

CONCLUSIONES

El sistema de distribución de competencias legislativas del sistema federal mexicano acusa un alto grado de centralización. A pesar de la reserva formal que el artículo 124 constitucional hace en favor de las entidades federativas, la Constitución ha guardado muy pocas materias a los estados. Esto es así, en razón de que el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para legislar en un número desproporcionado de materias, dejando a las entidades federativas muy pocas áreas sobre las cuales puedan ejercer sus competencias legislativas. El grueso de las materias sobre las que el Congreso de la Unión puede legislar se encuentra en el artículo 73 de la Constitución, mismo que es uno de los más extensos (compuesto por treinta fracciones), pero otros artículos también atribuyen facultades al Congreso de la Unión para legislar, como el artículo 26 (en materia de planeación nacional del desarrollo); el artículo 27 (en materia agraria y explotación de recursos del subsuelo, entre otras), o el artículo 28 (en materia de monopolios, control de precios y protección al consumidor).

Desde una perspectiva comparada, es indudable que los modelos paradigmáticos del federalismo en nuestros tiempos, como lo son el estadounidense y el alemán, han tendido a la centralización de las com-

petencias legislativas.¹ Quizá sea esta una tendencia estructural de esta forma de Estado, como también tal vez sea una tendencia de los estados unitarios el desarrollarse en el sentido de lograr ciertas formas de descentralización como lo ilustran los casos de España e Italia.²

En el caso de los estados federales, es probable que sea válida la hipótesis de que las demandas de las sociedades contemporáneas de masas requieren de un alto grado de centralización de recursos para poder ser atendidas. Es decir, la centralización de los esquemas federales puede ser una respuesta a requerimientos que tienen que ver con las economías de escala, la exigencia de uniformidad de las condiciones de vida, el desborde de muchas materias más allá del ámbito territorial de una sola de las partes integrantes de un arreglo federal o incluso con la globalización.

Por otra parte, en el caso de estados unitarios es factible que la excesiva centralización lleve a problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento o pérdida de visibilidad y de responsabilidad en la relación entre centro y periferia. Por ello es que el reto del diseño institucional de las formas federales y unitarias de estado es lograr un equilibrio, partiendo de la historia propia de cada país y de los recursos de los distintos componentes del esquema federal para de ahí avanzar en el camino marcado por los acuerdos entre las fuerzas que exigen una mayor descentralización y aquellas que promueven una mayor centralización.

No obstante, es pertinente aclarar que la centralización en el caso del federalismo mexicano no puede identificarse sin mayor análisis con el proceso centralizador que como tendencia generalizada caracteriza a los sistemas federales. Como sugiere Fernández Segado, en nuestro caso (y al parecer esto es aplicable al federalismo latinoamericano) se trata de un federalismo “diferente”, caracterizado por el inequívoco

¹ García Pelayo dedica un par de páginas de su obra *Derecho constitucional comparado*, a describir la tendencia al aumento de competencias federales en los estados federales contemporáneos.

² Para una visión sucinta del caso italiano se puede consultar el artículo de G. Rolla, “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Regiones en Italia: aspectos de su evolución”. En esta misma revista se encuentran estudios monográficos sobre *El sistema de distribución de competencias: quince años de estado de las autonomías*, referidos al caso español.

predominio del poder central, la naturaleza jerárquica del poder y de la autoridad y la existencia de una relación de dependencia de unos poderes respecto de otros.³

En cierto sentido, la paradoja del caso mexicano está en que, siendo un Estado formalmente federal, nuestro sistema tiene problemas típicos de un Estado unitario. Es decir, la excesiva centralización ha llevado a problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento o pérdida de visibilidad y de responsabilidad, eficacia e inmediatez en la relación entre los centros de decisión y los destinatarios de la acción pública. Esta circunstancia explica tanto las iniciativas que el gobierno federal ha impulsado desde al menos la década de los ochenta para descentralizar, por ejemplo, los servicios de salud y la educación; como las actuales demandas de los estados por hacerse cargo de un mayor número de responsabilidades, lo cual ha llevado a que en los últimos años se hayan presentado un buen número de iniciativas de reforma constitucional encaminadas a modificar el esquema de distribución de competencias del sistema federal mexicano.

Por lo anterior, la tendencia que parece perfilarse en los próximos años es hacia una mayor descentralización. Sin embargo, no es claro cuál habrá de ser el camino que se seguirá en esta dirección. Por nuestra parte, creemos que, dadas las condiciones del México actual, no es muy realista ni sería muy responsable, trazar un horizonte de reforma del sistema federal mexicano que nos lleve a un esquema altamente descentralizado. De hecho, no creo que esto sea conveniente para el país. Como sucede en otros países con sistema federal, la sociedad mexicana, cada vez más compleja y heterogénea con rezagos sociales ancestrales e inmersa en un proceso de globalización, requiere de un gobierno federal dotado de las competencias y de los recursos necesarios para impulsar el desarrollo nacional. Entendemos que la transición política o, si se quiere, el cambio de régimen, genere una descompresión de fuerzas e ímpetus locales que durante muchos años permanecieron subordinados; y comprendo que al tenor del entusiasmo generado por el

³ Francisco Fernández Segado, *El federalismo en América Latina*, México, UNAM (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 41), 2003, p. 18. Fernández cita a su vez a Eduardo López Aranguren, *El federalismo americano: las relaciones entre poderes en Estados Unidos*, Madrid, IEAL, 1987, p. 57.

cambio político, se refuerce el reclamo por un Estado federal altamente descentralizado, proveniente de algunos sectores. Sin embargo, creo que cuando la neblina generada por el gusto que a muchos nos ha dado “la transición” se disipe, podrá verse con mayor claridad que subsisten problemas estructurales que requieren de atención y conducción por parte de los poderes de la Unión, si bien no de manera exclusiva.

Un enfoque más realista y, desde mi punto de vista, más conveniente para México, es avanzar en el camino de una descentralización gradual y selectiva. Me refiero a un enfoque que trace el horizonte de reforma de un Estado federal altamente centralizado, en la dirección de una descentralización progresiva en ciertas materias. Un horizonte que se proponga fortalecer a las entidades federativas y a los municipios, sin restarle a los Poderes de la Unión capacidad de acción. Creo que hay margen para avanzar por esta vía, dado el punto de gran debilidad relativa desde el cual empiezan las entidades federativas (unas más que otras). Asimismo, creo que es posible evitar la lógica del juego de suma cero, por la cual la federación pierde lo que las entidades federativas ganan (o viceversa). Esto es posible si se entiende el proceso como una gran estrategia de fortalecimiento de las capacidades del Estado mexicano en su conjunto (no del gobierno federal ni de los gobiernos locales o municipales, tomados cada uno por su cuenta).

Asimismo, creo necesario partir de un presupuesto fundamental: las entidades federativas no tienen el mismo grado de desarrollo ni las mismas capacidades ni los mismos recursos humanos y financieros. El diseño institucional de un “nuevo federalismo” mexicano debe tomar en cuenta esta circunstancia, a efecto de evitar soluciones uniformes que oculten o disimulen las marcadas diferencias existentes entre las entidades federativas.

Ahora bien, una de las técnicas de descentralización que puede servir a estos propósitos es la de las llamadas leyes generales en el ejercicio de las llamadas “facultades concurrentes”. Cabe recordar que esta técnica ya se ha empleado en México para descentralizar atribuciones en materias como asentamientos humanos, medio ambiente, salud y educación. Sin embargo, como lo ha apuntado Martín Díaz, este tipo de ley ha sido empleado por el Congreso de la Unión como parte de una estrategia descentralizadora, pero “decidida y arbitrada desde el

centro”, para cumplir con dos propósitos: distribuir competencias entre la federación y los estados y municipios, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas y para establecer en su propio cuerpo normativo el régimen federal a efecto de regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate. Así es como el Congreso General ha expedido la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Salud, la Ley General de Educación y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Este tipo de leyes, que nuestro texto constitucional califica como de “conurrencia” consiste en realidad en un fenómeno de competencias compartidas por el que se atribuye a la federación un título competencial material o sustantivo que le permite incidir sobre las competencias de los otros niveles en aspectos sustantivos de la materia en cuestión. De esta manera, se confiere al Congreso de la Unión un poder sustantivo de dirección que le habilita para definir el marco de la política sectorial en aquel sector o materia en el que goza de tal facultad, pero dejando espacios más o menos amplios para que los estados puedan ejercer su potestad legislativa en la materia de que se trate.⁴

Asimismo, debemos mencionar que las leyes generales que ya existen en México prevén acciones coordinadas y cooperativas e incluso de traslado o transferencia de atribuciones entre los distintos niveles de gobierno, que son realizadas principalmente a través de convenios. Resulta importante resaltar este punto, puesto que dichos convenios permiten un trato diferenciado de parte de la federación en relación con las diversas entidades federativas.⁵

⁴ Algo similar explica Albertí en relación con el caso español. Enoch Albertí Rovira, “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas”, *Revista española de derecho constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 145-146.

⁵ En opinión de Martín Díaz, los dos problemas técnico jurídicos que plantean los convenios de coordinación se pueden reducir a lo siguiente: a) dilucidar si es posible que la federación traslade en forma temporal o definitiva potestades específicas a los estados, a través de dichos convenios; b) determinar si el convenio puede servir de base para que la autoridad local ejerza la potestad transferida, realizando incluso “actos de molestia” en relación con los particulares. El propio autor da dos soluciones a estos problemas: el traslado de competencias a través de un convenio de coordinación puede darse solamente en caso de que la ley marco autorice expresamente la transferencia. Además, el objeto del traslado debe corresponder exclusivamente a actos de tipo administrativo, y no puede incluir actividades reglamentarias, normalizadoras ni legislativas. Martín Díaz

Las mencionadas leyes generales en México que suponen acciones coordinadas y cooperativas, y traslado de competencias entre federación, estados y municipios, contienen una lógica que en cierta forma se opone al sentido del artículo 124 constitucional. En razón de ello y pensando que este tipo de leyes y su régimen convencional podría ser una alternativa para emprender un proceso descentralizador en México, creemos que sería conveniente consolidar constitucionalmente las relaciones de coordinación, cooperación y traslado de competencias que se dan por la vía de las leyes generales, estableciendo de manera expresa dentro del artículo 124 un ámbito restrictivo al sistema dual. Se trataría así de autorizar al Congreso de la Unión de manera expresa para que las leyes generales pudieran habilitar los convenios de coordinación y de traslado de atribuciones a los poderes locales. De este modo coexistirían dos sistemas de distribución de atribuciones y no cabría duda sobre la constitucionalidad del ejercicio de las potestades descentralizadas.⁶

Creemos que la técnica de las leyes generales, expedidas en el ejercicio de “facultades concurrentes”, puede seguir siendo utilizada para avanzar hacia una descentralización de nuestro sistema federal. Sin embargo, se debe evitar la lógica centralizadora que hasta ahora han tenido las leyes generales.⁷ Es decir, se debe evitar que el diseño y aprobación de dichas leyes obedezca exclusivamente a impulsos y necesidades del centro. En este punto, el Senado como cámara de represen-

y Díaz, “México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, en *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana-Colegio de Abogados, 1996, p. 167.

⁶ *Ibidem*, p. 172.

⁷ Como observan Feldfeber e Ivanier en su análisis de la descentralización educativa en Argentina, cuando es el “centro” el que promueve una política de descentralización, el proceso puede caer en un vacío formalista y transformarse en un mecanismo no democrático, en especial cuando no se analizan los contextos específicos ni las características particulares de los actores sociales involucrados. Myriam Feldfeber y Analía Ivanier, “La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente”, *Revista mexicana de investigación educativa*, vol. 8, núm. 18, mayo-agosto, 2003, p. 422. Quienes a su vez citan a Sergio Boisier, “La descentralización: un tema difuso y confuso”, en *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.

tación territorial e incluso la Conferencia Nacional de Gobernadores pueden desempeñar un papel relevante.

En segundo lugar, creemos que las leyes generales pueden constituirse en el marco que permita la transferencia gradual y selectiva de atribuciones, de la federación a los estados. Para ello, habría que afinar y precisar normas como las que ya existen, por ejemplo, en los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, mismas que permiten convenios de transferencia de atribuciones de la federación a los estados en materia ambiental. Incluso, y como otra alternativa, podría pensarse en la posibilidad de diseñar una especie de Ley de Transferencia de Atribuciones que estableciera los principios rectores de los procesos de transferencia,⁸ así como las normas relativas a las precondiciones para que pueda operar la transferencia; procedimiento para solicitar la transferencia; los requisitos del convenio de transferencia; la definición del objeto del convenio; las responsabilidades de las partes firmantes; la creación de órganos para el ejercicio de la función o servicio transferido; reglas de vigencia, modificación y terminación del convenio, y los mecanismos para la resolución de conflictos. Establecer un verdadero régimen constitucional y legal de convenios de coordinación y de transferencia de atribuciones es la base indispensable para garantizar los tratos diferenciados y los ritmos distintos a efecto de responder a las asimetrías existentes entre los estados de la República Mexicana.

En tercer lugar, para evitar la lógica centralizadora que han tenido las leyes generales en nuestro país convendría que las entidades federativas tomaran la iniciativa a efecto de determinar las materias que desean y están en condiciones de recibir en el contexto de un proceso de devolución. En esencia, se trataría de lograr que dentro de un gran diálogo nacional, se llegara a acuerdos políticos sobre qué materias dejarían de ser de competencia exclusiva de la federación para pasar a ser objeto de responsabilidad compartida entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales. Además, en dichos acuerdos, que incluso podrían convertirse en norma y alcanzar rango constitucional debiera fijarse

⁸ En cuanto a los principios, pensamos en los de gradualismo, selectividad, y concertación, provisión reversión.

horizontes de corto, mediano y largo plazos que orientaran la descentralización en sus distintas etapas, a través de los programas respectivos.

En cuarto lugar, en el proceso de descentralización debe ocupar un lugar importante el principio de provisión por el cual la transferencia de competencias que llegara a ser convenida, debe ir acompañada de recursos financieros, humanos, materiales y técnicos. Este principio, esencial para garantizar la eficacia de la transferencia, nos muestra que la descentralización debe correr de manera paralela a reformas en el ámbito del federalismo fiscal, para que no quede como una simple manifestación de buenas intenciones.

Finalmente, es indispensable fortalecer las instancias políticas que representan los intereses de las entidades federativas; en particular, nos referimos a aquellos órganos que participan en la formación de la voluntad federal. En este sentido, habría que pensar en la revitalización del Senado como la cámara federal por excelencia, teniendo en cuenta que las leyes generales se aprueban por medio del procedimiento legislativo federal ordinario, dentro del cual el Senado interviene de manera ineludible. De esta forma, un Senado que fuera una verdadera cámara federal (en el sentido de cámara de representación territorial lo cual, inevitablemente, lleva al examen crítico del sistema de elección de los senadores), se convertiría en el mejor garante de que los intereses de los estados no fueran subordinados a los del centro, al expedirse legislación como la que en México denominamos “leyes generales” que, como se ha explicado, tienen su base constitucional en las llamadas “facultades concurrentes”.

