

INTERLUDIO 6. EL IDEAL FEDERALISTA

MAURICIO MERINO

Durante los últimos cinco lustros, el federalismo mexicano ha atravesado por tres grandes mudanzas: la primera vino con la expansión del pluralismo político de 1989 al 2000, cuando (casi) todos pensamos que la democracia se iría construyendo poco a poco, de la periferia al centro y de abajo hacia arriba; la segunda puede fecharse del 2000 al 2012, cuando la alternancia en la presidencia de la República modificó las relaciones de subordinación entre los poderes federales y los gobernadores y nos hizo creer que estos últimos se adueñarían por un largo trecho de los verdaderos mandos del país: la debilidad del centro, convertida en el nuevo “feudalismo” –según el neologismo acuñado por Porfirio Muñoz Ledo–; y por último, tras el regreso del PRI a la presidencia de la República y a las mayorías legislativas, el renuevo –que no la vuelta atrás– del centralismo político, empacado en reformas constitucionales, leyes generales y órganos autónomos. Primero fue la versión romántica de la descentralización; después, la desencantada por los conflictos entre niveles de gobierno y la ineficacia de buena parte de los locales; y, a partir del 2014, sabemos que el federalismo ya no fue lo que queríamos, y nadie sabe a ciencia cierta en qué cosa se convertirá.

En 1989, el “partido casi único”, como le llamó Carlos Salinas de Gortari, controlaba todos los gobiernos de los estados menos el de Baja California, que ese año ganó un candidato del PAN –Ernesto Ruffo Appel–, mientras que 2 196 municipios de 2 383 que había entonces (92.1% del total) eran gobernados por el PRI, que además dirigía todas las legislaturas estatales.¹ De aquí que el diagnóstico sobre los defectos del federalismo se confundiera casi invariablemente con la concentración del poder y que se creyera, al mismo tiempo, que la democratización y la descentralización eran conceptos afines: que el federalismo no prosperaba por la asfixia que le producía el régimen; y a la vez, que la puerta de acceso a la democracia no sólo estaba en la apertura a nuevas opciones partidarias, sino en la redistribución de los mandos a través de los gobiernos estatales y municipales. Era la visión romántica del federalismo, según la cual descentralizar equivalía a democratizar.

Las debilidades estructurales de las que adolecían los gobiernos de los estados y los municipios, y que ya desde entonces eran evidentes, no eran leídas como un obstáculo sino como una consecuencia de la concentración de todos los poderes públicos en un sólo individuo. Con razón, se acusaba al presidente Salinas de haber detenido el proyecto de “descentralización de la vida nacional” que había iniciado Miguel de la Madrid en 1983, quien en ese mismo año promovió la reforma al Artículo 115 constitucional para otorgarle nuevas facultades y recursos a los ayunta-

¹ Datos de CIDAC, 2009 <www.cidac.org>, revisados en Mauricio Merino, “Nuevo Federalismo, nuevos conflictos”, en Soledad Loaeza y Jean Francois Prud’homme (coords.): *Los grandes problemas de México; Tomo XIV, Instituciones y procesos políticos*, El Colegio de México, 2010.

mientos e impulsó el “sistema nacional de planeación democrática” –mediante la reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales–, que permitió a los gobernadores influir en la orientación del gasto federal dentro de sus entidades. Ese proyecto, con el que Miguel de la Madrid inauguró el sexenio, cobró mayor brío tras el terremoto que sacudió a la Ciudad de México en 1985 y añadió, por si faltaran, nuevos argumentos para buscar alternativas al centralismo. Pero ante las debilidades de los gobiernos locales, al gobierno federal se le pedía, al mismo tiempo, que les otorgara más recursos, mayores atribuciones y que además los apoyara para corregir todos sus defectos. Todo eso, sin exigirles a aquéllos que modificaran con el mismo ahínco sus propias prácticas autoritarias.

Con todo, la crítica a la recentralización del poder que inició Carlos Salinas no carecía de veracidad. De un lado, el nuevo presidente canceló sobre la marcha el proyecto de fortalecimiento municipal ya iniciado, para respaldar en cambio el nuevo Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que se convertiría en el buque insignia de la política social durante ese sexenio. Ese programa, a despecho de sus virtudes en la organización de la vida comunitaria y de los cuantiosos recursos que entregó en obras públicas, empleó las mismas herramientas administrativas y presupuestarias que antes habían servido para transferir recursos a estados y municipios –y sobre todo a estos últimos, a través del Ramo 26 del presupuesto de egresos de la federación–, permitió establecer procedimientos de orientación del gasto homogéneos en todo el país y controló su ejercicio desde la recién creada Secretaría de Desarrollo Social.² Pero de otro, Salinas también apretó las tuercas a los gobernadores que no siguieron la línea presidencial –porque eran populistas o beneficiarios directos del populismo, según el propio dicho del presidente³– y utilizó todos los medios que tuvo a mano para impedir que diecinueve de ellos terminaran el sexenio para el que habían sido electos.

El control central de los programas públicos más importantes y de las decisiones políticas fundamentales fue, en efecto, uno de los rasgos más notorios de ese gobierno. Y aunque el periodo concluyó con tres gobernadores de oposición –en Baja California, Guanajuato y Chihuahua–, no es trivial advertir que los tres fueron del PAN y que la llegada del segundo al mando estatal (mediante la llamada “concertación”) fue, a todas luces, el producto de una negociación provechosa para los fines del Ejecutivo Federal. Y apenas si es necesario recordar que el sexenio terminó en medio de una de las crisis políticas más graves que ha vivido México. Una que, en aquel desafiante año de 1994, incluyó el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, como recordatorio dramático del descuido y la discriminación en las que seguían viviendo los pueblos indígenas del país. Ante ese escenario, el federalismo siguió siendo visto como un proyecto truncado, pero prometedor: si la democracia iba a modificar las tradiciones autoritarias de México, lo haría desde los gobiernos locales. No sólo desde ellos, pero indudablemente, con ellos.

² Una buena descripción original de ese proyecto puede verse en Carlos Rojas Gutiérrez, “El Programa Nacional de Solidaridad”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 74 (mayo-agosto de 1989), INAP, México.

³ Cf. Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Random House Mondadori, México, 2000.

Y en efecto, las cosas cambiaron dramáticamente a partir de 1994. Aunque tengo para mí que todavía no se ha reconocido con justicia suficiente, que el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo fue el único de la saga de todo el siglo anterior que respetó, aun con todas las resistencias que hubo de enfrentar, el veredicto de las urnas; y también fue el gobierno que impulsó la mayor descentralización de recursos hacia los gobiernos de los estados y los municipios del largo ciclo gobernado por el PRI. Del amplio recuento de datos que prueban estas afirmaciones, tomo solamente los indispensables: Zedillo no sólo mantuvo la descentralización de los servicios de educación que se inició en 1992 sino que, en 1996, añadió a ese proceso los servicios de salud; y fue en ese sexenio cuando se crearon los primeros fondos del Ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación, cuyo propósito ha sido desde entonces transferir recursos líquidos a los estados y los municipios mediante el sistema de “aportaciones federales”; esos dineros incrementaron como nunca los presupuestos que ejercían los estados y duplicó el de los municipios; sólo entre 1997 y 2005, el crecimiento promedio de los nuevos fondos fue de 17.8%. Cuatro quintas partes, es cierto, venían “etiquetadas” al pago de los compromisos de educación y de salud derivados de la descentralización, pero el resto significó la mayor transferencia de recursos federales hacia los gobiernos locales del país de todo el siglo xx, sin distinciones partidarias y sobre la base de reglas de operación aprobadas previamente.⁴

Pero no hay duda de que el cambio más relevante sucedió en la arena electoral: hasta 1996, la oposición nunca había superado el 48% de los puestos disputados en el Congreso federal –incluyendo los de 1988–, mientras que para la LVII Legislatura (1997-2000) la oposición sumó el 52.2% de las posiciones, lo que hizo que el PRI perdiera la mayoría legislativa por primera vez en su historia; y en las legislaturas locales, la hegemonía tradicional del PRI fue declinando paulatinamente hasta mayo de 1999, cuando sólo 18 congresos estatales contaron con mayoría de ese partido. Y en cuanto a los ejecutivos de las entidades, el sexenio concluyó con catorce gobiernos de oposición, incluyendo el del Distrito Federal –emblemáticamente ganado por Cuauhtémoc Cárdenas en 1997 y que, desde entonces, se convertiría en el puntal gubernativo de la izquierda política mexicana–, mientras que la pluralidad municipal fue todavía más elocuente: al final del sexenio de Zedillo, el PRI había perdido las elecciones en más de mil municipios y, medido en términos demográficos, los gobiernos locales que conservó representaban solamente al 44% de la población.⁵

Esas mudanzas permitieron descubrir que detrás del formato federal había, efectivamente, gobernadores, diputados, jueces, alcaldes y regidores con espacios reales de decisión y autoridad, cada vez menos subordinados al jefe del ejecutivo federal. El mapa de la distribución del poder político cambió radicalmente entre 1994 y 2000 y, aunque las instituciones políticas locales se mantuvieron casi intactas –con

⁴ Con detalle, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico integral de las haciendas públicas estatales y municipales*, Mexico, 2007.

⁵ Cf. María Amparo Casar, “Los gobiernos sin mayoría en México”, DT-DAP 195, CIDE, México, 2007; y Alonso Lujambio y Horacio Vives, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000.

una reforma adicional al Artículo 115 en el año 1999, que le concedió a los ayuntamientos el estatus pleno de gobiernos con atribuciones exclusivas–, la sola inyección de pluralidad política hizo que esas instituciones afloraran con papeles propios en el escenario nacional, como no había sucedido desde el atribulado siglo XIX mexicano. Tanto, que los gobernadores de la oposición, primero los del PRD y luego en alianza con el PAN, decidieron agruparse en una organización –que sería a la postre la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)–, anticipando el riesgo de que, tras el renuevo sexenal de fin de siglo, el nuevo presidente quisiera regresar al control político de los tiempos de Salinas.

Nadie había previsto entonces, francamente, que el resultado electoral del año 2000 favorecería a Vicente Fox –ni siquiera el propio Fox, quien en la mañana del 2 de julio de ese año pronosticaba públicamente su derrota–, y que ese sólo hecho modificaría por completo la correlación de fuerzas y equilibrios entre el presidente y el resto de las autoridades públicas de México; ni mucho menos la fuerza que cobrarían los gobernadores ante la debilidad política del nuevo presidente. La visión romántica del federalismo democrático y plural, que se iría construyendo poco a poco de la periferia al centro, se convirtió de la noche a la mañana en realidad: pasamos del sueño a la vigilia, con el añadido de que, al despertar, el PRI se había convertido en el partido de oposición más importante que haya tenido México en todo su trayecto histórico. Y a partir de ese momento, las cifras que mencioné antes se leyeron al revés: el PRI conservó la mayoría de los gobiernos estatales –que, por supuesto, se sumaron a la CONAGO casi de inmediato–, y gobernaba la mitad de los ayuntamientos, tenía la primera minoría en el Congreso federal y el predominio de las cámaras legislativas estatales del país. El ideal federalista emergió a la realidad de un sólo golpe y perdió los perfiles románticos que lo habían antecedido; de un sólo golpe, se convirtió en la fuente de buena parte de los conflictos políticos que habría de afrontar el presidente Fox y en la obsesión del presidente Calderón.

Es probable que el mayor desencuentro que se recuerde tras el despertar federalista sea el que se planteó, prácticamente desde las primeras semanas del nuevo siglo, entre el presidente de la República y el jefe de gobierno del Distrito Federal. El antagonismo personal y la rivalidad política entre Fox y López Obrador marcó ese sexenio y concluyó del peor modo posible, con el desafuero del segundo y, más tarde, con el empate y el conflicto electoral del año 2006. No es necesario repetir aquí los pormenores de ese encono que, por lo demás, han sido narrados hasta la saciedad. Pero sí vale la pena insistir en que el escenario en el que se desarrolló fue el del pacto federal que, tras la derrota del presidencialismo, debilitó los recursos metaconstitucionales –para utilizar la afortunada expresión de Jorge Carpizo, aún vigente– de los que disponía Vicente Fox para someter al rebelde gobernante de la capital. Una debilidad presidencial que, por otra parte, ensanchó los poderes del resto de los gobernadores, quienes exigieron y obtuvieron del gobierno de la república más recursos transferidos –a un ritmo superior al 15% anual, a través del mismo Ramo 33 que inauguró Zedillo–, consolidaron la CONAGO como medio de presión política y se dieron el lujo, en medio de la fiesta del federalismo despertado, de volver a frenar los modestos avances en el fortalecimiento de los municipios y bloquear, en definitiva, los resultados de la Convención Nacional Hacendaria que

convocó Vicente Fox con la esperanza de encontrar un equilibrio razonable entre la influencia de los gobernadores y el poder presidencial.⁶

El gobierno de Felipe Calderón no tuvo mejor suerte con el federalismo. No sólo comenzó muy mal, tras las disputadas y dudosas elecciones que lo llevaron a la presidencia –y que devolvieron al país una década atrás en ese tema–, sino que la confrontación entre los gobernadores de la oposición y el presidente se volvió uno de los hilos conductores de las principales políticas de su sexenio; y muy especialmente, de la política de seguridad pública que, a la postre, no sólo pondría al país en estado de guerra interna, con el Ejército y la Marina en las calles supliendo las carencias de las policías estatales y municipales, sino que revelaría también los numerosos defectos derivados de la corrupción, las malas gestiones financieras y los abusos autoritarios de las administraciones públicas locales.

Felipe Calderón fue incapaz de resolver esos problemas, pero fue muy exitoso en señalarlos y, también, en culpar a los gobernadores y a los presidentes municipales por su negligencia y su falta de cooperación. Tanto, que hacia el final de su sexenio se fue arraigando la opinión de que lo mejor que le podía pasar a México era abandonar el ideal federalista y volver al centralismo: los municipios, otrora vistos como el gobierno más cercano al pueblo, acabaron acusados de ser el gobierno conquistado o incluso aliado de los criminales; los gobernadores fueron denunciados por su despilfarro de recursos públicos y por su corrupción; y la pluralidad política, vigente en los gobiernos locales del país, fue señalada como el principal obstáculo para emprender las reformas económicas que quiso encabezar el presidente Calderón. Ninguna de esas gravísimas acusaciones carecía de evidencias y argumentos válidos. Pero ante la falta de matices se perdió, también, la posibilidad de rescatar el ideal federalista de sus múltiples defectos, exacerbados desde la presidencia mexicana. No es exagerado afirmar que algo de lo que vivió el país en el siglo XIX volvió a la vida durante el sexenio de Felipe Calderón.

Y nadie sabe para quién trabaja. Tras tejer una cuidadosa campaña de alianzas estratégicas y de gastar un caudal enorme de recursos en la confección de su propia imagen pública, Enrique Peña Nieto –quien gobernó el estado de México– no sólo hizo posible que el PRI volviera a Los Pinos sino que ha venido restaurando, con notable eficacia, el predominio de la presidencia de la República sobre los gobernadores y los poderes estatales. Las viejas facultades metaconstitucionales han vuelto a su lugar de origen y el federalismo, aun cuando conserva buena parte de la inercia de los doce años en los que gobernó el PAN, ha comenzado a regresar al lugar subordinado que tuvo durante casi todo el siglo XX. Quizá el mejor ejemplo, por su fuerza emblemática, ha sido el de la rapidísima aprobación de la reforma constitucional en materia energética por la mayoría de las legislaturas estatales. Pero lo más importante es que, entre 2013 y principios de 2014, el Congreso de la Unión ha aprobado otras reformas constitucionales que han ensanchado el papel de los órganos autónomos de Estado y han disminuido, deliberadamente, los poderes de los gobiernos estatales y municipales.

⁶ Remito a Mauricio Merino, “Treinta notas sobre la modernización frustrada del federalismo mexicano”, en Rolando Cordera (coordinador), *Presente y perspectivas. Historia crítica de las modernizaciones en México*, obra coordinada por Clara García e Ignacio Marván, CIDE. México, 2010.

Es probable que la más reveladora del papel que hoy se asigna a los gobiernos de las entidades sea la creación del Instituto Nacional Electoral que, en la práctica, los despoja del control de sus órganos electorales, con el aplauso de buena parte de la sociedad. Pero no es la única. La reforma educativa también ha transcurrido por la centralización deliberada de las decisiones principales y hasta del pago de la nómina, como un reconocimiento explícito del fracaso de la descentralización que apenas perduró dos decenios; la reforma al artículo 6o. constitucional, que refundó al órgano garante de la transparencia y le dotó de autonomía y nuevas y muy extendidas facultades, se justificó a su vez, en buena parte, en la crítica al desempeño oscuro de la mayoría de los gobiernos estatales y municipales del país; la justificación que anima la creación de un sistema nacional de fiscalización, regido por la Auditoría Superior de la Federación, está afinada en los mismos argumentos; y por supuesto, las reformas al sistema nacional de seguridad pública no son sino el colofón de las páginas que ya había escrito Felipe Calderón, en busca de la mayor centralización posible de esa política nodal para toda la República.

La lista de reformas que desandan la descentralización imaginada en el último tramo del siglo anterior es, sin embargo, mucho más larga. Para ponerlo en cifras: hasta junio de 2014, existían 79 leyes generales –esas que obligan, desde el Congreso de la Unión, a todas las entidades federativas– y de ellas, 31 (el 39% del total) fueron promulgadas de 2008 a la fecha y 11 (el 13% del total y el 41% de las leyes generales del último lustro) fueron aprobadas y puestas en vigor entre 2013 y 2014. Por otra parte, 57 leyes generales (72% del total) han sido reformadas en los últimos 5 años y únicamente dos tienen modificaciones anteriores a 2008.⁷ La tendencia general que se advierte en todo ese alud legislativo es la misma: no fueron hechas para entregar nuevas facultades a los gobiernos estatales o perfeccionar sus poderes residuales, sino para limitarlos y controlarlos. Durante la segunda parte del sexenio de Felipe Calderón y la primera del gobierno de Peña Nieto, el federalismo dejó de ser uno de los ideales democráticos más caros del país, para convertirse en uno de sus problemas principales.

Con todo, los gobernadores siguen teniendo amplios márgenes de decisión política y recursos más que suficientes para el ejercicio del poder dentro de sus entidades. El gobierno nacional ha vuelto por sus fueros y lo ha venido haciendo de manera contundente y con el aval prácticamente generalizado de la opinión pública y de los argumentos académicos. Hoy hay pocos partidarios del federalismo en México y muchos menos del renuevo del municipalismo. Pero es posible que en este pendular del tema desde aquel lejano 1989, el viejo y desgastado ideal federalista tenga alguna oportunidad futura, si es que sucede el milagro que muchos deseáramos: que desde las entidades federativas del país y de la mano de una nueva clase política local y la sociedad civil organizada –medios, academia, empresas, organizaciones– se consoliden 32 transiciones a la democracia, a través del ejercicio honesto, transparente y eficaz de las atribuciones y los recursos públicos de los estados. No consigo imaginar otro modo de renovar el federalismo mexicano, para evitar que vuelva a ser, en lo que resta de este siglo, lo que fue durante el siglo xx: una fachada, apenas nada.

⁷ Cf. en <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>, el recuento es propio.