formal del federalismo, pero no hemos dicho nada todavía cómo en nuestro país se ha vivido el sistema federal, sobre la actuación de nuestras instituciones públicas en ese sentido.

Al respecto se puede decir que nuestro sistema federal se encuentra todavía en pañales y camina con andaderas. Desde el siglo pasado, la abrumadora fuerza de la silla presidencial, que en el México posrevolucionario se aseguró mediante el corporativismo y la disciplina férrea del partido de Estado; el ejercicio de una serie de facultades metaconstitucionales y extralegales de que se investía el poder presidencial, fue un factor determinante para la centralización del poder público y el aniquilamiento práctico del sistema federal que se limitó a habitar en los discursos y en el texto constitucional.

Los gobernadores de los estados se sometían al poder presidencial, las legislaturas y los ayuntamientos al poder del gobernador, de manera que en los hechos se cerraron las puertas al régimen federal auténtico. El poder central exigió sumisión y los poderes locales abdicaron en su autonomía. El Presidente de la República, hace apenas unos años, removía gobernadores a su antojo, al más puro estilo de los regímenes centralistas.

Otro factor que ha contribuido en forma importante a la negación real de nuestro sistema federal es la materia tributaria y, particularmente, los esquemas de coordinación fiscal. Estados y municipios subsisten fundamentalmente gracias a las participaciones federales, dado que la federación se queda con la inmensa mayoría de las contribuciones, impidiendo con ello el desarrollo de estados y municipios, a los que se orilla a una dependencia económica impropia de un auténtico sistema federal, que explica en mucho el grado de centralización del poder público y de la población que padecemos en la actualidad.

Estos apuntes no tienen la pretensión de agotar el tema, ni de ser un completo estudio de nuestro sistema federal, tan sólo apuntan algunas cuestiones que se consideran importantes en la búsqueda de un auténtico federalismo. Ahora se habla de la necesaria construcción de un nuevo federalismo, sin embargo, el adjetivo nuevo parece salir sobrando, se trata simplemente de adecuar el texto de nuestra Constitución a los más actuales principios federalistas, pero sobre todo de conciliar la práctica política y la mentalidad de los ciudadanos a los postulados del régimen federal establecidos en la Constitución.

La situación del país comienza a orientarse en sentido federalista y a ello ha contribuido la paulatina consolidación del régimen de partidos políticos y la fuerza de los partidos opositores que, de alguna manera, ha restringido el ejercicio de las facultades metaconstitucionales por parte del Ejecutivo Federal. Sin embargo, *nuestro federalismo apenas se está edificando.*

En estos tiempos de globalización e interdependencia, en que Europa toda parece caminar hacia la construcción de una federación supranacional, resulta urgente la consolidación de nuestro régimen federal, para hacer frente a las exigencias de los tiempos actuales, no requerimos de un nuevo federalismo, simplemente precisamos de un federalismo que vaya más allá del texto constitucional, de los libros y de las aulas, que se realice eficazmente en la cotidianidad de nuestra vida nacional.

2.4. El Nuevo Federalismo y la Descentralización

Si observamos la historia del México independiente veremos que ha estado marcada por la alternancia de periodos centralizadores y descentralizadores. La Colonia fue por supuesto un periodo centralizador. Le siguió el llamado periodo de anarquía de las primeras décadas del siglo XIX, en el cual las regiones tuvieron mayores - inclusive excesivos- espacios de acción. Después vino el Porfiriato, centralizador por esencia aun cuando involucró pactos con los caciques regionales. La Revolución abrió obviamente una etapa descentralizadora, a la que siguió el largo periodo centralizador que parecería estar ahora en declive.

Desde hace algunos decenios se ha venido conformando un frente opositor a dicho centralismo, por lo que México parecería estar entrando poco a poco a un nuevo ciclo descentralizador. Muchos quisiéramos inaugurar una nueva época donde los estados y municipios tuvieran mayores libertades y espacios de decisión. Así, mencionar los posibles riesgos de la descentralización no atrae simpatías. Pese a ello, considero que nuestro objetivo en la hora actual, después de tanto zigzagüe entre formas centralistas y regionalistas, no debería ser simplemente la descentralización, sino lograr un balance adecuado entre dichas formas, que asegure un nuevo formato institucional, estable y benéfico para el futuro de México en su conjunto. En este ensayo bordaré varias ideas en torno a este objetivo. Primero me referiré a algunos riesgos de un enfoque meramente descentralizador, luego presentaré algunas propuestas, tras lo cual describiré lo que en mi opinión son ventajas y desventajas del actual programa del nuevo federalismo de Ernesto Zedillo.

I.- La descentralización; riesgos y dilemas.- Desde que se comenzó formar la más reciente ola gubernamental descentralizadora, a principios de los años ochenta, surgieron varias preocupaciones sobre la descentralización en México (de las que tuve oportunidad de percatarme al trabajar entonces como asesor en la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SPP). Algunas de estas preocupaciones en cierta medida han servido de pretextos para no descentralizar, pero también tienen su propia legitimidad que valdría la pena analizar

Así, entre las preocupaciones surgidas en torno a la descentralización están las de que ésta lleve a:

1. El desmembramiento de México como país.
2. Una grave ineficiencia en la provisión de servicios públicos esenciales para la ciudadanía, producto de la incapacidad local, el aumento de los costos y la burocracia y/o de una descoordinación entre los diversos órdenes de gobierno (federal, estatal, municipal).
3. Problemas de autoritarismo local, por el renacimiento o fortalecimiento de los cacicazgos locales de larga data.

4. Una mayor desigualdad regional e inclusive social, ya que supuestamente la función de centro, aunque no haya sido cumplida eficientemente, ha sido la de tratar de equilibrar las diferentes regiones y promover que unas regiones ayuden a otras. Entonces, aun cuando estoy por supuesto a favor de la descentralización, también tengo sentimientos encontrados respecto a ella, producto no sólo de estas preocupaciones sino de las no siempre positivas o alentadoras experiencias en este campo de países tanto latinoamericanos como de otros continentes (Méndez, 1991). Así, no basta repetir hasta el cansancio que ha hecho falta voluntad política para descentralizar, sino también demostrar que es posible hacerlo sin que la nación se desarticule o los servicios públicos sufran.

La pregunta central es entonces: ¿Cómo lograr que se dé no solamente una descentralización tal cual, sino una descentralización que evite los riesgos arriba mencionados? ¿Cómo podemos, en beneficio precisamente de una descentralización real, quitarle al centro los pretextos que tradicionalmente ha usado para no descentralizar realmente recursos y facultades? ¿Cómo podemos lograr que la descentralización conduzca a una estructura realmente federal pero a la vez eficiente, democrática, con unidad nacional y el mayor posible grado de igualdad regional y social?

I. Elementos y propuestas para una adecuada descentralización.- Sin poderme extender demasiado en cada uno de ellos, considero que habría varios elementos importantes para que lo señalado ocurriese. Tales elementos se pueden agrupar en cuando menos cinco conjuntos: capacidad administrativa-institucional, coordinación intergubernamental, participación, redistribución de recursos y reforma política. En mi opinión, la descentralización debería ser una política pública en todo el sentido de la palabra, esto es, un programa que combine, de manera armónica, estos elementos u objetivos con la participación de los actores interesados, con un calendario específico de acciones por tomar, y con criterios explícitos para su evaluación periódica.

Capacidad administrativa-institucional.- No basta con dar nuevas facultades presupuestarias y fiscales a los estados y municipios. Hay que asegurar que éstos tengan las capacidades para: a) efectivamente aumentar sus ingresos vía la

recaudación de los impuestos que ya les han sido otorgados, así como por el cobro de servicios (mientras que muchos municipios en México, por ejemplo, observan bajas tasas de recaudación predial, son pocos los impuestos adicionales que se pueden transferir sin que haya una caída de la recaudación, como se mostró a finales de los 80), y b) formular y ejecutar eficientemente las políticas públicas locales. Las siguientes propuestas podrían ayudar en este sentido:

1. Que haya una fondo federal exclusivamente para modernización administrativa y entrenamiento, y que hayan incentivos vía participaciones y gasto a los municipios que cumplan con ciertos criterios de profesionalización y capacitación de sus funcionarios.
2. La profesionalización de los aparatos públicos de los municipios debería ser fomentada particularmente en las áreas de planeación, control y tesorería. Dados algunos riesgos o vicios de los servicios de carrera habrá que investigar mecanismos específicos de profesionalización que los eviten. Sin embargo, un servicio civil, y otros mecanismos como la reelección por un periodo o la ampliación del periodo de mandato, ayudaría a resolver el problema de la falta de continuidad y de visión de mediano y largo plazos, así como de mecanismos innovadores de gestión y obtención de ingreso en el ámbito local. La idea aquí sería que, al fortalecer las capacidades de regiones y localidades, éstas se fortalezcan como los actores base de una federación real y de un federalismo sostenido, es decir, la corriente a favor no sólo del planteamiento sino de la puesta en práctica de una verdadera descentralización.
3. Garantizar un sistema nacional de información municipal abierto que permita a los municipios y estados tener acceso a la información que requieren para tomar decisiones, calcular participaciones, asignar recursos, etcétera. De nada sirve tener las facultades e incluso recursos fiscales si no se tiene la información necesaria para poder tomar decisiones adecuadas. El papel de instancias como el INEGI sería por supuesto fundamental en este aspecto.
4. Fomentar vía participaciones federales (y/o estatales hacia los municipios) los resultados exitosos del gasto: es decir, el ahorro de recursos, el gasto de inversión en obra, etcétera.

5. Promover la actualización en todas las entidades federativas de su marco legal para planificación urbana. Para ello nuevamente se propone una política federal de incentivos.

Coordinación intergubernamental.- Más que en devolver funciones y recursos o en establecer comisiones o consejos regionales o locales, la capacidad, eficiencia -y quizá inclusive democracia- del Estado reside en el desarrollo de redes y sinergias intergubernamentales efectivas. Estas redes implican aspectos fiscales, políticos y administrativos tanto formales como informales. En mi opinión, tales redes se pueden construir a través de la fabricación y cierre gradual de una gran pinza, cuyos brazos serían, por un lado, la reestructuración estratégica de los arreglos formales (por ejemplo, constitucionales) y fiscales y, por el otro, el desarrollo de intensos procesos de habilitación, profesionalización e institucionalización, tanto de las instancias político administrativas como de los grupos sociales, que permitan la mencionada coordinación entre agencias e instancias de gobierno (Méndez, 1998). En otras palabras, el reto es lograr una distribución equilibrada y apropiada de funciones entre órdenes gubernamentales, y desarrollar estructuras y actitudes conducentes a una adecuada coordinación intergubernamental. En función de lo anterior se propone lo siguiente:

1. La tendencia debería ser, más que hacia una distribución de funciones enteras entre órdenes, hacia la distribución de tareas o aspectos específicos de dichas funciones. En otras palabras, más que el federalismo en su sentido dualista primigenio, el objetivo debe ser la coordinación intergubernamental. Por un lado así lo exigen las tareas actuales de gobierno, que ante la creciente complejidad requieren de respuestas más flexibles y rápidas. Por el otro, como dijimos, aun en nuestro nuevo contexto democrático, será difícil que el centro realmente descentralice sino se puede establecer un sistema de relaciones intergubernamentales que evite la fragmentación, descoordinación e ineficacia.
2. Se requieren reglas más claras del juego y mecanismos de arbitraje más transparentes y efectivos. Algo se ha hecho en este sentido con las recientes transformaciones en el sistema judicial y el mayor papel otorgado a la Suprema Corte

en conflictos entre estados y la federación. Sin embargo, persiste la visión de nuestras instituciones judiciales como altamente dependientes del Ejecutivo.

En este sentido, es preciso considerar que un sistema judicial independiente y bien establecidos procesos de profesionalización han sido fundamentales para fomentar la mayor coordinación y cooperación en sistemas federales como el estadounidense, el canadiense o el alemán (que en el primer caso llega a extremos significativos de fragmentación, por ser además presidencial y no parlamentario como los dos últimos), ya que ambos elementos han favorecido el desarrollo de redes tanto horizontales (Ejecutivo-Congreso) como territoriales (federación-estados-localidades) entre funcionarios públicos. Así, pese a la extrema fragmentación, hay en estos países un federalismo mínimamente efectivo y una división de poderes también más efectiva.

Participación.- Si la descentralización no es acompañada de la introducción simultánea de mecanismos de participación de la variedad de actores sociales presente regional o localmente, tanto en la formulación como en la evaluación de las políticas públicas, podría conducir al resurgimiento o reforzamiento de cacicazgos regionales o locales. Para evitar evitarlo se podría pensar en algunas de las siguientes propuestas:

1) Fortalecer y democratizar, cuando no transformar completamente, las instancias regionales de planeación -por ejemplo, los Coplades-, cuando menos a través de una mayor participación de organizaciones civiles regionales, los municipios y el Poder Legislativo estatal como factores de vigilancia y continuidad de los acuerdos sobre desarrollo local o regional (y de una mayor participación de los cabildos y organizaciones civiles locales en las instancias locales de planeación -por ejemplo, los Coplademun). Así por ejemplo, habría que asegurar que el desarrollo urbano local se dé a través de planes directores que hayan sido discutidos con la participación de los actores sociales.

2) Auspiciar que los congresos estatales se involucren de manera eficiente en la vigilancia del manejo de los recursos de las instancias de planeación y en el control del gasto estatal y municipal. Para ello habrá que estudiar en qué medida dichos congresos están en posibilidades de hacerlo y en qué medida se pueden coordinar

con el Congreso federal. Esto implicaría asignar mayores recursos a los congresos estatales, específicamente para el desarrollo de sus áreas de apoyo técnico.

3) Obligar a los ejecutivos estatales y locales, a las instancias de planeación e inclusive a las agencias federales que actúan en el ámbito local a rendir cuentas de los programas que les correspondan. Así, aunque esto requerirá de un esquema bien diseñado, la mencionada distribución de aspectos de las políticas más quede las políticas mismas (por ejemplo, educación, salud, etcétera) no tendría necesariamente porque complicar la delimitación de responsabilidades necesaria para la rendición de cuentas y la evaluación. Con todo, por supuesto queda abierta la muy complicada, aunque no imposible, tarea de desarrollar los estándares, indicadores y métodos de evaluación adecuados.

Redistribución de recursos.- Si bien el margen de transferencia de impuestos hacia estados y municipios parece cada vez más limitado, por supuesto aún hay un importante margen para la transferencia de los recursos obtenidos por la federación. La descentralización, sin embargo, por supuesto que no se agota en este aspecto. Otras propuestas importantes serían entonces:

1) Garantizar la permanente transparencia y la mayor claridad y simplicidad posibles en las fórmulas para la distribución de recursos entre las tres instancias de gobierno. Quizá se podrían establecer sanciones a las entidades que no cumplan, por ejemplo, con el requisito de transparencia.

2) Que la federación y sobre todo los estados siempre cumplan rigurosamente con los calendarios de entrega de recursos, y cuando no lo logren se prevean serias sanciones económicas por los retrasos. De poco sirve la mera asignación de mayores recursos sin garantizar su oportunidad.

3) Al mismo tiempo, se sugiere la extensión de fondos revolventes a los estados que garanticen flujos constantes de recursos y no su acumulación al final de los ejercicios.

Reforma política.- Aunque el dilema entre gobernabilidad y pluralidad siempre será difícil de enfrentar en todas las instancias de gobierno, en el orden municipal el peso se ha cargado demasiado hacia la primera (véase García, 1995 y Guillen, 1996); es por lo tanto necesario establecer mecanismos que permitan a los cabildos servir de

mejor forma como canalizadores de los diversos intereses sociales y como contrapeso de los presidentes municipales. Éste es un tema en realidad muy complicado, por lo que nos abstendríamos por el momento de ir más allá de este señalamiento general.

El nuevo federalismo.- ¿En qué ha consistido el impulso del federalismo por parte del gobierno actual? ¿Cuál ha sido el impacto? Creo que si bien por justicia se debe reconocer que han habido avances, también que éstos han sido insuficientes y lentos. Por ejemplo, han habido importantes avances en la educación, la salud, el medio ambiente, etcétera. En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998 como se sabe producto de una negociación partidaria- se modificó la Ley de Coordinación Fiscal y se creó el ramo 33 (los fondos de aportaciones federales), en sustitución en cierta medida del ramo 26. Y si bien éste se había venido descentralizando paulatinamente, también se había venido reduciendo. Aun cuando se ha dicho que el presupuesto de 1998 implicaría mayores recursos, todo parece indicar que los recursos para los municipios serán menores en términos reales que en 1997 (Guerrero, 1998:13) (que probablemente serán aun menores ante los recortes por la caída de los precios del petróleo). Además, de manera prevista o imprevista, las reformas parecen (por ejemplo, la ley Bartlett) simplemente haber transferido el centro controlador de la federación a los estados (lo que en mi opinión no sería necesariamente negativo si este nuevo control no fuera tan discrecional).

Por otro lado, como se sabe, en agosto de 1997 se publicó el programa para el nuevo federalismo del gobierno de Ernesto Zedillo. En este ensayo me referiré básicamente tanto a algunos elementos positivos del programa, que nos dicen qué es lo que en buena medida podemos esperar, como a varias de sus insuficiencias.

Como elementos positivos del programa veo que la posición no solamente sea a favor de una descentralización tal cual, sino que hay un acento en la necesidad de la coordinación y la cooperación entre las diferentes instancias de gobierno, necesaria para mantener la unidad nacional y la eficiencia en los servicios públicos. De esta forma, en el programa se habla por ejemplo (p. 28) de la integración de los Consejos de Gestión Ambiental en 16 estados que firmaron acuerdos ola formación de los Consejos Agrarios Estatales (CAES), como instancias colegiadas de concertación,

con las que se busca fortalecer las relaciones entre las instituciones agrarias federales y los ejecutivos estatales (p. 32). También se indica que se fortaleció el Consejo Nacional de Salud como instancia permanente de coordinación entre la federación, los estados y el Distrito Federal (p. 26) y se firmaron cuatro acuerdos de coordinación en materia forestal con los gobiernos estatales.

En segundo lugar, veo un acento positivo, al menos declarativo, en la necesidad de fomentar la participación regional y local, tanto horizontal -en relación con los órganos colectivos, como los congresos estatales y cabildos-, como vertical, esto es en relación con las organizaciones sociales y las organizaciones comunitarias. En este sentido, se han incrementado los créditos otorgados en un 647 por ciento en comparación con 1995 (p. 23), y se les ha dado a los gobiernos estatales un papel central en la planeación y la programación en materia educativa; se establece que los estados que en 1997 hubieran consolidado por completo sus capacidades en materia de construcción, rehabilitación y mantenimiento de escuelas de educación básica, podrían hacerse cargo de la totalidad de las obras del CAPFCE en sus territorios (p. 24). También se menciona la instalación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el que participan los gobiernos estatales. En fin, hay en el programa declaraciones constantes a favor de la importancia de la participación regional y local.

En tercer lugar, creo que el programa también es adecuado porque enfatiza en la necesidad de la profesionalización y la capacitación para que haya en efecto una descentralización eficaz y eficiente. Como vimos, esto es importante por varias razones; entre ellas, porque así se fortalecen las capacidades de las regiones y localidades para que se conformen como los actores básicos de una federación real y de un federalismo sostenido, es decir, la corriente a favor no sólo del planteamiento sino de la puesta en práctica de una verdadera descentralización.

En cuarto lugar, el programa tiene el mérito de prever una labor de seguimiento. Menciona (p. 24) la instalación de un Grupo de Seguimiento en Materia de Control, Evaluación y Desarrollo Administrativo para el impulso al Nuevo Federalismo, coordinado por la Secodam, en el que participarían todas las dependencias de la administración pública federal que se encuentran en proceso de descentralización.

¿Cuáles serían las insuficiencias? Son varias.

El programa básicamente es un documento declaratorio, pues señala que el gobierno actual tiene una posición y ha cumplido metas, aunque, como vimos, apunta en las direcciones adecuadas y no se da así mismo las armas para garantizar realmente que se avance hacia una descentralización o hacia una federación reales a la vez que equilibradas.

En primer lugar, hay muy pocas acciones o medidas concretas recomendadas. Tomemos por ejemplo tres áreas: participación, profesionalización y coordinación.

Respecto a la primera, el programa se queda en declaraciones a favor de fomentar la participación de las organizaciones civiles, sociales y comunitarias (aquí hubo no obstante un avance en el presupuesto de 1998 y la nueva Ley de Coordinación Fiscal, que obliga a las autoridades locales a informar del uso de los recursos a varios actores locales y trata de fomentar la participación). Respecto a la segunda, también es básicamente declarativo porque no contempla acciones específicas ni una estrategia clara para favorecer la profesionalización y la capacitación de localidades y estados, y así favorecer un federalismo que a su vez permita una federación sustentable (aunque también hay que señalar que la Secodam está tomando importantes medidas al respecto, como el congreso a realizarse en abril de 1998 sobre modernización administrativa municipal). No hay, por ejemplo, incentivos concretos, como los señalados en la segunda sección de este ensayo, para favorecer la modernización y la profesionalización. En la página 26 del programa, por ejemplo, se habla del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica como instrumento generador de mayor participación de todos los actores sociales, pero sin hablar de niveles concretos de mayor participación y capacitación. En cuanto a la tercera -la cuestión de la coordinación-, ésta se queda, por ejemplo, en declaraciones vagas como que hay que transformar los Coplades, con lo cual estoy de acuerdo, pero no va más allá. Está entonces abierto un serio problema de coordinación entre órdenes de gobierno e incluso entre agencias federales.

Respecto a este último aspecto, el análisis de la política de desarrollo regional de la actual administración del presidente Zedillo mostraba, cuando menos hasta 1997, que la coordinación entre las agencias federales no necesariamente se estaba dando

o que se daría en el corto plazo. Por ejemplo, tanto Secofi como Sedesol tienen una política de desarrollo regional, pero cada una tiene su propio sistema de formulación de dicha política (lo que indicaría entonces que en realidad no hay en México una política regional sino una política social y una industrial-territorial, como bien lo ha señalado la OECD). La primera secretaría ha venido funcionando territorialmente vía sus Comités Estatales de Pequeña y Mediana Empresa (para principios de 1997 se habían establecido 26; algunos estados, como Chihuahua, no habían querido crearlos), mientras que la segunda lo ha hecho vía sus Consejos de Desarrollo Urbano (establecidos en 86 ciudades hasta principios de 1997). Así, ambas secretarías parecen estar permitiendo una mayor participación de actores a nivel estatal o municipal. Según se nos ha informado, más que imponer instrumentos, Secofi está afortunadamente ofreciendo a los estados una carpeta de programas, de entre los cuales ellos escogen. También está desarrollando los Crecer, órganos promotores y consultores que serán manejados por la iniciativa privada, por lo que se están dando también mayores espacios al sector privado. Existen además ya cinco leyes estatales de fomento económico. Secofi está poniendo énfasis en los agrupamientos industriales, que por supuesto se expresan regionalmente. Sedesol por su parte ha elaborado un sistema de corredores regionales con una idea similar, pero con un diseño propio. La Semarnap también parece tener su propio y diferente proceso de planeación.

La propuesta de los agrupamientos industriales y los polos de desarrollo para diversificar económicamente al país -supuesto básico de un federalismo fuerte- es vieja. La idea de que sólo se puede desconcentrar concentrando ya estaba por ejemplo en el plan industrial 1978-1981 (Méndez, 1997). Sin embargo, hasta ahora el Estado no ha sido capaz de poner en práctica una política de desarrollo regional, y éste se ha dado de manera concentrada y desordenada (Aguilar Barajas, 1993). El problema ha sido la falta de coordinación entre agencias y entre instancias de gobierno alrededor de una política de desarrollo regional clara. Como hemos venido diciendo, es meritorio que Ernesto Zedillo haya decidido darle una mayor prioridad a la descentralización, al menos comparado con Carlos Salinas (cuando hubo más bien una recentralización). Sin embargo, está por verse si durante su administración

los distintos sistemas regionales y de planeación se coordinarán. Como señalamos, la clave para que ello se dé está, además de en las estructuras formales, en el profesionalismo y la capacitación, es decir, en que los actores funciones con actitudes, capacidades y lenguajes semejantes, lo que no parecería estarse dando. Por otro lado, no hay en el programa del nuevo federalismo un calendario de acciones. No hay tampoco una participación programada de actores sociales en el seguimiento de este programa. Se habla de una comisión intersecretarial, pero no se ve cómo organizaciones sociales y civiles, o expertos, podrían participar en el seguimiento de este programa, lo que además es difícil si no hay un calendario que nos diga cuáles son las acciones y cuándo se van a tomar, y que por lo tanto podamos decir, para la fecha tal, tal acción debería haberse tomado y no se tomó. Si el Grupo de Seguimiento arriba mencionado ha desarrollado un calendario, éste no se ha difundido ni ha incluido -que sepamos- alguna participación de la sociedad civil. Por último, aunque no al último, creo que en el diseño del programa hubo un descuido histórico y conceptual terminológico, que no por ello es menos importante. El programa se refiere, como hemos visto, a un nuevo federalismo (quizá recordando consciente o inconscientemente al nuevo federalismo nixoniano de los Estados Unidos). Sin embargo, en mi opinión el programa está pensado, inadvertidamente, más en el concepto de federalismo que en el de federación. En primer lugar, no se puede hablar de un nuevo federalismo, ya que éste ni es nuevo ni puede referirse al federalismo. No es nuevo porque en México hay una corriente federalista que data de cuando menos principios del siglo XIX. No puede referirse al concepto de federalismo porque éste no es una estructura formal, sino una tendencia o corriente de (así como el socialismo, el conservadurismo, el liberalismo, etcétera -sólo que en este caso a favor de una federación), y por lo tanto, no es algo que un gobierno pueda renovar en unos años. Así, más que a un nuevo federalismo creo que el programa debería referirse a una nueva federación, ya que el cambio de las estructuras formales es lo que en realidad está a su alcance, y en efecto sí se podría tratar de establecer una nueva estructura federal.

Comentarios finales.- En síntesis, la descentralización en México ha sido un proceso que ha avanzado pero a pasos más bien lentos. Además, no se han dado al ritmo

necesario los pasos paralelos que garanticen que dicha descentralización tendrá efectos positivos y que saldremos de ese aparentemente fatal ciclo de la centralización-descentralización-recentralización; esto es, pasos como la capacitación, la profesionalización, etcétera, de las instancias estatales y locales. El programa para un nuevo federalismo es positivo en algunos aspectos importantes. Sin embargo, aparte de posturas y términos inexactamente planteados, fijó adecuadamente el timón pero careció de motores propios para arrancar, que han tenido que venir a ser las mismas presiones políticas regionalistas o incluso partidarias ante la carencia de compromisos concretos bajo un calendario claro y público. Da la impresión de que la descentralización y el apoyo al desarrollo regional seguirán avanzando, pero que lo harán descoordinada y parcialmente, sujetos a las presiones políticas más que a una adecuada programación, lo que podría terminar exitosamente pero quizá también revirtiendo el proceso y los objetivos mismos que se buscan, como el análisis de nuestra historia mostraría.

En este ensayo se ha buscado señalar algunos puntos que deberían acompañar a la descentralización fiscal y político administrativa para que ésta permita el surgimiento de una sinergia y orquestación mínimas entre los tres órdenes de gobierno, en lugar de una fragmentación, descoordinación o hasta un posible desmembramiento nacional. Tratando de sintetizar, toda propuesta de descentralización debe entonces de subrayar la coordinación intergubernamental, verse como una política pública, y acompañarse de garantías de que las instancias decisorias locales a) tengan contrapesos, b) sean lo más profesionales posibles, c) tengan los elementos técnicos necesarios para poder tomar decisiones, y d) existan las condiciones institucionales que favorezcan la responsabilidad y la continuidad. Habría que enfatizar que en lo anterior el papel de la federación es fundamental, pero debe circunscribirse a la creación de incentivos para aquellas entidades que vayan practicando las condiciones anteriores, más que un papel de imposición federal de requisitos. En otras palabras, hemos avanzado pero falta muchísimo por hacer.

Capítulo 3.

Análisis del Programa para un Nuevo Federalismo en el Estado Mexicano a partir de 1999.

3.1. Generalidades de Este Programa.

El objeto de la presente investigación es revisar las principales propuestas y lineamientos que el actual gobierno federal ha planteado para la renovación municipal. Dichos planteamientos, de entrada, no pueden sustraerse del contexto más amplio de impulso y fortalecimiento al federalismo en el que se proponen.

Esto, en sí, entraña un primer elemento de reflexión, toda vez que la renovación municipal y el impulso al federalismo no necesariamente van en la misma dirección. Bajo una visión política y gubernativa estrecha hay quienes podrían sugerir que lo que se gana en fortalecimiento del federalismo puede darse a costa de la inercia, e incluso a expensas, de la modernización del régimen municipal. Una interpretación de esta naturaleza no sólo implicaría una visión constitucional excesivamente ortodoxa, sino que más aún, desconocería la historia y la naturaleza del cambio político en nuestro país. Alejados de coyunturas políticas, se puede apreciar la relevancia y raigambre de las demandas de autonomía, no sólo política sino de gestión, lo que, a su vez, subraya la importancia histórica que las comunidades le han otorgado a la misma. Es relevante, también, recordar que las primeras y más vibrantes manifestaciones de la pluralidad y alternancia políticas se manifestaron en el ámbito municipal.

Lo anterior nos lleva a concluir que la renovación municipal no debe ser vista como un proyecto aislado o independiente del fortalecimiento federalista, ni tampoco como un mero subproducto del mismo. Renovación municipal y fortalecimiento federalista, por ende, deben ser procesos vinculados, simultáneos y mutuamente reforzantes. Acogerse a la interpretación ortodoxa que esgrime el que, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, los municipios son la base de la organización administrativa de los estados, para de ahí concluir que lo que suceda con los municipios es una materia estrictamente estatal, puede conducir a insuficiencias de la misma dimensión de las que supone la afirmación de que primero es preciso fortalecer el federalismo, entendiendo por ello fundamentalmente la descentralización hacia los estados, para dejar como tarea posterior la renovación municipal.

Con el fin de analizar con mayor rigor las propuestas planteadas para la renovación municipal, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como en el Programa para un Nuevo Federalismo, es menester no sólo hacer una breve revisión de sus antecedentes, sino, también, ubicar los principios de los cuales derivan las propuestas de renovación. Una vez hecho esto se podrá evaluar con mayor precisión las propuestas específicas en la materia, así como los diagnósticos que subyacen en las mismas. Finalmente, se harán algunas reflexiones sobre la interrelación entre la renovación municipal, la reforma del Estado y las perspectivas del cambio político en nuestro país.

Antecedentes. - En vista de que el título de la presente reflexión es el análisis de la renovación municipal, tal como se encuentra concebida y planteada desde un instrumento gubernativo, es conveniente aclarar que los antecedentes a los que debemos dar prioridad son aquellos esfuerzos y propuestas que se han hecho a partir del poder público para recrear la institución municipal. Esto no significa desconocer que la mayoría de dichas propuestas tienen como insumos las demandas planteadas por la sociedad. Más bien, se pretende ubicar las propuestas gubernamentales, los objetivos a los que se ha respondido y los efectos que han generado.

Si bien es ineludible la referencia a la octava de las nueve reformas que ha experimentado el artículo 115 constitucional desde su redacción original, existen otros planes, programas y en general acciones gubernativas que han incidido en la situación actual del municipio mexicano. Sin embargo, es útil hacer una breve referencia de la reforma municipal de 1983.

El antecedente directo de dicha reforma se encuentra en una de las siete tesis nacionales ofertadas por Miguel de la Madrid, en su entonces todavía carácter de candidato a la Presidencia de la República. Esta tesis, genéricamente denominada descentralización de la vida nacional, originó en la naciente administración delamadridista la celebración de numerosos foros regionales abocados a la discusión de la reforma municipal, que concluyeron en una iniciativa de amplias dimensiones, *traducida en reforma a la Ley Fundamental por el Constituyente Permanente.* Con ella se establecieron las garantías institucionales mínimas del ayuntamiento, como

órgano de gobierno municipal, para los casos de suspensión o desaparición del colectivo edilicio, o de alguno de sus integrantes. Asimismo, se instituyó como su atribución la denominada facultad reglamentaria, determinándose también el catálogo mínimo de los servicios públicos municipales, entre otros aspectos.

Esta reforma buscó una mejor estructuración jurídico política del municipio y su órgano de gobierno, el ayuntamiento, al establecer su conformación y sus facultades, además de que le dio un carácter constitucional a sus atribuciones básicas de gestión administrativa a través de los servicios públicos. Esto subraya que la reforma no sólo atendió al ámbito político institucional, sino también, a las bases mínimas de gestión administrativa. Así expresada en la iniciativa al poder revisor, esta dualidad, como se verá, es esencialmente la misma que subyace en las propuestas actuales tres lustros después.

No obstante la trascendencia que esta reforma implicó, también se han registrado otras de gran trascendencia. Por ejemplo, la de febrero de 1947, por la cual se le otorgó por primera vez a las mujeres el derecho al voto, tanto activo como pasivo, a nivel municipal. Es decir, con cinco años de antelación a que este derecho se hiciese extensivo para elecciones federales y estatales. Asimismo, en diciembre de 1977 cobró vigencia la representación proporcional como vía electoral para la conformación de la representación política. Aun cuando dicha reforma se hizo simultánea para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fue a nivel municipal donde se concretó en la realidad dicha representación; esto es, hubo que esperar hasta 1979 para tener a los primeros diputados plurinominales, mientras que, desde marzo de 1978, ya había regidores de representación proporcional. Si bien esto se aplicó primeramente a municipios con población superior a los 300 mil habitantes, posteriormente, en 1987, se hizo extensivo a todos los ayuntamientos del país.

En ambos casos, la extensión del sufragio a la mujer y el fortalecimiento de la representación política, se verificó el antiguo lema maderista en el que se tenía al municipio como laboratorio y escuela de la democracia. Este es un punto que debe tenerse presente para la renovación municipal, es decir, cómo las diversas reformas

que incluye pueden constituirse en una aportación que vaya de lo municipal a lo nacional.

Otra vertiente distinta de la acción pública, que sin duda da indicio en mayor o menor medida en la transformación de lo municipal, es la que se refiere a una amplia gama de actividades y programas públicos susceptibles de englobarse en las actividades de planeación, inversión pública federal y gasto social. La constitución del Sistema Nacional de Planeación en el primer lustro de los 80 fue el primer inicio sistematizado para incorporar la perspectiva de diversos actores en la planeación. Esto incluyó a los gobiernos locales, aunque de manera incipiente. A nivel municipal se empezaron a instituir los primeros Comités de Planeación del Desarrollo Municipal, que si bien, hay que insistir, tuvieron funciones marginales, se constituyeron en un antecedente vinculado con la vigorización municipal. La constitución de diversos instrumentos para la planeación del gasto público obligó, en alguna medida, a ir incluyendo en esta actividad la opinión de estados y municipios. Tal es el caso de los Convenios Únicos de Coordinación, posteriormente transformados en Convenios Únicos de Desarrollo y en Convenios de Desarrollo Social, sucesivamente. Estos instrumentos, a su vez, obligaban a incorporar la opinión de actores municipales para priorizar las necesidades de inversión.

Lo anterior no desconoce que, al menos en el sexenio delamadrísta, el parámetro básico para la inversión pública fue el de la región, más que el del municipio, y que dichas inversiones eran acordadas entre el gobierno federal, marcadamente la Secretaría de Programación y Presupuesto, y los gobiernos estatales, con la inclusión de importantes actores regionales.

La década de los 80 también presenció la operación de programas federales, fundamentalmente en materia social, que aun cuando tenían como parámetro básico de operación la región, informalmente fueron incorporando prioridades municipales, pero sobre todo, fueron experiencias que empezaron a subrayar con mayor intensidad la importancia del municipio. Ello no sólo como uno de los potenciales ejes articuladores de la política social, sino también como un importante actor a ser tomado en cuenta en la planeación. Como ejemplos de los programas referidos podemos encontrar al Pider I y II, IMSS-Coplamar, y Diconsa-Coplamar, que a su vez

recogen experiencias de otros programas anteriores, como los de caminos y mano de obra.

Así llegamos hasta finales de la década anterior en donde se constituye, de manera relevante, el Programa Nacional de Solidaridad. Este programa, que fue aumentando en dimensiones y componentes de manera incremental, tuvo desde sus primeros años como una de sus vertientes importantes la municipal. El Programa de Fondos Municipales de Solidaridad (FMS) y los requisitos que exigía, como la integración de Consejos Municipales de Solidaridad, constituyeron sin duda un importante generador y catalizador de participación social en el ámbito municipal. Desde luego, no pueden omitirse las opiniones que señalaban que este programa, y en general muchos otros englobados en Pronasol, también tuvieron efectos del debilitamiento institucional. Ello en virtud de que en ocasiones puenteaban a los ayuntamientos; o bien, en aras de propiciar una mayor participación a nivel municipal, se constituían los ya mencionados Consejos Municipales de Solidaridad, que en ocasiones decidían la dirección de recursos más cuantiosos que el propio presupuesto municipal.⁴ Al respecto, los autores de este programa argumentaban que si bien no se daba gran participación al ayuntamiento, sí en cambio los beneficios derivados de abrir la participación más allá de los regidores eran ostensiblemente mayores. Este es un punto al cual habremos de volver cuando se aborde la propuesta de fortalecer la representación política a nivel municipal, toda vez que hay muchas opiniones críticas en relación con la representatividad de los regidores y síndicos.

En la actual administración resulta evidente que muchos de los anteriores programas específicos de Solidaridad se subsumieron en la vertiente municipal, encontrando su traducción presupuestaria en el denominado Ramo 26 y más específicamente en el Fondo 1 del mismo, que se ha visto transformado en el rubro presupuestal 33. Todas estas experiencias han dejado, sin duda, un legado en la vigorización municipal, particularmente en la ampliación de la participación social, así como en el fortalecimiento de algunas capacidades administrativas. Este señalamiento no deja de lado las observaciones que pueden formularse en torno a los controles que se ejercen sobre gobiernos municipales, pero tampoco pasa inadvertida la evolución

que hacia esquemas de menor rigidez y centralismo han observado estas experiencias.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 contiene un sub-apartado denominado Vida Municipal. En él se reconoce que las reformas del artículo 115 constitucional fueron importantes y contribuyeron, sin duda, al fortalecimiento municipal. Sin embargo, se precisa con claridad que el municipio tiene todavía dos importantes vertientes en las cuales avanza. La primera de ellas como espacio privilegiado para la participación política, y en segundo término como la instancia de gobierno más cercana a la comunidad, y por tanto, proveedora de soluciones a sus demandas. En cuanto a régimen institucional de gobierno, el PND deja en la mesa de discusión la propuesta sobre la conveniencia de la extensión del periodo constitucional de los ayuntamientos. Asimismo, en relación con los municipios indígenas subraya la responsabilidad de los congresos locales para fortalecer la representación y participación de los pueblos indígenas a efecto de que, con respeto a las garantías individuales, se respeten y estén mejor traducidas en las decisiones públicas municipales sus formas de organización y representación. Cabe hacer mención de las innovaciones que en esta materia han legislado los congresos de Sonora y Oaxaca.

El 6 de agosto de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Dicho programa tiene tres vertientes: federalismo y descentralización, federalismo hacendario y la renovación municipal. Este programa abreva en buena medida de las diversas acciones y objetivos planteados fundamentalmente de la interacción entre las diversas dependencias del gobierno federal y las entidades federativas. En tal sentido, hay que recordar la constitución de una Comisión para el Impulso al Federalismo integrada por funcionarios de más alto nivel de las dependencias federales. Asimismo, y de manera importante, las reuniones de evaluación celebradas periódicamente los días 5 de febrero entre el Ejecutivo Federal, sus principales funcionarios y los gobernadores de las entidades federativas resultan uno de los principales insumos del programa. Resalta, por ende, que el programa en comento, aun cuando es un producto del gobierno federal, no es un resultado que incorpore únicamente la visión

de la burocracia federal, sino que a través de distintos medios y formas se pueden encontrar planteamientos formulados por ejecutivos estatales y funcionarios de este nivel de gobierno, así como de experiencias de una amplia consulta ciudadana.

Cabe mencionar aquí un interesante acopio de dos mil 934 propuestas para la reforma municipal realizado por un grupo de reconocidas instituciones. Agrupadas en cuatro secciones, el porcentaje de las propuestas es del 22 por ciento para las relativas a la estructura financiera del municipio y la coordinación fiscal, 23 por ciento se refieren a la integración política del ayuntamiento y la participación ciudadana, el 20 por ciento a la organización y gestión de la administración municipal, y el restante 35 por ciento son propuestas sobre las competencias y la coordinación intergubernamental.

3.2. Las Propuestas Estatales de este Programa.

La renovación municipal, tal como está planteada por el Programa para un Nuevo Federalismo, parte de un diagnóstico que engloba las principales características de la problemática que enfrentan los municipios mexicanos. En primer término se subraya la heterogeneidad prevaleciente en este orden de gobierno, cuyas diferencias son múltiples y diversas. Tomemos como ejemplo las variaciones poblacionales entre el municipio de Guadalajara, Jalisco, con un millón 632 mil 521 habitantes y Santa Magdalena Jicotlán, Oaxaca, con 121 habitantes. O bien, en el aspecto geográfico, entre Ensenada, B.C., con 51 952 km² de extensión territorial y Tocatlán, Tlaxcala, con 5.9 km². En la administración pública los contrastes son más evidentes, como en los casos de Guadalajara y Jicotlán, según se muestra en los cuadros.

CUADRO 1
PLANTILLA DE PERSONAL DEL MUNICIPIO
DE GUADALAJARA, JALISCO

Mandos superiores	95
Mandos medios	346
Personal administrativo	1,418
Personal de servicios	7,094
Personal de obras	398
Personal de seguridad pública	2,628
Otros	245
Total	12,224

CUADRO 2
PLANTILLA DE PERSONAL DEL MUNICIPIO
DE SANTA M. JICOTLÁN, OAXACA

Mandos superiores	1
Mandos medios	4
Personal administrativo	5
Personal de servicios	10
Personal de obras	0
Personal de seguridad pública	4
Otros	0
Total	24

No son pocas las consideraciones que supone la heterogeneidad municipal. En primer término, implica un tratamiento de la problemática municipal diferenciado, al igual que las acciones de apoyo al desarrollo municipal por parte de los estados y la federación. En términos de potenciales reformas constitucionales, la diversidad municipal supone fundamentalmente un principio: que la norma constitucional debe tener un grado de especificidad que permita sentar las bases mínimas para un régimen generalizado para todos los municipios, pero sin llegar a un nivel de precisión tal que convierta al régimen constitucional municipal en aplicable para un grupo de municipios, pero insuficiente, o bien en el otro extremo inaplicable, para otros tantos municipios.

Al respecto, vale la pena examinar la posibilidad de adoptar un modelo de asignación de funciones diferenciado e incremental. Un esquema de esta naturaleza supondría que la Constitución le asignara a todos los municipios del país un piso mínimo de atribuciones, y también que, de acuerdo con determinados parámetros como el

poblacional o el de capacidad financiera, se fueren asignando mayores responsabilidades de conformidad con la elevación de dichos parámetros. Un modelo de distribución similar adopta el Estado español en los artículos 25 y 26 de su Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la que, con base en las dimensiones poblacionales, se van asignado incrementalmente atribuciones a las municipalidades. Cabría pensar que el inciso 1) de la Fracción III del artículo 115 permite dicha posibilidad cuando establece que los municipios podrán tener a su cargo, además de los señalados explícitamente, aquellos servicios públicos adicionales que las legislaturas locales determinen, de conformidad con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin embargo, dicha posibilidad jurídica no tiene hasta la fecha registrada verificación alguna, exceptuando algunos servicios públicos menores que, por la vía de convenios de descentralización, se han trasladado de los gobiernos estatales a los municipios en algunos estados del centro del país.

Adicionalmente, podría repararse en la dificultad que implicaría el diseño de los parámetros conforme a los cuales se haría la asignación incremental de atribuciones, así como determinar la institución que sancionaría a los municipios susceptibles de ser asignados con mayores responsabilidades. En todo caso, sin embargo, vale la pena examinar esta posibilidad, cuya factibilidad, en buena medida, es más una cuestión de orden técnico, con el fin de atender lo que es una realidad indiscutible: la impresionante heterogeneidad municipal de nuestro país.

Otro principio subyacente en los planteamientos sobre la renovación municipal en el Programa para un Nuevo Federalismo, es el relativo a consolidar una gobernabilidad democrática a partir de los municipios. Este principio, en síntesis, implicados vertientes importantes de actuación; en primer término, el fortalecimiento de la vida política municipal, y en una segunda vertiente, la vigorización de sus capacidades gubernativas. Lo primero subraya la necesidad de perfeccionar el régimen institucional de los ayuntamientos consolidando su marco jurídico, así como mejorando los procesos deliberativos y decisionales del mismo. Un tema importante dentro de esta primer vertiente es la profundización en la cantidad y calidad de la representación política, tema acerca del cual haremos una breve reflexión más

adelante. Asimismo, el fortalecimiento de las capacidades gubernativas municipales es un tema fundamental, que incluye los recursos humanos, técnicos y materiales de los ayuntamientos, así como su calidad y eficiencia.

Una tercera orientación general de las propuestas contenidas en el tema de renovación municipal, es la que apunta hacia la construcción y redireccionamiento de las relaciones intergubernamentales que deben prevalecer entre el orden de gobierno municipal con los estados y la federación. Al respecto, el planteamiento es privilegiar relaciones de cooperación y colaboración, trascendiendo por tanto esquemas verticales en la transmisión de directivas para la acción pública que impliquen a dos o más órdenes de gobierno.

En síntesis, los elementos de diagnóstico y direccionamiento básicos de las propuestas sobre renovación municipal residen en la heterogeneidad de este ámbito de gobierno, la profundización en su legitimidad y eficacia gubernativa, así como el perfeccionamiento y cambio cualitativo de las relaciones intergubernamentales en las que el municipio participa. A la luz de estos principios las propuestas genéricas sobre renovación municipal se orientan y agrupan, y por lo tanto la visión con la cual debe realizarse su análisis, mismo que a continuación se pretende abordar.

3.3. Las Perspectivas de este Programa.

Partiendo de un consenso generalizado sobre la conveniencia de mejorar y consolidar el marco jurídico del municipio, se abre un primer gran debate que consiste en definir si la reforma al régimen municipal debiese consistir en una nueva reforma al artículo 115 constitucional, el diseño de una ley reglamentaria de dicho artículo, o bien consolidar las Leyes Orgánicas Municipales de carácter estatal. Al respecto cabe señalar que la opinión sobre la necesidad de una ley reglamentaria del artículo 115 está perdiendo fuerza, sobre todo a la luz de los argumentos de que una ley de esta naturaleza atentaría contra la soberanía de los estados y la autonomía municipal, ya que sería expedida por un poder federal, en este caso el Congreso de la Unión. Otro argumento en contra de esta propuesta es que necesariamente una

ley reglamentaria no podría observar y regular las especificidades que, en razón de su ya mencionada heterogeneidad, presentan los dos mil 418 municipios del país.

En contraposición, una idea que ha venido cobrando fuerza es la conveniencia de reformar el artículo 115 constitucional bajo la premisa de que éste debería contener las normas básicas y mínimas, tanto jurídico políticas como administrativas, aplicables a todos los municipios del país; considerando, a su vez, la posibilidad de otorgarle mayor flexibilidad a las legislaturas estatales para regular normativamente las especificidades propias de las regiones en las que se ubican los municipios de cada entidad. Asimismo, se argumenta en favor de esta posición que el artículo 115 debiera introducir esquemas de atribución de funciones incrementales, dependiendo de las características propias del municipio de que se trate, tal como ya lo hemos señalado con anterioridad.

En todo caso resulta evidente la necesidad de perfeccionar la normatividad constitucional de los municipios, y a su vez, con base en la misma, impulsar respetuosamente la integración de la legislación estatal en la materia. De igual forma está aumentando el consenso en torno a la propuesta de perfeccionar el artículo 115 constitucional, teniendo como naturaleza la de ser el marco mínimo aplicable a todos los municipios, y que contenga esquemas de asignación incrementales, así como elementos de flexibilidad suficientes para que los congresos locales regulen la especificidad municipal.

Análisis del periodo constitucional de los ayuntamientos y posibilidad de la reelección.- Se ha discutido con profusión, aunque tal vez no la suficiente, la posibilidad de ampliar el periodo de gobierno municipal a cuatro o seis años, y por otro lado, la factibilidad y conveniencia de instituir la reelección. A este respecto no son pocas las voces de ciudadanos y de políticos que señalan que la actual duración de tres años es insuficiente para la realización de proyectos públicos cuya maduración requiere horizontes temporales mayores. Sin embargo, también se sostiene que ante mecanismos de rendición de cuentas poco consolidados, un periodo mayor de gobierno podría devenir en abusos de los gobernantes municipales, y en particular de los alcaldes. Lo anterior es evidente si recordamos el

comentario popular de que tres años son pocos cuando hay un buen gobierno, pero demasiados cuando no existe una buena autoridad municipal.

La posibilidad de la reelección se ha analizado también, tanto en forma separada a la eventual modificación del periodo de gobierno, como una propuesta que se sumara a dicha ampliación. No es necesario hacer una revisión histórica acerca de la cultura política en nuestro país en torno a la reelección, aunque no resulta superfluo señalar que su prohibición estuvo dirigida principalmente a la institución presidencial. En ese sentido, el lema maderista traducido en norma constitucional en 1933 fue posiblemente más allá de lo que en su concepción original pretendía.

El argumento principal en favor de la reelección en el ámbito municipal señala que ésta se constituiría como el incentivo primario para que hubiese buen gobierno municipal. En todo caso, es visible que quienes se pronuncian a favor de la misma establecen que ésta sería por una sola vez. Al respecto, es obvio que la reelección implicaría construir reglas que determinarían con claridad los procedimientos a partir de los cuales ésta podría llevarse a cabo, en vista de que habría un claro incentivo para quien deseara reelegirse, de utilizar los recursos que la acción pública implica en favor de su imagen personal. En esa dirección se tendrían que diseñar las reglas relativas a lo que los anglosajones denominan *incumbency rights and limits*. En otro sentido, la ampliación del periodo de gobierno debiera acompañarse del perfeccionamiento de mecanismos de rendición de cuentas que, sin generar posibilidades de inestabilidad, contribuyan a generar un mejor control de la sociedad sobre sus gobernantes municipales.

Un inconveniente que podría presentar la reelección sería el desajuste de los calendarios electorales locales. Si consideramos que en razón de la duración constitucional de gobiernos estatales y municipales, por cada uno de los primeros se dan exactamente dos de los últimos, podríamos apreciar que un periodo de cuatro años implicaría que en algunos periodos sexenales hubiese una generación de ayuntamientos y en otros, dos con los consiguientes desencuentros que pudieran darse, incluso en términos de respeto a las más recientes preferencias electorales. Imaginémonos el caso de un Ejecutivo estatal que inicia su gestión habiendo sido *claramente electo por un determinado partido político* y que *sin embargo, tendría que*

gobernar con alcaldes que habiendo sido electos un año antes, pertenecen en su mayoría a una filiación política distinta, es decir, la voluntad ciudadana tiene el derecho de modificar, incluso en períodos breves, sus preferencias electorales, aunque ello puede no contribuir a una buena relación entre órdenes de gobierno. Si el Ejecutivo estatal de referencia ganó con claridad el voto popular con base en una propuesta de gobierno que satisfizo al elector, podría darse el caso de que ésta se viera truncada por alcaldes electos por un partido que podría diferir radicalmente de dicha propuesta.

Adicionalmente, podría argumentarse que, en promedio, habría menos procesos electorales con períodos municipales más amplios. Sin embargo, si éstos se realizaran en momentos separados podría generar no sólo mayores gastos, sino sobre todo, efervescencia política casi permanente, con lo que ella implica para el logro de objetivos gubernamentales. En todo caso, el examen de la duración de gobierno, así como la posibilidad de reelección son temas vigentes en la agenda de la renovación municipal.

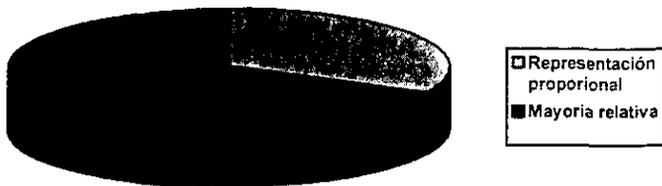
Fortalecimiento de la representación política de los ayuntamientos.- Esta necesidad y las propuestas que de ella pudieran surgir resultan de vital importancia. Existe un consenso generalizado sobre la necesidad de mejorar la representación política al interior de los ayuntamientos. No puede soslayarse el sentimiento generalizado que percibe a la figura del regidor como la de alguien que no necesariamente representa los intereses de la ciudadanía, y que en el mejor de los casos representa preocupaciones de organizaciones específicas, o bien de facciones al interior de los aparatos partidistas municipales o estatales, dejando de lado los intereses de las comunidades como tales. Es claro que este reclamo, desafortunadamente, afecta a los regidores que se preocupan por los intereses comunitarios.

La íntima vinculación entre sistemas electorales y la representación política se manifiesta con claridad en esta discusión. Los sistemas electorales municipales que actualmente aplican las diferentes entidades federativas privilegian en forma abrumadora la elección de integrantes de los ayuntamientos por planilla, lo cual favorece la asignación de lugares en virtud de criterios partidistas o de

representación de intereses. Existen otras propuestas en la materia, por ejemplo la que sugiere que la elección de regidores se haga con base en circunscripciones electorales intramunicipales, para que así quienes pretendieran dichos cargos populares, tuvieran mayores incentivos para impulsar los intereses de las comunidades que se encontraran dentro de su distrito. Cabe, sin embargo, enunciar alguna de las complicaciones de orden técnico que dificultarían dicha propuesta. En primer término, las complicaciones y conflictos que generaría la delimitación de estos distritos intramunicipales, ya que siendo una laboriosa tarea de orden técnico, podría generar susceptibilidades entre comunidades e incluso despertar nuevos anhelos o antiguas demandas de autonomía y segregación con los consiguientes riesgos de pulverización de la gestión y los recursos públicos. De igual forma, en municipios de reducida extensión territorial, dicha demarcación intramunicipal sería de casi imposible resolución. Baste mencionar que hay más de cien municipios en el país cuya extensión territorial oscila entre los cinco y los diez kilómetros cuadrados.

Otro aspecto de la normatividad electoral que incide en la representación política es el relativo a la proporción de posiciones que en el ayuntamiento se distribuyen por cada uno de los sistemas electorales, tanto el de mayoría relativa como el de representación proporcional. Para darnos una idea del conjunto de puestos de representación, basta señalar que a la fecha existe un total de 15 mil 293 regidores, de los cuales, 10 mil 305 son de mayoría relativa y 4 mil 988 de representación proporcional.

DISTRIBUCIÓN DE REGIDURÍAS EN MÉXICO, 1998



De acuerdo con una importante investigación llevada a cabo por el Centro de Estudios para la Reforma del Estado, en un buen número de entidades federativas su legislación en la materia produce claros fenómenos de sobre y sub-representación. Particularmente, dicha sub-representación son la primera y tercera fuerzas electorales del municipio, a expensas de una sub-representada segunda fuerza. De tal forma, son aquí dos los aspectos por considerar. En primer término, la proporción de integrantes del ayuntamiento que debiese ser electa bajo un sistema de representación proporcional, que a su vez puede ser pura, es decir incluyendo a quien haya ganado el mayor número de votos, o bien un régimen en el cual la distribución de asientos edilicios excluyera a dicha primera fuerza. En segundo término, se trataría de identificar las proporciones en las que la sobre y sub-representación se redujera a su mínima expresión.

Un punto adicional en materia de representación política es el relativo a la legitimidad y sustento democrático de las denominadas autoridades auxiliares, así como su régimen de atribuciones. Estas autoridades auxiliares constituyen una vertiente de desconcentración de la acción pública municipal digna de ser profundizada, y al mismo tiempo instancias que, de acuerdo con sus atribuciones, permiten una mayor o menor representación de las comunidades en las decisiones del ayuntamiento. Puede observarse que han existido programas públicos que de alguna manera se han percatado de la desventaja, que en términos generales como foco de atracción de inversión pública sufren las comunidades en relación con la cabecera municipal. Este es el caso del programa denominado Fondos de Desarrollo Municipal, que obligaba a invertir determinado porcentaje de sus recursos fuera de la cabecera municipal. Esto nos da una idea de la importancia que podrían revestir para una mejor representación de las comunidades, en las decisiones municipales, las denominadas autoridades auxiliares.

Fortalecimiento de las capacidades gubernativas

Recursos humanos.- La expectativa de que los gobiernos municipales puedan constituirse en eficientes aparatos públicos recae en buena medida en la calidad de los recursos humanos que lo integran. El primer problema serio al que se enfrenta la gran mayoría de los municipios mexicanos es el del constante recambio de sus servidores públicos, en general debido a la ciclicidad trianual de los periodos de gobierno. Esto genera que el caudal de conocimientos adquiridos durante la gestión municipal sean desaprovechados y que de ahí se tengan que acrecentar nuevamente por otros e improvisados servidores públicos municipales. Al respecto cabe recordar la vieja y anhelada idea del denominado servicio civil de carrera, que atacaría la parte institucional del problema. Para aproximarnos a las dimensiones que tendría que enfrentar este servicio civil, basta tener presente que, de acuerdo con una encuesta realizada por el INEGI y la Secretaría de Gobernación por conducto del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, en 1994, fecha del levantamiento de la misma, se registraban aproximadamente 339 mil 196 servidores públicos municipales en todo el país.

A nivel federal uno de los más recientes intentos, que en caso de prosperar podría ser replicable en estados y municipios, es la Iniciativa de Ley para la Profesionalización del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada, presentada por el senador Esteban Moctezuma, el pasado 28 de abril ante la Cámara Alta. En el texto original de dicha iniciativa se comprende la posibilidad de realizar convenios entre el gobierno federal, los estados y municipios para la profesionalización de los servidores públicos estatales y municipales. Con independencia de lo que en su caso resuelva el Congreso de la Unión, se destaca dicha iniciativa como un intento por resolver uno de los aspectos del problema.

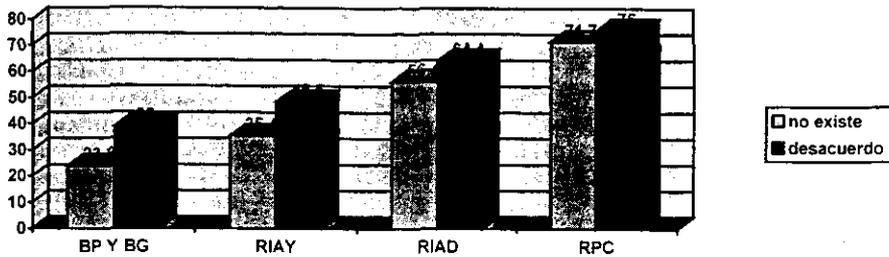
Una reflexión que sobre el tema se expresa en el Programa para un Nuevo Federalismo es la conveniencia de recoger aquellas experiencias exitosas en materia de formación y actualización de gobiernos locales. Entre dichas experiencias pueden señalarse las actividades que sobre el particular ha desarrollado la Secretaría de Gobernación por conducto del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, y en las

cuales la coordinación con los gobiernos estatales ha sido un elemento imprescindible. También, debe mencionarse la puesta en marcha el año pasado por la Secretaría de Desarrollo Social del Programa de Desarrollo Institucional Municipal que busca acrecentar la capacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos en materia de desarrollo social.

Recursos financieros.- Con independencia de los mayores recursos que de la recaudación federal participable se han asignado a estados y municipios durante la presente administración, es un punto impostergable para el fortalecimiento de las haciendas públicas municipales acrecentar su capacidad recaudadora propia, marcadamente la del impuesto predial que representa el tributo municipal por excelencia. En ese sentido, y aun cuando los estudios existentes en la materia difieren en sus resultados, es evidente que un número muy importante de municipios deja de recaudar significativos recursos de su base impositiva propia debido a la carencia de elementos técnicos que le permitan hacerlo. De ahí la importancia de los esfuerzos coordinados para la constitución y fortalecimiento de instrumentos técnicos tan importantes como los catastros municipales.

En cualquier caso, es digna de mención la propuesta de que la insuficiencia de recursos financieros que enfrentan los gobiernos municipales debe ser vista en su conjunto, es decir, como un problema que integre el aspecto de ingresos, egresos, racionalización del gasto público municipal y contraloría. Se trata de transitar hacia una visión hacendaria más que a una estrictamente de carácter fiscal.

Infraestructura gubernativa.- La eficacia gubernativa municipal también tiene como uno de sus componentes el contar con insumos de gobierno que le permitan a los ayuntamientos llevar a cabo su acción pública. Uno de los instrumentos de gobierno más importantes lo constituye el marco jurídico, en el cual los gobiernos municipales fundan su actuación. Al ser los ayuntamientos la instancia de gobierno más cercana a la comunidad, éste se constituye por ende en el basamento del Estado de derecho, que nos indica que toda autoridad debe basar su acción pública en norma jurídica válida. La fracción II del artículo 115 constitucional establece en favor de los ayuntamientos la denominada facultad reglamentaria. Esta potencialidad, sin embargo, ha sido en términos generales, deficiente o insuficientemente desplegada.



La ya referida encuesta que sobre el perfil municipal llevaron a cabo el INEGI y el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, arroja datos reveladores sobre las carencias reglamentarias de los ayuntamientos del país, y que suponen no sólo el riesgo de la ilegalidad de muchos actos de gobierno municipal, sino también la falta de uniformidad y criterios rectores de la actuación gubernativa. De acuerdo con esta encuesta, aplicada a los entonces dos mil 395 municipios existentes en esa fecha, una quinta parte de los municipios del país carecían de su Bando de Policía y Buen Gobierno, mientras que de los existentes, casi el 40 por ciento se mostraba desactualizado. Con relación al Reglamento Interior del Ayuntamiento, más de una tercera parte de los ayuntamientos carecía de éste, en tanto que, de los existentes, casi la mitad no estaba actualizado. En el mismo sentido se evidenció el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal, ya que más de la mitad de los municipios no lo tenía y de los que sí, en más 60 por ciento se mostraba rezagado. Por su parte, el Reglamento de Participación Ciudadana no se tenía en las tres cuartas partes de los municipios, y en la misma proporción se mostraba desactualizado en el 30 por ciento de los que sí lo tenían. En términos generales se observan tres distintas clases de problemas en esta materia. En primer término, en relación con municipios de grandes dimensiones y capacidad financiera, se observa un problema relacionado más con la inconstitucionalidad de sus reglamentos que con la ausencia de los mismos. Dentro de este reducido grupo de ayuntamientos se ha observado una importante actividad reglamentaria que busca normar el dinamismo

de sus gobernados, pero que, en ocasiones, emite sus ordenamientos reglamentarios violentando garantías constitucionales.

**NÚMERO DE MUNICIPIOS
POR TIPO DE ORDENAMIENTO**

Tipo	No existe	No actualizado
Bando de Policía y Buen Gobierno	570	955
Reglamento Interior del Ayuntamiento	849	1,161
Reglamento Interior de la Administración	1,352	1,542
Reglamento de Participación Ciudadana	1,717	1,822

Aplica a los entonces dos mil 395 municipios existentes a la fecha.

Un segundo problema se refiere a un grupo bastante más amplio de municipios, generalmente de tamaño medio y con características urbanas y semiurbanas, dentro de los cuales se aprecia una obsolescencia casi generalizada de sus ordenamientos reglamentarios. Esto es así en razón del vertiginoso cambio socioeconómico y demográfico que han experimentado esos municipios, mismo que ha provocado que una parte importante de su base reglamentaria caiga en desuso. En este caso, no se soslaya la socorrida práctica de copiar casi automáticamente y sin modificación alguna, la base reglamentaria del municipio capital, o del municipio más cercano de mayor grado de desarrollo, lo cual provoca la existencia de ordenamientos que buscan regular realidades ajenas a aquellas en los que se pretenden aplicar. Un tercer problema es aquel referido a municipios pequeños, y esencialmente de carácter rural y con sensibles índices de marginación. En éstos se observa una ausencia, casi generalizada, de cualquier tipo de ordenamiento reglamentario con los problemas que esto evidentemente genera.

Con el fin de subsanar dichas carencias reglamentarias, la Secretaría de Gobernación implementó, en coordinación con los gobiernos de los estados, un Programa Nacional de Apoyo a la Modernización Reglamentaria Municipal. A la

fecha se han signado ya 28 convenios entre la Secretaria de Gobernación, por conducto del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, y los gobiernos estatales. Sin embargo, debe reconocerse la insuficiencia de los esfuerzos realizados hasta el momento. A ello contribuye no solamente la limitación de los recursos para impulsar el programa nacional de referencia, sino también la un poco enraizada cultura de la legalidad entre numerosos ayuntamientos. Asimismo, debe considerarse que no sólo basta con proponer adecuaciones reglamentarias y acercar a los ayuntamientos diversos reglamentos tipo, sino también de un gran esfuerzo para llamar a esta lo que Mauricio Merino ha denominado atinadamente cribado de la maraña legal y reglamentaria que envuelve a los municipios .

Seguridad Pública Municipal.- De acuerdo con una encuesta realizada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, es evidente que uno de los problemas más sentidos entre la ciudadanía es el de la seguridad pública. En el ámbito municipal son muchas las aportaciones que se pueden hacer para la atención de este problema. Baste considerar que constitucionalmente la función de policía preventiva le corresponde a los gobiernos municipales, así como el hecho de que, de un número aproximado total en el país de 290 mil elementos que integran toda la gama de cuerpos policiacos, 220 mil de ellos corresponden a los cuerpos de seguridad pública municipal.

Con independencia de los esfuerzos que realiza el Sistema Nacional de Seguridad Pública en diversas materias, como la profesionalización, en el plano municipal debe profundizarse en la reorganización administrativa de la seguridad pública bajo una concepción integral, que trascienda la simple idea de que en el municipio ésta consiste únicamente en vigilar la paz pública en las vías de uso común. De esta manera, debe buscarse una reorganización que inicie desde la prevención del delito a nivel municipal, la conformación y actualización de los Bandos de Policía y Buen Gobierno y reglamentos de los cuerpos policiales municipales, la reestructuración orgánica de las funciones de seguridad pública municipal, así como la integración de un sistema de justicia cívica municipal por el cual se imparta justicia administrativa de manera más profesional y se apliquen lineamientos para la readaptación de infractores administrativos reincidentes.

Al revisar las propuestas que sobre renovación municipal externa el gobierno federal a través del Programa para un Nuevo Federalismo, así como los antecedentes que en la materia han supuesto iniciativas formuladas desde el poder público, surge el debate acerca de cuál ha sido el origen y motor del cambio político a nivel municipal, que se ha observado particularmente en los tres últimos lustros en nuestro país. Al respecto varias opiniones sostienen que éste se ha dado a partir de la sociedad civil, o debido a hechos como la intensa competencia política y la pluralidad consiguiente que se empezó a manifestar en los municipios antes que a nivel estatal o nacional.¹³ También se menciona como origen del cambio político municipal a personalidades o élites que han asumido con vehemencia la lucha política en algunos municipios. Como elemento común a algunas de estas posturas pareciera subyacerlas la hipótesis de que la democratización municipal se ha verificado a pesar de las resistencias gubernamentales.

Lo anterior, en ocasiones, no sólo regatea sino que pasa por alto las iniciativas generadas desde gobiernos federales y estatales que han contribuido a dicho cambio político en los municipios mexicanos. Reformas como la de 1983 y planteamientos como los que se exponen para la renovación municipal en el programa federalista de la actual administración han sido, sin duda, elementos que lejos de contener han impulsado la democratización municipal. Esto no quiere decir que el poder público ha sido el único o predominante autor del cambio municipal, sino que éste es el resultado de sinergias reformistas en las que sociedad, partidos políticos y gobierno han hecho importantes contribuciones. El que estas sinergias o coaliciones proreformistas sigan produciendo cambios cualitativos en la vida municipal mexicana depende no de debates en los que se disputa la paternidad de los cambios democratizadores, sino de la formación de amplios consensos para mejorar y consolidar nuestras instituciones, tal como se plantea en la propuesta para la reforma del Estado, que hoy en día nos debe estar ocupando.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El federalismo en el Estado Mexicano debe de ser entendido de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y vigente, quién en sus artículos 39, 40 y 41, establecen todo lo referente a este respecto.

SEGUNDA.- Según nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y vigente, respecto al Federalismo Dice: **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 de acuerdo a las bases que establece la propia constitución.**

TERCERA.- Etimológicamente y jurídicamente federalismo significa gramaticalmente la adhesión al sistema federal, su defensa y su ejercicio en el Estado Mexicano.

CUARTA.- Etimológicamente y jurídicamente Federalización significa gramaticalmente la acción de hacer Federal, que es precisamente lo que ocurre cuando los poderes federales se atraen hacia sí, y se incorporan a su jurisdicción actividades o atribuciones que antes pertenecían al patrimonio de las entidades federativas.

QUINTA.- Federalismo y Federalización son dos mitades que componen al poder del Estado Mexicano, es el principio y el fin del sistema federal mexicano, en el cual el Federalismo creó a los Estados y la Federalización los absorbe.

SEXTA.- Las ideas del Federalismo en el Estado Mexicano dejan mucho que desear, y los nuevos programas del Federalismo que se crean en el año 2000 son síntoma de que se deben aplicar objetivamente en nuestro Estado.

SÉPTIMA.- Las perspectivas del federalismo en el Estado Mexicano, van íntimamente relacionadas con las elecciones políticas y la desintegración del partido único en el poder que es el PRI, y que cada día que transcurre políticamente hablando en México, los partidos políticos contrarios al PRI, van ganando espacios y pidiendo cada día más que las políticas de federalismo sean más equilibradas y más reales.

BIBLIOGRAFÍA

ACEDO RODRÍGUEZ, Blanca. La integración de los ayuntamientos federales en México. Edit. Centro de Estudios para la Reforma del Estado. México, D.F. 1997. págs. 110

ALEXANDROW N.G. Teoría General del Estado y del Derecho México, D.F. Ed. Grijalbo, 1966. págs. 214

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Teoría General del Estado. Edit. Harla, México, 1994. págs. 190

ANLEN LOPEZ, Jesús. *Origen y Evolución de los Partidos Políticos en México*. Edit. Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, D.F., 1993. págs. 120

ARNAIZ AMIGO, Aurora, Soberanía y Potestad. México. UNAM / Facultad de Derecho, México, D.F., 1967. págs. 195.

_____, Aurora. Ciencia Política. Edit. Antigua Librería Roblero, México, D.F., 1989. págs. 196.

ARNAIZ AMIGO. Aurora, Ética y Estado, México. Textos Universitarios UNAM, 1975. págs. 184

BARLEY HERNÁNDEZ, Juan. El Federalismo Central en México. 5ª ed. Edit. Caballito, México, D.F. 1996. págs. 184.

BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado. Edit. JUS, México, D.F., 1991. págs. 132.

BELTRAN SÁNCHEZ, Ulises. Historia del Federalismo en México. 6ª ed. Edit. Centro de Investigaciones. México, D.F. 1972. págs. 90.

BRECHT, Arnolds Teoría Política Buenos Aires, Argentina, Ed. Depalma, 1983. págs. 130

BURDEAU, George. *Método de la Ciencia Política*. Buenos Aires, Argentina, Ed. Jurídica Europa - América. 1961. pág. 214.

_____. *La Democracia*. 3a. ed., Edit. Ariel, Barcelona, 1989. págs. 215

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 10a. Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1992. págs. 220.

_____. *El Estado*, México, Edit. Porrúa, S.A., 1970 págs. 174.

CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Derecho Constitucional Mexicano*. 18ª ed. Edit. Textos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F. 1994. págs. 179.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *Derecho Constitucional Mexicano* 18º ed. Edit. Porrúa S.A., México, D.F. 1997. págs. 210

CARRE DE MALBERG, Raymond *Teoría General del Estado*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1987. págs. 110.

CARRION, Jorge. *Actualidad Política en México*. Crisis. Democracia y Reforma Electoral. En "Estrategia" Año III, Vol. 3, Núm. 17. Septiembre - Octubre de 1996. págs. 120.

CORDOVA, Arnaldo, Estrada Gerardo, Pantoja David, Perchard Jaqueline y Suárez Enrique. *Ciencia Política, Democracia y Elecciones*. Edit. UNAM, México, D.F., 1996. págs. 89.

CROSSMAN, R. H. S. *Biografía del Estado Moderno*. Edit. Fondo de Cultura Económica, 1979. págs. 120.

CUEVA, Mario de la. *La Idea del Estado*. 3a. ed., Edit. UNAM Facultad de Derecho, México, D.F., 1992. págs. 199.

- _____. Apuntes de Cátedra de Derecho Constitucional. 2a. ed., Edit. UNAM Facultad de Derecho, México, D.F., 1990. págs. 314.
- DABIN, Jean. Doctrina General del Estado México. Ed. JUS, 1946. págs. 189.
- DE LA HIDALGA, Luis. *El Equilibrio del Poder*. 4a. ed., Edit. UNAM. México, D.F., 1990. págs. 124.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª ed. Edit. Porrúa S.A. México, D.F. 1992. págs. 105.
- DELHUMEAU, Antonio. *Estudios Políticos*. Revista del Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México, D.F., 1993. págs. 114.
- DONELL RODRÍGUEZ, Guillermo. *La Democracia Federal en México*. 3ª ed. Edit. Publicaciones del IFE. México, D.F. 1997. págs. 79.
- DOWSE Y HUGHES. *Sociología Política*. 2a. ed., Edit. Alianza Madrid, 1993. págs. 215.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. *Cómo Interpretar el Federalismo en México*. 4ª ed. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM, México, D.F. 1996. págs. 113.
- FOX QUEZADA, Vicente. *El Federalismo Como Expresión de Democracia*. Edit. Publicaciones del Gobierno de Guanajuato, México, León Guanajuato. págs. 415.
- GALINDO CAMACHO, Miguel. *Teoría del Estado*. 8ª ed. Edit. Editores Mexicanos Unidos. México, D.F. 1994. págs. 198.
- GONZALEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. 3a. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1991. págs. 254.
- LANZ DURET, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*. 14ª ed. Edit. Porrúa S.A. México, D.F. 1996. págs. 179.

MERINO RODRÍGUEZ, Mauricio. La Descentralización del Federalismo en México. 9ª ed. Edit. Centro de Estudios de la Reforma de Estado. México, D.F. 1998. págs. 114.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 3a. Ed., Edit. PAX, México, D.F., 1993. págs. 210.

_____. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. 10a. Ed., Edit. PAX, México, D.F., 1994. págs. 120.

REYES HEROLES, Jesús. El Federalismo en México. Edit. Facultad de Derecho / UNAM. México, D.F. 1995. págs. 178.

SAYEG HELÚ, Jorge. Estudios de Derecho Constitucional Mexicano. 5ª ed. Edit. ENEP Acatlán UNAM. 1994. págs. 117.

SERNA MARTÍNEZ, Juan. El Derecho Constitucional Mexicano. 6ª ed. Edit. Porrúa S.A. México, D.F. 1991. págs. 182.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 6a. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1993. págs. 210.

_____. Conferencia de Federalismo en México. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM. México, D.F. 1996. Págs. 34.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 20ª ed. Edit. Porrúa S.A. México, D.F. 1996. págs. 214.

_____. Leyes Fundamentales de México. 49ª ed. Edit. Porrúa S.A. México, D.F. 1998. págs. 416.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales en México

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento Interno para el Gobierno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.