

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO

Jesús ORTEGA

Uno de las asignaturas todavía pendientes dentro de la llamada reforma del Estado es la de otorgar un verdadero carácter federal al Estado mexicano.

Como sabemos, México, después de obtener su independencia, decidió y adoptó el sistema de República Federal; el artículo 5o. del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 (Decreto del 31 de enero), fue claro al expresar: “La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”. Gracias a grandes próceres como Manuel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farias, Crescencio Rejón, entre otros, se logró imponer en el seno del Congreso este criterio, por lo que con la redacción en el artículo 4o. de la Constitución del 4 de octubre de 1824* se creó formalmente el Estado federal mexicano.

Sin embargo, esta organización jurídico-política estaría vigente hasta el 15 de diciembre de 1835, fecha en que se expiden las “Bases Constitucionales” que dieron paso a las llamadas “Siete Leyes”, que a los 15 días, es decir, el 29 de diciembre de 1835, se convirtieron en la Constitución mexicana de 1836, que sería de corte absolutamente centralista. Esta situación prevaleció, con la expedición de las Bases de Organización Política de la República Mexicana, que se convertirían en la Constitución de 1843, a pesar de los esfuerzos por retornar a la Constitución de 1824 para restaurar el federalismo.

Es, finalmente, en la Constitución de 1857 que se consolida el federalismo mexicano, quedando la redacción de su artículo 40 en los términos siguientes: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados li-

* El proyecto de Constitución se presentó el 1 de abril de 1824, aprobándose el 3 de octubre del mismo año, tomando el nombre de “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”.

bres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”. Cabe señalar que el texto de este artículo con el mismo numeral fue ratificado por el Constituyente de 1917, por lo que hasta ahora sigue estando vigente.

El principio constitucional en que se fundamenta el estado federal es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad indispensable de poderes para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asignan los poderes restantes.

La consecuencia de esta distribución de poderes o competencias entre una pluralidad de centros de poder independientes y coordinados consiste en que cada parte del territorio y cada individuo están sometidos a dos poderes soberanos, al del gobierno federal y al de un estado federado, sin que por esto desaparezca el principio de unidad de decisión sobre cada problema.

El modelo federal lleva a cabo una verdadera división del poder soberano de acuerdo con la división territorial, por lo que el equilibrio constitucional no puede mantenerse sin la primacía de la Constitución sobre todos los poderes.

Por otro lado, puede decirse que la superación del principio de indivisibilidad de la soberanía, con la posibilidad de hacer coexistir en la misma área constitucional dos órdenes de poderes soberanos, permite conciliar las ventajas de la pequeña dimensión, en la cual los individuos tienen mayor posibilidad de participar directa y permanentemente en el proceso de formación de las decisiones políticas. Asimismo, una democracia que sólo se manifiesta en el nivel nacional, sin la base del autogobierno local, es una democracia nominal, porque controla desde el vértice sofocando a las comunidades. En este sentido, con relación a la planeación, si se decide en el centro, sin una relación efectiva con el ambiente humano en que están arraigadas las instituciones regionales y locales y con las exigencias reales que éstas expresan, no sólo tiene un carácter autoritario sino que es ineficaz, porque no se basa en las preocupaciones concretas de los ciudadanos.

Es perfectamente claro que en México, durante décadas, el federalismo consolidado formalmente en las Constituciones de 1857 y de 1917,

no se ha materializado en los hechos por diversos factores, entre ellos, el exacerbado presidencialismo que en esta nueva etapa de la vida democrática del país tendrá necesariamente que transformarse para hacer del federalismo una realidad.

Es curioso cómo la pasada administración trató de hacer ver que una de sus principales prioridades era la del fortalecer el federalismo, realizando pequeñas descentralizaciones en ciertos sectores y destinando mayores recursos para las entidades y municipios a través de los programas sociales y del ramo 33.

En el Partido de la Revolución Democrática creemos que para avanzar hacia un nuevo federalismo se deben orientar tres aspectos fundamentales:

- a) Una reforma política que comprenda la necesaria transformación de todo el régimen de representación política, las atribuciones de los gobernantes en los diversos niveles de la esfera gubernamental estatal.

Lo que tienen que hacer en realidad los gobiernos locales es fungir como verdaderos centros que coadyuven, mediante políticas públicas efectivas, a promover, con la participación de los particulares y las organizaciones públicas, polos de desarrollo sustentable para ampliar y fortalecer los mercados regionales.

Para hablar de un nuevo federalismo, hay que revertir el excesivo centralismo improductivo, decadente e histórico que aún se vive.

- b) En segundo término, debe realizarse una reforma en el aspecto administrativo, que corresponde al proceso de desconcentración o descentralización de las funciones operativas y de diversos niveles de gestión.
- c) Y, en tercer término, emprender una reforma económica que tiene que ver con la transformación del sistema fiscal, a fin de que se dote y faculte a los estados y municipios de mayores participaciones y atribuciones.

En general, para el establecimiento de un nuevo federalismo, debe impulsarse, entre otras cosas:

- El equilibrio real y formal entre los poderes.
- El incremento de la representación política en el órgano Legislativo.

- El reconocimiento real de que los gobiernos estatales y municipales sean centros con capacidad de decisión y autonomía.
- El reconocimiento de que los gobiernos estatales y municipales tengan autonomía fiscal.
- La democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana.
- La institucionalidad de un auténtico sistema de partidos
- El fortalecimiento y autonomía del Poder Judicial y otras instituciones republicanas, como la del Ministerio Público.
- La modernización de los sistemas de gestión pública para facilitar la cooperación interinstitucional entre los diversos órdenes de gobierno.

Por otro lado, es importante señalar que no se puede avanzar hacia un auténtico federalismo si no se otorga plena libertad y autonomía al municipio.

Sobre el particular, Venustiano Carranza en su mensaje al Constituyente de Querétaro el 1 de diciembre de 1916 sostuvo:

El Municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, subrayándose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable...

Podemos decir que es en el Constituyente de 1917 en donde se cuestionó la libertad económica del municipio, y en el que no se dijo nada acerca de los derechos de los ciudadanos para integrar y manejar su gobierno municipal, a sabiendas de que es precisamente la organización democrática del municipio la garantía de su libertad.

Esta libertad se le ha negado al municipio por efectos del presidencialismo y por un sistema caracterizado por:

- a) Un presidencialismo provisto constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes donde el presidente aparece como el árbitro supremo;
- b) La estimulación en la ciudadanía al culto, no sólo a la personalidad del presidente, sino al poder presidencial, y
- c) La utilización de formas tradicionales de relación personal, como el compadrazgo, entre otras.

Así pues, el presidente ha dejado de ser una persona para convertirse en una institución que ha anulado al federalismo, la libertad y soberanía de los estados, la libertad municipal, y obstaculizado el avance y desarrollo democráticos, en razón de que este sistema se extiende hacia los estados y de ellos a los municipios, en donde su práctica se repite en sus demás escalas.

En cuanto a la libertad hacendaria y administrativa del municipio, ésta se ha obstaculizado por un sistema fiscal federal que por la distribución de competencias entre la federación, los estados y los municipios, deja a estas dos últimas instancias o niveles de gobierno sin fuentes sólidas y suficientes para atender a los gastos que su administración y desarrollo requieren. Mediante el manejo del presupuesto federal, cuyo ejercicio está encomendado al presidente de la república, se establece un mecanismo de control central de las acciones de los gobiernos local y municipal. Este mismo esquema se reproduce en los estados de la república, donde también se ha creado un sistema de coordinación fiscal que centraliza y condiciona el manejo de la hacienda pública municipal.

En consecuencia, la falta de autonomía fiscal del municipio es producto de la falta de autonomía política, que se deriva también de un sistema de control político de los ayuntamientos, traducido en la tutela que indirectamente la federación y directamente los estados ejercen sobre los municipios.

Por nuestra parte, pensamos que aparte de este nuevo federalismo del que se habla, existe la necesidad de dotar al municipio de otro *status* político y de autonomía, lo que implica una reforma del régimen interior de los estados, que entrañe al mismo tiempo la reforma municipal, en la que deben contemplarse varios aspectos, tales como:

- El *status* constitucional del municipio. De ser base de la división territorial y administrativa, debe concebirse como fundamento, unidad fundante de los estados que forman la Unión.

- Lo anterior nos lleva a que también se considere que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes municipales.
- En el terreno político, debe asumir la medida de una mayor participación de la ciudadanía en la decisión de asuntos públicos. Esto podría lograrse si se estableciera el referéndum y el plebiscito; los vecinos de un municipio podrían intervenir para aprobar el plan municipal de desarrollo, el programa de obras, ratificar la decisión del Congreso local de desaparición de los poderes municipales, etcétera, según las características sociopolíticas del municipio de que se trate.
- Electoralmente, hay que impulsar el sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, además de que se establezca un sistema equilibrado de mayoría relativa y representación proporcional.
- En cuanto a la ampliación del poder municipal, cabe señalar la necesidad de establecer órganos jurisdiccionales municipales, a los que correspondería dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares; así como impartir la justicia de paz.
- En el terreno financiero, hay que asumir medidas que reviertan la centralización de los recursos tributarios en la federación, dotando de mayor poder fiscal a las entidades federativas y a los municipios, aumentando el porcentaje de las participaciones federales a los estados y municipios y estableciendo un sistema de coordinación fiscal que no los subordine al Ejecutivo federal.

Hoy, a pesar de las diversas reformas que ha sufrido el artículo 115 de nuestra ley fundamental, que es el que se ocupa de la organización municipal y otras cuestiones relativas a los estados de la federación, no se ha conseguido la libertad hacendaria de los municipios, los cuales ni siquiera tienen la facultad de determinar las fuentes de sus ingresos ni la manera de utilizarlos, pues aquélla corresponde a la legislatura local sometida, en muchos de los casos, al Poder Ejecutivo.

En síntesis, no podemos dejar de soslayar que están pendientes muchas acciones y modificaciones constitucionales y legales que tendrán que llevarse a cabo a efecto de consolidar al Estado mexicano como una República representativa, democrática y federal.