



Reflexiones sobre el federalismo mexicano

/ Diego Valadés

A partir de la Constitución de 1857 México se ha mantenido, sin interrupción formal, como una república representativa, democrática y federal (artículo 40). Empero, los cuatro elementos que integran la forma del Estado mexicano, han tenido un desarrollo accidentado y desigual. El primer medio siglo de nuestra vida independiente lo consumió la lucha, intestina e internacional, entre la monarquía y la república, y la construcción de la democracia electoral fue objeto de un debate que llenó el siglo XX completo. Todavía están pendientes la consolidación de la democracia institucional, del federalismo y de la representación política.

Con algunos paréntesis históricos, el federalismo ha sido una decisión formalmente en vigor desde 1824. Al cabo de casi dos siglos, empero, sigue a medio construir. Un sistema presidencial fuertemente centralizador y un sistema representativo precariamente articulado, han impedido que la vida federal alcance su plenitud. La pregunta básica que debemos hacernos concierne a las posibilidades de desarrollo que se ofrecen al federalismo en el contexto de un sistema presidencial hipertrofiado y de un sistema representativo atrofiado, en tanto que la descentralización espacial del poder se ve obstruida por la concentración política del poder.

Es indispensable examinar las experiencias de descentralización del poder en los sistemas federales y regionales del mundo, relacionadas con la estructura y el funcionamiento del Estado constitucional. Desde una perspectiva académica es posible estudiar por separado las diferentes fases y expresiones del poder, pero no se debe omitir que forman parte de un conjunto, porque la interacción de todas las instituciones es lo que potencia o inhibe el desempeño real de cada una. El Estado no es un fenómeno fractal. La revisión individualizada de cada uno de sus componentes no debe confundirse con una posible configuración fragmentaria del Estado constitucional. Todo sistema constitucional regula instituciones que se ensamblan para producir un resultado determinado. El funcionamiento de los sistemas federales de-

pende de la estructura democrática del Estado, y de su complemento natural: el sistema representativo.

El federalismo en el mundo asoma a su tercer siglo de vida; es tiempo suficiente para identificar algunas de sus constantes. En primer lugar, no se deben confundir los múltiples casos de federalismo formal con los de federalismo en sentido material. Estos últimos nunca se han producido en los sistemas autoritarios. Por definición se trata de procesos excluyentes. El federalismo sólo funciona en los sistemas democráticos participativos (como el suizo) o en los representativos, pero no en los sistemas autoritarios.

En el caso mexicano encontramos dos factores que deben ser considerados. El primero consiste en que el poder Ejecutivo está depositado en una sola persona. Con independencia del talante democrático con el que circunstancialmente se pueda ejercer, la norma fundamental consagra la máxima concentración posible del poder unipersonal. El otro factor concierne a la debilidad estructural del Congreso federal y de los congresos estatales. Aunque en su integración obedecen a los cánones del pluralismo, al proscribirse la reelección de sus integrantes se les sustrajo al escrutinio y al control por parte de la ciudadanía, privándoles así de una de las características esenciales de un sistema representativo.

En el sistema mexicano el mandato no es propiamente representativo pues carece de mecanismos que permitan al representado supervisar la actividad y las decisiones del representante. El mexicano es un sistema formalmente de representación, pero materialmente de gestión. Los representantes y los gestores deciden en nombre de terceros, pero en el primer caso lo hacen por el acuerdo de los representados y en el segundo por la voluntad de los gestores. Al redefinir el federalismo tendremos que actualizar también los alcances del sistema representativo, para que la transferencia de facultades a las entidades federativas no se traduzca en una nueva modalidad de concentración del poder en el ámbito local y abra un espacio para el resurgimiento de modalidades de dominio conocidas como "caciquismo".

En todo sistema constitucional están presentes las

tensiones entre organización y entropía. De ahí que su diseño y su operación requieran de ajustes continuos. Éste es un tema especialmente sensible cuando se aborda la estructura federal de un Estado. En México el discurso federalista ha puesto especial énfasis en los asuntos hacendarios, pero no en las cuestiones relacionadas con la organización y el ejercicio del poder federal y local. En otras palabras, se ha planteado una amplia estrategia para aumentar el volumen de los recursos financieros disponibles por parte de los estados, sin que por otra parte se hayan sugerido reformas que contribuyan a mejorar la calidad del control político de los congresos estatales en relación con los gobiernos.

El federalismo mexicano se vio limitado por los procesos de concentración del poder que se vivieron a partir de la Constitución de 1857, y ahora parece amenazado por una tendencia inversa, en el sentido de convertir a los gobiernos estatales en los nuevos ejes del autoritarismo mexicano. Más que una descentralización del poder, lo que se puede producir en México es que el poder político deje de estar concentrado en el presidente para concentrarse en los gobernadores. No se trataría de un proceso real de descentralización, sino de multiplicar los puntos de concentración del poder. No creo que en este caso se pueda hablar, con propiedad, de una nueva etapa del federalismo en México, sino simplemente de una nueva modalidad de autoritarismo.

En la mayor parte de los estados la estructura de los congresos y de los órganos jurisdiccionales sigue siendo muy endeble. Numerosos factores se han conjuntado para favorecer la fuerza política creciente de los gobernadores. La totalidad de las constituciones locales reproduce el modelo concentrador del poder Ejecutivo que procede de la Constitución federal. Adicionalmente, los partidos políticos se encuentran en una etapa de tensiones internas que han permitido que muchos gobernadores intervengan en la vida local de las organizaciones políticas haciendo prevalecer sus decisiones en cuanto a la postulación de candidatos para cargos locales y federales. A esto se suma que, si bien con grados variables, la estructura de los medios de comunicación locales sigue siendo influida por las decisiones del poder. Finalmente, a todo lo anterior se suman la presencia de un gobierno federal inseguro y contradictorio, la ausencia de un sistema representativo eficaz y la influencia de las decisiones políticas en la integración de numerosos órganos jurisdiccionales estatales, lo que genera condiciones poco propicias para la consolidación de la democracia en el país.

La paradoja constitucional consiste en que, en las con-

diciones actuales, la transferencia de facultades en materia hacendaria a las entidades federativas no favorece al federalismo, sino a la multiplicación de los centralismos. En la organización constitucional de la mayor parte de los estados aparecen aspectos que todavía no recoge el sistema nacional. Por ejemplo, el derecho de iniciativa legislativa conferido a los tribunales; la presencia de un secretario general de gobierno, a quien se suele atribuir una mayor jerarquía que al resto de los integrantes del equipo de colaboradores del gobernador, ofreciéndose así una figura germinal de un coordinador de gabinete; los ayuntamientos, cuyos cabildos están integrados de una manera plural y participan en tareas de gobierno, administración y justicia, para sólo señalar algunos ejemplos. Sin embargo la mayor parte de las entidades federativas no han aprovechado los espacios que les reserva la Constitución federal, para desarrollar instituciones novedosas y avanzar en el proceso de reforma del Estado.

Las consideraciones relacionadas con esta reforma han quedado circunscritas al ámbito federal. Al margen de las discrepancias que se suscitan en cuanto a la expresión “reforma del Estado”, se entiende que, de manera general, se alude a los cambios en cuanto a la organización y el funcionamiento de los órganos estatales, en especial del gobierno. Durante décadas en México se han registrado cambios significativos en el Congreso y la judicatura, pero en cuanto a la organización y las atribuciones de la presidencia apenas han habido algunos avances. Los más significativos corresponden al periodo presidencial de Miguel de la Madrid, cuando fue suprimida la facultad presidencial de promover la destitución de miembros del poder judicial federal,¹ se establecieron constitucionalmente los principios rectores de la política exterior mexicana y se inició la reducción del aparato administrativo que otorgaba a los presidentes un enorme poder de cooptación. En ese periodo también se introdujeron las reformas en el ámbito municipal merced a las cuales se adoptó el principio de representación proporcional que permitió superar el monopolio del poder por una sola fuerza política e iniciar un proceso de desconcentración del poder.

Pese a esos cambios, el poder presidencial sigue altamente concentrado. Aun cuando ha disminuido la preeminencia política de las decisiones presidenciales, esto se debe fundamentalmente a procesos ajenos a la estructura constitucional. La composición plural del Congreso; la considerable reducción del aparato burocrático, sobre todo por la desincorporación de numerosas empresas públicas; la desaparición de un partido de Estado y la autonomía de buena parte de los medios de comunicación, ha restado a los presidentes muchas de las atribuciones

que les daba el sistema político. Sin embargo, subsisten las que les otorga el sistema constitucional. Esta discrepancia genera muchas tensiones que sólo podrán ser superadas mediante una reforma del Estado.

Ahora bien, en el ámbito estatal se reproduce a escala el modelo presidencial. En la mayor parte de las entidades subsisten tanto las atribuciones centralizadoras que resultan del sistema constitucional, cuanto las que derivan de un sistema político que, paradójicamente, sigue funcionando conforme a los patrones del autoritarismo. El impulso del cambio democrático procedió en gran medida de la transformación del sistema electoral y de la renovación de la vida municipal, pero en la medida en que la meta más atractiva para las fuerzas políticas consistía en alcanzar el poder nacional, ha pasado inadvertido que en buena parte de los estados se mantienen prácticamente incólumes las prácticas de un poder muy concentrado.

En las entidades federativas los gobernadores han conseguido el control sobre el aparato local de los diferentes partidos del que carecían cuando la estructura partidista hegemónica dependía del presidente; han multiplicado su influencia en el nivel federal, en tanto que numerosos legisladores federales han sido postulados gracias a la influencia de los gobernadores y abrigan aspiraciones sucesorias que en muchos casos dependen de la voluntad de los jefes locales del gobierno; tienen diversos niveles de ascendiente con los congresos y los órganos jurisdiccionales estatales, y disponen de instrumentos de presión sobre los medios de comunicación locales. En otras palabras, al superarse fáctica pero no jurídicamente el verticalismo que caracterizó al funcionamiento de las instituciones mexicanas durante varias décadas, todo lo que se consiguió fue trasladar, fortalecido, el modelo autoritario hacia los estados.

El panorama institucional mexicano es contradictorio en un doble sentido: por una parte aunque subsisten algunos estilos arcaicos, básicamente se han superado las conductas autoritarias en el ámbito federal; sin embargo la estructura constitucional permanece intacta, de manera que las posibilidades de una restauración continúan latentes; la otra contradicción consiste en que si bien se ha producido un relajamiento de la concentración del poder federal, en contrapartida se ha acentuado en los ámbitos estatales. Al quebrarse la dependencia política que existía entre el presidente y los gobernadores, y al no producirse ningún cambio que institucionalizara las nuevas relaciones de poder, los gobernadores han ocupado el espacio que dejó vacío la nueva presidencia. Desde un punto de vista constitucional esta situación representa una regresión, porque en lugar de consolidar la

democracia, ha dispersado hacia el interior del sistema federal varias de las formas de comportamiento político propias del autoritarismo. Este problema se acentúa en la medida en que los gobernadores, legatarios del viejo sistema autoritario mexicano, han adoptado un discurso federalista que les resulta muy funcional. La debilidad política del gobierno federal, la capacidad para concentrar el poder por parte de los gobernadores, la utilidad de la bandera federalista, que permite posponer la redefinición democrática de las instituciones, hacen que el federalismo adquiera el tono de una proclama oportunista que en realidad encubre un proyecto expansivo, neocaciquil, de numerosos agentes políticos. A ese proceso contribuye, involuntariamente, el poder federal, cuyas prioridades están centradas en negociar con los gobernadores los apoyos necesarios para impulsar reformas ajenas a la estructura del poder. Las prioridades gubernamentales no consisten en la consolidación de la democracia; siendo necesarias, sin duda, la reforma fiscal y la concerniente a los energéticos, no son, sin embargo, las que permitirán consolidar la democracia constitucional en México. Esta equivocación puede tener efectos de largo plazo, porque construir la democracia constitucional ya no se enfrentará sólo a las resistencias al cambio que siempre presentan las elites desplazadas; en el futuro cercano también encontrará una decidida oposición por parte de los núcleos locales de poder, que estarán comenzando a disfrutar de las ventajas que les ofrece el ascenso de su influencia en el ámbito federal y su capacidad de dominio en el ámbito local.

Los órdenes de gobierno obedecen a la lógica de un proceso no regulado de transferencia de poder hacia los estados. La Constitución, como estatuto jurídico del poder, está jugando un papel secundario en la configuración de los nuevos estilos de gobierno. Se está construyendo una realidad que era previsible pero que no fue anticipada por quienes tenían la posibilidad de tomar decisiones. La modificación de esa tendencia centrífuga del autoritarismo requerirá de un poderoso esfuerzo de imaginación constitucional y política. La forma tradicional de contrarrestar los fenómenos caciquiles ha consistido en la centralización del poder. Sólo que si eso ocurriera en el futuro, significaría un aplazamiento más de la democracia en México. Será necesario, por ende, buscar otras opciones menos costosas aunque, quizá, más demoradas.

Sin que se pueda decir que hay remedios universales, sí es posible suponer que en pocos años más la reforma del Estado deberá contemplar una profunda transformación del poder en los estados. Una de las formas de evitar

que la tensión entre el poder local y el federal desembogue en un nuevo centralismo, consistirá en dismantelar, tanto como se pueda, el autoritarismo de los gobernadores. Esto no será sencillo, si antes de intentarlo se adoptan decisiones de intercambio de favores políticos, que le den al gobierno federal los votos que requiere en el Congreso para avanzar en las únicas reformas que realmente le interesan, mientras que los gobernadores obtienen potestades tributarias que les permitirán consolidar sus espacios de control en sus respectivos estados.

Para fortalecer el federalismo y eludir en lo posible los efectos de nuevos intentos caciquiles será indispensable una reforma que incluya el fortalecimiento del sistema representativo y la adopción de un gobierno de gabinete; pero será igualmente necesario renovar la organización y el funcionamiento del poder local. Conviene pensar en una amplia agenda de reformas que incluya, entre otros, los siguientes aspectos:

Servicio civil. La mayor parte de los estados y municipios continúan funcionando conforme a los cánones del autoritarismo, de suerte que los cargos públicos siguen siendo vistos como patrimonio político de los titulares del poder. En ambos casos se requiere de una respuesta institucional que, además de superar esa visión patrimonialista de la política, permita contar con cuerpos profesionales para la administración local y municipal.

Derechos fundamentales. Existen posibilidades de extender los derechos que figuran en la Constitución federal. Pueden considerarse los derechos de las minorías; de los grupos vulnerables (personas con necesidades especiales: invidentes, etc.); de la niñez (medidas de protección para su desarrollo, integridad y bienestar); de la juventud (orientación educativa, calidad de la enseñanza, programas de empleo); de las mujeres (acciones para superar situaciones de desventaja); de la tercera edad (apoyos asistenciales para contribuir a su bienestar, y programas culturales que estimulen su integración y participación comunitaria); del deporte y recreación (habilitación y conservación de espacios para la práctica deportiva; apoyo para el adiestramiento y la educación física; oportunidades para presenciar, organizar y participar en acciones deportivas y de esparcimiento); del desarrollo urbano (derecho al espacio urbano); de la creación cultural (libertad de creación, interpretación y difusión cultural, conservación del patrimonio cultural y apoyo a iniciativas colectivas e individuales para el desarrollo de las artes); de desarrollo laboral (capacitación de trabajadores manuales; educación continua para técnicos y profesionales); de autodeterminación informativa, de prohibición de la arbitrariedad (además de suje-

tarse a las normas, actuar de manera razonable en las relaciones entre poder y particulares); de orientación jurídica (información sobre leyes y decretos, sobre obras públicas y prestación de servicios, sobre instancias para presentar quejas; información sobre leyes federales aplicables); de acción popular (medio ambiente y defensa del patrimonio cultural) ante entidades locales y federales y de apoyo al ciudadano ante situaciones que lesionen sus intereses (por acción de las autoridades). La ampliación de los derechos fundamentales tiene un doble efecto: condiciona la orientación de las políticas públicas, con lo que se reduce la discrecionalidad del ejercicio del poder, y permite el diseño de instrumentos de garantía contra los excesos del poder.

Reequilibrio de los órganos del poder. En cuanto a la nueva estructura del gobierno local, será conveniente revisar la extensión del periodo gubernamental; las funciones del gabinete local, y su ratificación por el congreso local; y la autonomía del ministerio público, que en el ámbito estatal tiene una especial relevancia. Por lo que atañe a los congresos debe estudiarse ampliar periodo de los legisladores, ampliar los periodos de sesiones, establecer reglas precisas para la presentación del presupuesto, y adoptar la comparecencia periódica e interpeleación de funcionarios y el acceso a la tribuna de los funcionarios. La concentración del poder a la que se propende debe ser eludida mediante una más intensa relación entre los funcionarios de mayores responsabilidades y los órganos de representación política local.

Relaciones entre la Federación y los estados. Entre los puntos más sensibles de estas relaciones se incluyen la presencia de numerosos delegados federales, las asimetrías en cuanto a la distribución de los recursos fiscales y la revisión de las resoluciones judiciales locales por el poder Judicial federal. Se trata de cuestiones que deben ser objeto de un nuevo enfoque, porque representan todavía la antigua estrategia de control sobre los estados. Pero antes de abordar estos capítulos tendrá que reformarse la vida institucional de los estados, por las razones que ya han sido mencionadas.

La reconstrucción del federalismo mexicano corre paralela a la reforma del Estado. Lamentablemente es una tarea que parece ajena en unos casos a la voluntad y en otros a la capacidad de los agentes políticos. Todo se ha dejado en manos del tiempo ■

¹ El artículo 111 establecía que el presidente podía "pedir" a los diputados la "destitución", "por mala conducta", de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte, de los magistrados y de los jueces federales en tanto que, además, la integración mayoritaria de esa Cámara correspondía al partido dominante, el peso de ese precepto era de enorme magnitud.