

Gobernabilidad y federalismo

*Sergio Elles Gutiérrez Salazar**

El federalismo es un remedio político para países con una gran extensión territorial o con diversidad histórica, lingüística y étnica. El origen de la palabra federalismo viene del término latín *foedus*, que significa alianza, unión. De acuerdo a uno de sus principales teóricos, Daniel J. Elazar, este es el punto de partida para el análisis de cualquier tipo de sistema federal. Su principal ventaja consiste en integrar a las diversas regiones, grupos e individuos que se encontraban dispersos en un territorio, pero que compartían rasgos comunes como lengua, historia, tradiciones y costumbres. Mediante esta unión se alcanzaban diversos beneficios comunes para los integrantes de la alianza.

La integración de las partes fue en un principio *contractual*: sólo estaba tipificada en el acuerdo *de Iscto* de las partes. Sus primeras manifestaciones se dieron en las ciudades griegas y en la unión de los cantones suizos para hacer frente a los Habsburgo. El federalismo moderno, surgido a raíz de la Constitución de 1787 de los Estados Unidos, otorgó a este sistema un nuevo carácter al definir la relación con un sentido *constitucional*, es decir donde el poder estaba acotado, se fijaban las atribuciones de cada ámbito integrante de la Unión y se especificaba la renovación del poder en forma constante.

* Analista Político.

Gobernabilidad y federalismo

Las aportaciones de los fundadores de la nación norteamericana a la teoría del sistema federal fueron definitivas. Hamilton, Jay y Madison definieron la estructura del federalismo en sus ensayos publicados en *El Federalista* entre 1787 y 1788. Luego del periodo de crisis, surgido a raíz de la desobediencia de los estados a los *Artículos de la Confederación*, Hamilton, Jay y Madison postularon la idea hobbesiana del pacto ciudadano para crear un Estado central, pero modificaron el concepto sobre la división de poder que se originaba de ese hecho. Para ellos, el poder debía dividirse entre diferentes ámbitos de gobierno (nacional y subnacionales) y entre diversos niveles de decisión (Ejecutivo, Legislativo y judicial). De esta forma el federalismo crea dos órdenes jurídicos y requiere de un sistema de distribución de competencias entre ambos. Se realiza, según el modelo norteamericano, enumerando las facultades a cargo de los poderes federales en la Constitución y dejando a las entidades federativas, de manera residual, aquellas competencias que no sean definidas como federales.¹

Los países que a la fecha han adoptado este modelo como sistema de organización del Estado han respetado en mayor o menor grado la división de poderes y de facultades del modelo norteamericano. A la fecha, este concepto puede ser definido de diversas maneras. De acuerdo con José Luis Valverde, es un principio general de organización social. Por tanto, las relaciones entre el federalismo y el Estado federal son sólo una de las múltiples facetas de su aplicabilidad, es decir el federalismo es un fenómeno más amplio que no se limita al Estado," Asimismo, para que un sistema federal valga como genuinamente multinacional, las decisiones sobre sus límites y poderes deben reflejar conscientemente las necesidades y aspiraciones de los grupos minoritarios,"

Las características de un Estado federal son: una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados, el de la Federación y el de las entidades federativas; las entidades federativas gozan de autonomía, se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno e intervienen en el proceso de reformas constitucionales; los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales; los estados deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.'

¹ A esto también se le conoce como el *federalismo dual*, es decir donde cada entidad de gobierno tiene sólo las facultades expresadas por la Constitución.

, César Díaz Carrera, *El Federalismo Global*. Madrid, Unión, 1989, pp. 18-19.

Will Kymlicka, "Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo", en *RIFP*, 1996, pp. 20-54.

• Jorge Carpizo McGregor, *Federalismo en Latinoamérica, México*, UNAM, 1973, p. 15.

El federalismo en México

El modelo mexicano fue una repetición del sistema norteamericano. Sin embargo, no se trató de una imitación extralógica; por el contrario, la adopción de esa estructura constitucional respondió a la existencia de condiciones geográficas, raciales y culturales apropiadas para ello, sobre todo por la creación de las Diputaciones Provinciales en la Constitución de Cádiz, que permitieron la formación de gobiernos locales autónomos por vez primera en nuestro país.

La tradición federalista de México también viene de la Constitución de 1824, que retomó la forma de gobierno establecida por la Constitución de Cádiz de 1812 para España y sus colonias. La conjugación de la idea federal sostenida por los clásicos europeos, el modelo norteamericano y las características propias del país, dieron origen al federalismo mexicano, implantado definitivamente dentro del proyecto de Constitución de 1857,5 posterior a la restauración del régimen federal con la promulgación del Plan de Ayuda de 1854.

Alicia Hernández señala sobre este tema que la primera definición del federalismo mexicano que se encuentra en la Constitución de 1824 es la de una *confederación de patrias*, en donde los ciudadanos de las diferentes municipalidades retuvieron sus derechos a condición de servir a su municipio. Asimismo, afirma que la primera fase del federalismo mexicano se caracterizó por ser un *confederalismo* en el cual el poder federal no tuvo la fuerza para imponer una dirección política eficaz al país."

Debe destacarse que el sistema federal sufrió diversas modificaciones antes de convertirse en el sistema rector del país. El centralismo se instauró en 1836 con la adopción de las Siete Leyes Constitucionales, por la carencia de un gobierno nacional consolidado y fuerte. Sin embargo, la diversidad cultural y la extensión territorial del país volvieron inoperante el sistema central, cuando las diversas regiones comenzaron a reclamar para sí algunas funciones y atribuciones para atender las necesidades de sus pobladores. De esta manera, la Constitución de 1857 estableció normas relativas a la instauración de la república federal como sistema de gobierno.

⁵ "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federativa, 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, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la Unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución". *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*. México, Archivo mexicano, Colección de Leyes, decretos, circulares y otros documentos, Tomo III, Imprenta de Vicente G. Torres, 1857, p. 38.
eAlicia Hernández Chávcz, *Presidencislismo y Sistemas Políticos. México y los Estados Unidos*. FCE, México, 1994, p. 19.

El Constituyente de 1917

Al integrarse el Constituyente de 1917, la mayoría de sus miembros desconocía cuál era la mejor manera de implantar un régimen federal. Tenían en mente la intención carrancista de elevar a rango constitucional al municipio libre, como ya lo había hecho el propio Primer Jefe (desde 1914 se reformaron algunos preceptos de la Constitución de 1857).

Los Constituyentes del 17 incurrieron en el mismo error de sus predecesores, al no discutir ni las competencias ni el alcance de los poderes de los diferentes órdenes de gobierno que se crearon con la Carta de Querétaro. No obstante, cuando se afirma que los Constituyentes soslayaron el debate sobre la distribución de competencias, no significa que la Constitución Mexicana no haya fijado un método para la asignación de las facultades correspondientes a cada uno de los tres órdenes de gobierno (el artículo 124 lo establece).

El Constituyente de Querétaro ratificó el espíritu federalista y otorgó al sistema federal mexicano la siguiente estructura'

- ∴ La forma de gobierno es una República Representativa, Democrática y Federal (artículo 40), cuyos órdenes de gobierno son el Federal (artículos 40-114), el estatal (artículos 115-122) y el municipal (artículo 115).
- El Poder Legislativo Federal está depositado en un Congreso General dividido en dos cámaras: Diputados y Senadores (artículo 50).
- El Poder Ejecutivo descansa en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80).
- El Poder Judicial está bajo la responsabilidad de la Suprema Corte de Justicia, por los Tribunales de Circuito en Materia de Amparo y Unitarios en Materia de Apelación, así como por los Juzgados de Distrito (artículo 94).
- El Estado se reserva la rectoría del desarrollo nacional a través de la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica y de la regulación del fomento de las actividades de interés

⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México. Secretaría de Gobernación. 1998.

general (artículo 25); lo anterior se llevará a cabo mediante un sistema nacional de planeación democrática del desarrollo nacional (artículo 26) que asegura la participación de los diversos sectores sociales en la incorporación de sus aspiraciones, intereses y demandas particulares a la planeación nacional.

Las condiciones políticas y económicas en el México posrevolucionario demandaron una acentuada participación del gobierno central para compensar los desequilibrios existentes en las diversas regiones del país. Tanto en lo político partidario como en los incentivos para dinamizar las actividades comerciales y productivas de los estados, la Federación regularía y definiría las directrices generales de acción. Con los años, esta situación fue convirtiéndose en un lastre para las entidades federativas debido a la excesiva participación pública en las actividades económicas, al incremento de un aparato burocrático centralizado y al retraso en la maduración política de los estados y municipios frente a la influencia del Gobierno Federal.

A partir de 1980, con la aguda crisis financiera, la excesiva participación del Estado fue cuestionada por gran parte de los actores sociales. La exigencia de una equitativa distribución de los recursos fiscales y la introducción de nuevos esquemas de participación social que transformaron los paradigmas tradicionales de legitimación estatal, concluyeron con la necesidad de adecuar las relaciones entre los ámbitos de gobierno de la Federación.

Reformas constitucionales al Federalismo mexicano

Uno de los aspectos más discutidos del constitucionalismo mexicano es el proceso de reformas que ha sufrido la Constitución de 1917. La facilidad con que se reforma la Constitución es comprensible si tomamos en cuenta la centralidad que adquirió el sistema político mexicano con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929.

Abordaré algunas de las reformas constitucionales con las que, a mi juicio, se ha afectado al federalismo: materia educativa (artículo 3° y 73); materia laboral (artículo 123); materia agraria (artículo 27); y materia municipal (artículo 115).

Materia educativa

El artículo 72 de la Constitución de 1857 no concedió a la Federación facultad alguna al respecto. El 13 de diciembre de 1934 se reformaron los artículos 3°

Gobernabilidad y federalismo

y 73 constitucionales para establecer la concurrencia funcional entre la Federación, los estados y municipios.

La reforma al artículo 73 se realizó con el objeto de adicionar en su fracción XXV las facultades del Congreso para legislar en las materias de educación, cultura, etcétera. La atribución de competencias en estas materias pronto dejó sentir sus efectos: la Secretaría de Educación Pública creció insensatamente para suplir deficiencias técnicas o presupuestales y, por esta vía, desplazó a muchas entidades federativas de la prestación de este servicio.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1993, se estableció el derecho de todo individuo a recibir educación. Además, se atribuyó en exclusiva al Ejecutivo Federal la facultad de determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Sólo con el objeto de salvar un poco la diversidad cultural que existe en el país se acordó consultar con los gobiernos estatales y sectores sociales.

Irónicamente, las reformas constitucionales que centralizan la planeación educativa marcan el inicio del programa de descentralización educativa, que es el timbre de orgullo del actual gobierno. Ese parece ser el destino del federalismo mexicano: planeación centralizada, ejecución desconcentrada de los programas. En otras palabras, el gobierno federal decide, los gobiernos locales ejecutan.

Materia laboral y agraria

Al parecer, la década que va de 1920 a 1930 es la que marca el inicio de la tendencia centralizadora del federalismo mexicano en materia de trabajo y en el agro.

Con las reformas constitucionales de 1929 se suprimieron las facultades legislativas de los estados en materia laboral, en aras de hacer de éstas terreno exclusivo del Congreso de la Unión. Posteriormente, en 1942 se adicionó la fracción XXXI del artículo 123 para señalar que la aplicación de las leyes del trabajo sería de competencia exclusiva de la autoridad federal y correspondería a las autoridades de los estados únicamente en sus respectivas jurisdicciones.

La centralización de las facultades laborales, y la reserva por parte de la Federación para conocer de las principales ramas industriales y económicas,

----- Sergio Elías GutiérrezSalazar

permitieron que se consolidaran las grandes centrales obreras nacionales y los llamados Sindicatos Nacionales, que monopolizaban las relaciones laborales y políticas, tanto con el partido en el poder como con las dependencias de la Administración Pública Federal encargadas de los temas laborales y sindicales.

En materia agraria, en 1934 se reformó la Carta Magna para asignar amplias atribuciones al Gobierno Federal sobre esta materia. Se creó el Departamento Agrario como dependencia del Ejecutivo Federal y se establecieron un Cuerpo Consultivo Agrario y una Comisión Agraria Mixta compuesta esta última por partes iguales por los gobiernos Federal y locales, además de un representante de los campesinos. El papel fundamental en esta materia fue transferido a la Federación, dejando a los estados sólo la aplicación de las leyes en la materia. El papel de los gobiernos locales en estas importantes materias redujo su participación a meros ejecutores de decisiones federales.

Materia municipal

El 23 de diciembre de 1999 se publicó en *el Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución." Entre otros avances se reconoce al municipio como orden de gobierno, al establecer que es *gobernado* y no sólo *administrado* por el ayuntamiento. Se consolida además la facultad reglamentaria del ayuntamiento dándole no sólo facultad para *expedir*, sino también para *aprobar* sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

Con el decreto se fortalece el ámbito municipal, al ser precisado el objeto y alcances de las leyes municipales que deberán expedir las legislaturas estatales. Se amplían las funciones y servicios públicos a cargo de los ayuntamientos y se acuerda que éstos podrán celebrar convenios con temporalidad más allá de su gestión. Se reconoce el asociacionismo municipal interestatal para la prestación de servicios públicos. Los municipios cobrarán predial a las para-estatales cuando éstas dediquen sus inmuebles a fines distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos propondrán las cuotas y tarifas para el cobro de impuestos, derechos, mejoras y valores de suelo y construcciones. Los presidentes municipales tendrán el mando de la policía preventiva en las capitales de los

• *Diario Oficial de la Federación*; 23 de diciembre de 1999, pp. 2-5.

Gobernabilidad y federalismo

—

estados, acatando en todo momento la autoridad de los gobernadores para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público. Los municipios amplían sus facultades en la planeación del desarrollo urbano, uso de suelo y regularización de la tierra "urbana y podrán celebrar convenios para la custodia y administración de zonas federales. Cabe mencionar que dos son los temas ausentes de la reforma del artículo 115, a saber: la reelección inmediata de los presidentes municipales y la potestad tributaria plena para los municipios.

Reforma federalista

Es urgente adecuar el modelo federal mexicano a la realidad política del país para garantizar un desarrollo equilibrado entre las entidades federativas y los municipios, que dote al gobierno central de la capacidad de gobernar y aplicar políticas de bienestar a mediano y largo plazos. Para ello es necesario identificar cuáles ámbitos deben ser abordados de forma inmediata: así como las estrategias para hacer frente a los nuevos requerimientos de los miembros del pacto federal mexicano. La exigencia de los estados de recibir mayores recursos por parte del gobierno federal es un ejemplo de la necesidad de proponer soluciones a las controversias que surgen entre los estados y la Federación, y entre ésta y los municipios.

Un primer paso es retomar las experiencias de otros países cuyos modelos federales evolucionaron hacia sistemas más efectivos de descentralización del presupuesto y de las responsabilidades públicas. Aunque en ningún país con sistema federal se ha resuelto de forma definitiva la asignación de mayores recursos a los estados, existen experiencias que han identificado las responsabilidades en el ingreso, el gasto y los ámbitos de competencia entre Federación y estados.

En este sentido pueden proponerse dos tipos de sistemas para eficientar el modelo federal mexicano. La aplicación de un modelo *administrativo* de federalismo. Dentro de este sistema la repartición de funciones se da en acuerdos administrativos flexibles. Se privilegia el logro de resultados mediante la coordinación de actividades entre las partes involucradas. Se aplica por medio de personal calificado en los tres órdenes de gobierno, aunque posee la desventaja de que existe una mayor confusión entre los ámbitos de actividad de cada uno de ellos, así como la reducción de la autonomía de las partes. Este modelo es aplicado en países como Alemania y Australia.

Sergio Elías Gutiérrez Salazar

Otra alternativa es fortalecer el actual modelo legislativo, caracterizado por una gran independencia entre los órdenes de gobierno y una autonomía máxima en cuanto a la inversión de los recursos, aunque con la existencia de esquemas de transferencias desde el gobierno central. La ley divide las funciones entre los ámbitos de gobierno. Este modelo genera responsabilidad fiscal, lo que provoca que el gasto tienda a ser más eficiente y cuidadoso. Los ejemplos son Canadá y España.

En ambos casos es necesario reformar el sistema de transferencia de recursos para el desarrollo de las actividades de los estados y municipios, sin que éstos tengan relación con programas de corto plazo aplicados desde el centro.

Distribución de recursos en diferentes países

Estados Unidos	El Gobierno Federal controla 60% del gasto total y los estados 40%. Este control sólo afecta los recursos y no las funciones, al ser los estados los encargados de llevar a cabo los programas.
Canadá	El Gobierno Federal controla 41.3% de los recursos. El resto del gasto es controlado por los gobiernos provinciales y locales.
España	El Gobierno central controla 76% de los gastos y las comunidades autónomas alrededor de 13%. Los ayuntamientos controlan 11%.
México	El Gobierno Federal controlaba en 1985 92% de los recursos, los estados 6% y los municipios 2%. Luego de las modificaciones de 1993 quedó 74% al Gobierno Federal, 22% al estatal y 4% a los municipios.

Fuente: *Reforma*. con datos proporcionados por el área de Gobierno y Administración de El Colegio de México.

Sin embargo, uno de los problemas centrales para la aplicación de cualquier programa de descentralización en el sistema federal mexicano es el alto grado

Gobernabilidad y federalismo

—

de politización de las actividades y las controversias entre los miembros de la Federación. La propuesta para este caso se centra en cuatro aspectos.

División entre los Poderes de la Unión. Aunque han existido avances significativos en las reformas legales que han fortalecido a los poderes Legislativo y Judicial frente al Ejecutivo, es necesaria la consolidación de la independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ampliar sus facultades en las controversias que se presenten entre los integrantes de la Federación.

Ampliación de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En México la resolución de las diferencias surgidas entre la Federación, los estados y los municipios tiene como último recurso la participación de la Suprema Corte de Justicia. Actualmente se opta por la negociación y la definición política del problema antes que la definición técnica del mismo. Es necesaria la existencia de un órgano imparcial de impartición de justicia que garantice la legalidad sin considerar el ámbito de gobierno de que se trate.

Definición de las funciones de los gobiernos Federal y estatales. En México, las competencias que no menciona la ley como exclusivas de los gobiernos estatales pasan automáticamente a ser responsabilidad de la Federación. Esta situación ha limitado la capacidad de aplicar los recursos en programas que atiendan los nuevos requerimientos sociales mediante la adecuación de la propia legislación estatal.

Dotación a los municipios de la facultad de aprobar su Ley de Ingresos. Actualmente, la Ley de Ingresos de los gobiernos estatales es determinada por los congresos locales. El elevado número de municipios en la mayor parte de las entidades federativas, el grado de desigualdad entre ellas y la carencia de un gobierno unificado en los congresos locales, ha dado como consecuencia una disparidad entre los recursos que son asignados a los gobiernos estatales y las verdaderas necesidades de éstos.

Profesionalización. Las fuentes de financiamiento de los municipios -ampliadas en la reforma al artículo 115 de la Constitución de 1983- no son suficientes ante la carencia de métodos eficientes de registro catastral, prestación de servicios urbanos y planeación regional. Un factor inherente a esto es el escaso nivel de profesionalización de los servidores públicos.

La promoción de reformas legales debe ser gradual. Sería un error intentar transformar el sistema en el corto plazo, aunque existan condiciones suficientes para buscar una modificación sustancial inmediata.

— — — — —
Sergio Elías Gutiérrez Salazar

Es importante señalar que en las actuales condiciones de desarrollo político del país, el federalismo requerirá una especie de redefinición conceptual y por ende, constitucional y legal. La pérdida de la hegemonía de un partido político en el escenario nacional, con la consecuente distribución del poder entre cuando menos tres partidos políticos, exigirá que las actividades de los poderes públicos adquieran una dinámica de mayor coordinación intergubernamental que la que hemos conocido hasta ahora.

Cada vez es más frecuente encontrar en el país el fenómeno conocido como gobierno dividido (partidos dominantes distintos en Congreso y Poder Ejecutivo). Esta circunstancia provocará en el futuro que las competencias públicas sean mejor delimitadas, como se estableció en las recientes reformas al artículo 115, por la cuales se amplían sustancialmente las competencias de los ayuntamientos en materias fundamentales como los son el manejo del suelo urbano, las finanzas municipales y cuestiones de orden jurídico-político, como la definición del municipio como orden de gobierno y no meramente administrativo.

Un nuevo municipio

Las tensiones vividas entre los ayuntamientos y los gobiernos estatales de diferente filiación política se reducirán sensiblemente al clarificarse de mejor manera las competencias entre ellos. Para fortuna de la eficacia administrativa, la propia reforma establece la posibilidad de que se dé la coordinación intergubernamental, sólo que ahora será prevista por medio de leyes y no de meros actos del poder de los ejecutivos locales como sucedía. El propio artículo 115 reformado prevé que los conflictos sobre competencias serán resueltos por los procedimientos que se establezcan en leyes estatales, y no por medio de sumisión política o por medio de las controversias políticas sin cauce de solución, o de solución sólo por autoridades judiciales.

Es importante señalar que el artículo 115 actual prevé que los estados podrán convenir con los ayuntamientos la prestación de los servicios públicos que rebasen su capacidad de gestión para evitar eventuales perjuicios a los gobernados. No se trata en ningún caso de provocar que en aras de esa pretendida autonomía decaigan los servicios y los actos de gobierno por escasa capacidad de los ayuntamientos. La diferencia fundamental es que esa colaboración, para ser válida legalmente, debe estar establecida en leyes generales aprobadas por las legislaturas estatales, con apego a los parámetros que establece el propio artículo 115 reformado.

Gobernabilidad y federalismo

Es necesario sin embargo, guardar un optimismo moderado a propósito de las nuevas competencias municipales. Es innegable que el mero aumento de competencias no conlleva, al menos automáticamente el incremento de la capacidad de gestión de las autoridades municipales. El derroche, la corrupción en gran escala o la ineficacia despilfarradora pueden llegar a extremos que aún no hemos conocido. La mayor capacidad de los ayuntamientos no los capacita para ser más racionales y eficaces. Por eso creemos que sería muy saludable que el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación impulsara la realización de seminarios y cursos de perfeccionamiento de las capacidades de gestión de las autoridades municipales.

En el archipiélago municipal mexicano es posible encontrar municipios de todos los tamaños y de muy diversos tipos. Por eso es importante que, al no hacerse distingo alguno en la Constitución respecto a su capacidad funcional y competencial, las leyes estatales, que son verdaderas leyes reglamentarias del artículo 115, establezcan diferencias entre los municipios en razón de sus diferentes capacidades.

Los Estados en el Nuevo Federalismo

Al igual que en los ayuntamientos, los estados federados viven en la pluralidad política. Un tercio de las entidades federativas se reparte entre los tres partidos de mayor tamaño. Hasta ahora eso no ha sido obstáculo para que se conserve la armonía entre esos estados y el poder federal. Lo anterior no quiere decir de manera alguna que las relaciones sean las óptimas; subsiste el reclamo en todas ellas de un trato injusto en materia del reparto de los productos fiscales. Los reclamos por una redefinición de las reglas de coordinación fiscal provienen de gobiernos de los tres partidos.

Algunas entidades federativas amenazan incluso con romper con el actual sistema de coordinación fiscal, que a 20 años de creado muestra señales de agotamiento, al menos desde la óptica de los gobiernos locales. Los gobiernos estatales fueron en gran medida los tributarios de las reformas de 1983 y 1999 que ampliaron las competencias de los ayuntamientos, pero no se puede decir lo mismo con las competencias federales transferidas a los estados. En esta materia lo transferido se ha limitado, en lo fundamental, a las actividades educativas y de salud. En ambas se puede decir que el poder federal se ha extinguido en el ámbito estatal. Las responsabilidades en esas dos importantes materias las desempeñan los gobiernos locales, lo que sin duda ha impactado

— — — — — Sergio Elías Gutiérrez Solazar

en su eficacia. Sin embargo no se puede decir lo mismo de otras áreas de la administración pública estatal, sobre todo en materias que impactan en el desarrollo económico y en la generación de riqueza. Los instrumentos fundamentales de política económica siguen centralizados en los mandos federales.

Igual sucede con las regulaciones de importantes materias que aún se manejan desde el centro, notablemente los programas de desarrollo agropecuario, que en la mayoría de los casos podrían ser desempeñadas por los gobiernos locales. Sin embargo en lo que nos parece más importante insistir es en lo relativo a las necesarias, sino es que urgentes, reformas a que se debe someter el federalismo mexicano para dotar a los estados y aun al Distrito Federal de una mayor autonomía para la organización de sus estructuras políticas conforme a las peculiaridades de cada uno de ellos. Me refiero a la necesidad de que al igual que en otros sistemas federales, sean los propios poderes locales los que reivindiquen lo que debe entenderse por *régimen intenor*, que establece el artículo 116.

Las reformas a este artículo han vuelto casi nugatoria la capacidad de los estados para autodefinirse, como debería corresponder a una Federación, en la que se parte del principio fundamental de que son los miembros los que crean y delimitan los poderes del todo y no a la inversa, como sucede con el actual contenido del artículo 116.

En síntesis, proponemos que los estados puedan, reasumiendo su autonomía original, definir cómo deben organizarse sus poderes públicos, sin la camisa de fuerza que les impone el artículo 116. Por ejemplo, se debería liberar a los estados, para que según sus particulares circunstancias, decidan si es conveniente la reelección de los diputados locales o de los ayuntamientos. También sería posible explorar nuevas formas de políticas que permitan que las comunidades locales participen en mayor medida en el funcionamiento de los poderes públicos, como sería ensayar los cabildos abiertos u otras formas de democracia directa o al menos semidirecta.

Se podría llegar al extremo de proponer la reelección de los ejecutivos locales, sobre todo en aquellas entidades en las que la alternancia en los ayuntamientos es de larga data. Se podría liberar a los estado para que organizaran sus sistemas electorales de acuerdo a sus peculiaridades, y no conforme a la uniformidad con la que el principio de supremacía constitucional federal ha terminado por destruir al federalismo, al menos desde el punto de vista político-jurídico.

Gobernabilidad y federalismo

—

La madurez alcanzada en nuestra democracia en algunos estados, lleva a la conclusión de que a medida que crezca la actividad del Poder Ejecutivo Federal en el entorno internacional, en el que nuestro país juega un papel cada vez más relevante, se hará menos necesario que los poderes federales sean cercanos vigilantes de las actividades de los gobiernos locales.

Una mayor autonomía de los estados implicará una mayor responsabilidad, con el consecuente reparto de las cargas y de los recursos públicos, de manera tal que los estados sean cada vez más actuantes en la promoción del desarrollo integral de sus comunidades y que no sigan dependiendo de los éxitos relativos de las políticas federales y sean víctimas invariablemente de sus fracasos.

Una sana gestión estatal, y el consiguiente aumento de las responsabilidades de los gobiernos locales, hará que las ventajas del federalismo (ser un mecanismo por excelencia para distribuir el poder), aumenten con la creciente capacidad económica y administrativa. Al mismo tiempo se fortalece la gobernabilidad, al menos en la acepción que a ese término da el ilustre jurista y filósofo italiano Norberto Bobbio quien señala que cuando en una sociedad se vive un proceso de mayor democratización, las demandas de la población tienden a manifestarse con mayor facilidad y es entonces cuando aparecen las insuficiencias de los gobiernos para hacerles frente.

Una mayor capacidad de los gobiernos locales para afrontar esas nuevas demandas redundará en una mejor y mayor oferta de bienes y servicios públicos y por ende en la mayor gobernabilidad de una sociedad que día a día exige más de sus gobiernos. El aumento de las capacidades de los poderes públicos para enfrentar las nuevas demandas que la democracia conlleva a un camino seguro para que vivamos la gobernabilidad democrática que caracteriza a las sociedades de mayor desarrollo político, indispensable además para buscar el mayor desarrollo social y económico.

Bibliografía

Carpizo Mc Gregor, **Jorge**, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973.

Díaz Cayero S., Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDAC, 1995.

Eleazar Daniel, J., *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, FCV Colegio de México, 1996.

Escalante G. Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

Fariás H. Urbano. *El federalismo en sus aspectos educativos y financieros*, México, UNAM, 1976.

----- Sergio Elías Gutiérrez Salazar

Ferrer Muñoz, Manuel. *La formación del Estado nacional en México*, México, UNAM. 1995.

Fuentes, Carlos, Fin de siglo, México, Mc. Graw Hill, 1996.

Gaxiola F., Jorge, *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1956.

González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM, 1995.

Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana a finales del siglo XX*, México, Las Líneas del Mar. 1995.

Hernández Chávez, Alicia, *Presidencialismo y sistemas políticos, México y los Estados Unidos*, México, FCE, 1994.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964.

Otero, Mariano, *Voto particular al Acta de Reformas de la Constitución del 1857*, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1982.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956.

Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, México, UNAM, 1984.

Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis de la Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.