

Hacia un nuevo federalismo y una moderna descentralización en México.

Relaciones intergubernamentales: federación-estados

Jacinto Faya Viesca

La nota determinante del Estado federal mexicano consiste en el amalgamamiento que se da de distintas comunidades, dando como resultado una doble organización política: un poder federal que ejerce en la totalidad del territorio nacional y que tiene como destinatarios a la totalidad de la población de ese país; y poderes locales que actúan en el ámbito espacial de sus entidades, teniendo como destinatarios también a la totalidad de la población de ese territorio. Así, pues, el poder federal y los poderes locales coexisten en un mismo territorio y para una misma población.

La unión de estados-miembros en México crea un nuevo poder, que es el poder federal, y a la vez se conserva en esta unión la vida política de las comunidades federadas. A partir de este estadio, lo verdaderamente importante estriba en mantener y fortalecer a toda costa la Unión; esto implica también continuar desarrollando en todos sus ordenes a las entidades federadas. Ninguno de estos desarrollos excluye al otro, sino al contrario, exige un pleno desenvolvimiento de cada uno de sus respectivos planos. Hablar de la Unión es hacer referencia a una forma superior de organización política; organización que sólo podrá darse en la medida en que se dé en paralelo

la conservación y desarrollo del patrimonio cultural y físico de las entidades federativas.

El Estado federal se ha constituido a través de nuestra historia en la mejor garantía para una vida política plena; y lo es, porque es consustancial a todo federalismo la existencia de dos estructuras constitucionales distintas e interdependientes: la organización constitucional federal y la organización constitucional local. Las dos emanan del pacto federal expresado en nuestra Constitución escrita... La unión contiene a estas dos organizaciones constitucionales de carácter interdependientes, distintas y complementarias. La fortaleza de la Unión no depende, pues, de la exclusiva fuerza del poder federal, o de la sola fortaleza de las entidades pactantes; la Unión solamente podrá ser fuerte cuando ambos poderes (dentro de los límites de sus respectivas competencias constitucionales) cumplan con sus propios fines, pero ahora animados y envueltos en una poderosa conciencia nacional, por un auténtico sentimiento federal.

Toda federación implica la existencia constitucional de dos ordenes de gobierno perfectamente diferenciados entre sí y con una

precisa delimitación de sus competencias. En el caso de México, los estados dieron creación al Acta Constitutiva, que fue el origen del federalismo mexicano. En este sentido, la federación mexicana se fundó con estados preexistentes, caso contrario al de Estados Unidos de América.

Dimensión fundamental de nuestra federación es garantizar el estatuto constitucional que le permita a los estados una vida de autonomía y libertad dentro de los márgenes aceptados por las propias entidades federativas. Bien es cierto que por voluntad propia cedieron una buena parte de su soberanía, pero también reservaron una serie de facultades tendentes a asegurar su propia vida política.

Ampliar la capacidad de acción de nuestros estados y municipios en aras de un nuevo federalismo más equilibrado, equitativo y vigoroso, constituye, a juicio del Presidente de México, uno de los más importantes desafíos a que puedan enfrentarse los ideales de modernidad del Estado mexicano de nuestros días. Muy probablemente ningún reto como este tenga mayor contenido político; de él dependerá la eficacia social de las políticas de descentralización tan indispensables para el logro de bienes vitales, como son, una mayor democracia participativa, una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos y mayores niveles de bienestar para los mexicanos.

Estas nuevas relaciones del gobierno federal con los estados y con los municipios de México, implican rectificar los graves vicios de un centralismo que ya pasó su razón de ser, por lo que ahora es indispensable armarnos de toda la imaginación para diseñar un nuevo federalismo cooperativo, y que consistiría en añadirle a nuestro actual sistema federal teórico, una serie de reformas tendentes a establecer en nuestro modelo constitucional y práctica federalista, una nueva forma de relación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y municipios. Esta enorme aspiración social ha sido enarbolada por Carlos Salinas de Gortari, Presidente de México,

quien el 4 de mayo de 1989 en el Estado de Puebla ante la presencia de 217 alcaldes, declaró su voluntad política de agilizar la descentralización de la federación de los estados, tanto en responsabilidades como en recursos, pero también agilizar la descentralización de las entidades federativas, de la autoridad estatal a la municipal.

Estas modernas relaciones intergubernamentales ya no estarían basadas en un estado burocrático centralizado, que si bien es cierto que en un tiempo nos resultó indispensable, ahora, resulta ineficaz, injusto, y en muchas ocasiones antidemocrático. Las modernas relaciones intergubernamentales tendrán que montar un sistema político y administrativo más cercano a sus destinatarios con la finalidad de obtener una vigorosa participación democrática de las entidades federativas y de los municipios, pues en éstas últimas es en donde verdaderamente residen las mayores potencialidades de una democracia plena en todos los ordenes.

Las modernas relaciones intergubernamentales, -en que está empeñado el gobierno mexicano es decir, las nuevas relaciones que deben darse entre el gobierno federal, los estados y los municipios-, tendrían que basarse en atribuir al gobierno federal, al de los estados, y a la Institución del Municipio Libre, las facultades necesarias para que puedan gobernar y administrar dentro de este nuevo marco de relaciones.

Un nuevo federalismo coordinado y concurrente, pretende fortalecer a la Unión, a la nación mexicana como un todo, y jamás, otorgar una libertad mal entendida que conduzca a la competencia desleal entre estados, competencia en la que sucumbirían los más débiles y atrasados en beneficio de los más ricos y mejor organizados.

Por ello, se considera que la base fundamental de estas nuevas relaciones tendrá que ser necesariamente lo que podría denominarse "Principios de Fidelidad y Lealtad Federal", y que consistiría en un pleno respeto entre sí de los poderes federales, de los poderes de los estados, y de los munici-

pios. Respeto, sobre la base de una conducta solidaria, en la que el compromiso fundamental sea por la preservación y mejoramiento de toda la Unión. Este principio es de una absoluta eficacia práctica, pues está nutrido de factores como el de equilibrio político, solidaridad, respeto a la eficacia, de la inmediatez de los servicios públicos, respeto a las decisiones tomadas por las comunidades en los procesos de participación democrática, valoración en las ventajas de los costos de las obras públicas, valoración de las autoridades más adecuadas en el cuidado de los bosques y del medio ambiente, respeto a las autoridades legalmente constituidas, etcétera.

Este moderno federalismo coordinado y concurrente exige para su éxito, que de alguna manera podamos superar la técnica de separación formal absoluta de competencia entre el gobierno federal y los estados miembros. Nuestro actual sistema federal está basado en la técnica de "competencias exclusivas". Para cada orden de gobierno. El moderno federalismo tendría que entrar decididamente a una superior etapa de desarrollo, en el que se darían una serie de competencias "compartidas" y "concurrentes" entre estos dos ordenes de gobierno y los propios municipios. Esta es la nueva tónica que el Presidente de la República a impreso en sus relaciones con los estados y los municipios de México.

Las nuevas relaciones intergubernamentales, es decir, este moderno federalismo coordinado y concurrente, se aparta del puro concepto legal, todo por supuesto, dentro de la Constitución. Esta conceptualización política y funcional destaca la interdependencia y participación de funciones entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y los municipios; destaca la mutua influencia que cada uno de ellos ejerce sobre los otros. Esta interdependencia se aparta, por supuesto, del esquema rígido de funciones totalmente independientes del gobierno federal y de los gobiernos de los estados.

En consecuencia, será indispensable hacer algunas reformas constitucionales de fon-

do a fin de que el federalismo no sea ya sinónimo de separación tajante y de absoluta independencia entre el gobierno federal y los estados-miembros. Este nuevo federalismo dejará intactas para cada orden de gobierno las competencias necesarias para gobernar, pero otorgará otras para ser ejercidas de manera compartida y concurrente, a fin de establecer una nueva y moderna relación positiva entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y los municipios. Esto llevará a que importantes áreas de poder se extiendan en un ejercicio compartido y concurrente, como ha empezado a darse en los Convenios Unicos de Desarrollo y Programas Específicos que lleva a cabo el Ejecutivo Federal con los estados.

Nuestro moderno federalismo que seguramente se desarrollará pronto, admitirá algunas superposiciones de jurisdicción entre las ordenes de gobierno federal y estatal; incluirá algunos sistemas de dependencia financiera entre los estados-miembros, aceptará que en algunos casos no se dé una relación de igualdad coordinada entre los estados y el gobierno federal, supremacía unas veces en favor de los estados, otras en favor del gobierno nacional; adoptar, en casos de desastres, que el gobierno federal con la aprobación del Senado de la República, pueda actuar más allá de las facultades expresamente conferidas; incluir en los ordenamientos federales necesarios, la participación compartida y concurrente de los estados y de las autoridades municipales.

Estos conceptos conducen necesariamente a una nueva idea del Estado mexicano, que además hoy nos resulta indispensable. Se adaptan magníficamente al sólido y nacionalista ideario político del Presidente Carlos Salinas de Gortari, quien desde el inicio de su campaña a la presidencia de la República, proclamó y definió la idea de una política moderna y de la necesidad de modernizar al Estado mexicano. No existe mayor reto político en nuestros actuales momentos que modernizar al Estado mexicano, tal y como lo ha proclamado nuestro Presidente.

Se trata de darle mayor fuerza y funcionalidad a nuestro sistema federal, y no de debilitarlo. Compartir importantes tareas gubernamentales en un México de desigualdades sociales, de desequilibrios regionales, y de concentraciones injustas e ineficaces de poder, no es terminar con la garantía del mantenimiento de nuestro sistema federal, sino asegurar su permanencia, potenciar su fortaleza y mantener poderosamente la Unión federal y las instituciones republicanas en los valores del pluralismo político, la libertad y la igualdad reales, la justicia social materializada y la democracia.

Los grandes problemas nacionales como la inflación, el desempleo, la inseguridad, y los dramáticos y lacerantes problemas de pobreza de millones de mexicanos, son problemas inescindibles y de interacción recíproca, situación que hace inexcusable un nuevo federalismo y una moderna descentralización que establezca competencias compartidas y tareas concurrentes entre el gobierno nacional, los gobiernos de los estados y los municipios. Esta propuesta tiene fundamento en otros países. Concretamente, en Alemania Federal en 1967 se reformó la Ley Fundamental en el artículo 91 a y b, con la finalidad de constitucionalizar la categoría de los asuntos o competencias comunes entre el gobierno central y los LAND, que corresponden a nuestros estados.

Constitucionalizar ciertas competencias compartidas, significa la no existencia de competencias exclusivas para cada orden de gobierno en ciertas materias. Esta declaración constitucional es sumamente importante, pues establece la legitimidad de la regulación y de la gestión por sendos ordenes de gobierno, y en algunos casos, por los propios municipios.

En nuestro país esto es más importante, aún y cuando en países que como Alemania y Estados Unidos se da el predominio del Derecho de la Unión o Derecho Federal sobre el Derecho de los estados-miembros. En México, el Derecho de la Unión no prevalece sobre el de los estados. Ambos son iguales en jerarquía, y en caso de con-

flicto entre ellos, primará el ajustado a la técnica de reparto de competencias, según lo resuelve los tribunales de la federación o de la Suprema Corte de Justicia de la Unión, según el caso de que se trate.

El reparto de competencias siempre da lugar a una independencia absoluta entre el gobierno de la unión y el gobierno de los estados-miembros. Independencia que suscita el enfrentamiento y la rivalidad. En cambio, categorizar constitucionalmente importantes competencias compartidas, lleva a una colaboración y coordinación resuelta y eficaz, potenciándose con ello los esfuerzos para la solución de graves problemas nacionales que solamente pueden ser resueltos a través de una íntima colaboración y coordinación entre el gobierno federal, el de los estados, y los municipios. Este régimen de concurrencia y coparticipación permite la más plena participación de los ciudadanos, que son objeto de la misma atención por las jurisdicciones federal y locales. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari ha estado permanentemente sosteniendo la idea de que lo importante es preservar la soberanía, y asegurar el crecimiento y desarrollo de la nación de una manera justa y equilibrada, a través de eficaces y ágiles políticas de descentralización y de un federalismo vigoroso.

Este moderno federalismo, y esta nueva política de descentralización defendida por el Presidente, sobre la base de una técnica adicional de competencias compartidas y tareas concurrentes, es la única solución para fortalecer las comunidades, los municipios y las entidades federativas que son las que dieron vida a la Unión. Potenciar la vida de estas entidades y de los municipios de México es la forma más eficaz para resolver los grandes problemas de la nación, como son el desempleo, el abasto, la producción industrial y de servicios, la seguridad e integridad física de los mexicanos, la contaminación, etcétera. Y lo es, porque solo podrán resolverse estos problemas a través de una auténtica participación ciudadana, participación que solamente es posible obtener a través de una más destacada participación de los estados y

municipios en las grandes tareas nacionales.

Precisamente a esto tiende el moderno federalismo coordinado y concurrente: a enfrentar los graves problemas nacionales a través de la interdependencia, concurrencia y colaboración mutua del gobierno nacional, los gobiernos de los estados y los municipios.

El moderno federalismo coordinado y concurrente y las nuevas políticas de descentralización que ha venido implantando el gobierno mexicano, tiene las siguientes grandes ventajas, que bien podrían darse en el futuro:

- Promueve y fortalece la democracia, el pluralismo político y las libertades civiles y espirituales, al vincular fuertemente al ciudadano con sus instituciones estatales y municipales.
- Este moderno sistema federal fortalecido por la expresión de la soberanía popular; expresión más inmediata, cercana y eficaz, es más probable que tienda a fortalecer los valores de la justicia social, la libertad y la igualdad reales, y una plena protección a las clases más desprotegidas, ello independientemente de que los propios efectos de la descentralización ensancharían la participación de las minorías políticas, articulándolas en la organización global de la política nacional.
- Protegería la calidad de vida de todos los mexicanos, refiriéndome a este caso por calidad de vida al mejoramiento y conservación de los entornos naturales, agua y aire limpios, freno a la deforestación, protección a nuevos parques naturales, mejoramiento de los servicios de sanidad, mayores oportunidades culturales. El centralismo ha probado su fracaso en la protección y ensanchamiento de la calidad de vida. Solamente una profunda descentralización nacida de un moderno federalismo coordinado y concurrente podría luchar con eficacia en este preciadísimo bien vital a que todos los

mexicanos tenemos derecho. La valoración de las políticas y estrategias en este valiosísimo campo deben ser materia de las instituciones estatales y municipales, pues solamente quien sufre el problema y lo conoce, tiene el interés suficiente y está en aptitud de resolverlo. Aquí, los estados y municipios más ricos y mejor organizados podrán hacerle frente. Los estados y municipios pobres poco podrían hacer. Pero precisamente, porque se trata de un moderno federalismo coordinado y concurrente, los estados y municipios vecinos acudirían en su ayuda al igual que el propio gobierno federal. El criterio que privaría sería el de solidaridad política a favor de estados y municipios pobres.

Con este moderno federalismo prevalecería la eficiencia de los recursos que siempre son limitados en los presupuestos de los estados y municipios. Una de las desventajas de todo sistema federal, aún de los más avanzados, es la ineficiencia, la lentitud del proceso de toma de decisiones, la deficiente y en ocasiones irreal planificación, la duplicación de funciones administrativas. El sistema unitario en este sentido es superior, más eficiente y menos dispendioso. Pues bien, la adopción de un federalismo coordinado y concurrente disminuye en gran parte estas serias deficiencias, pues es natural a toda verdadera y profunda descentralización, generar un óptimo desarrollo del espíritu de iniciativa y de la operación entusiasta y comprometida en nuevos proyectos por parte de los ciudadanos. Estos ciudadanos, en la inmediatez y en la cercanía, sienten que sus esfuerzos y su responsabilidad será la única solución a sus problemas locales.

- Este moderno federalismo fomentaría enormemente la innovación y la creatividad. La historia del federalismo clásico nos ha revelado que los últimos impulsos de innovación se dieron en Estados Unidos de América con las políticas del *NEW DEAL* en el primer periodo de Roosevelt, y en la GRAN SOCIEDAD

del Presidente Johnson. No ha habido más ejemplos de creatividad. Las innovaciones y creatividad de los federalismos de Suiza, Canadá y Alemania Federal, se han dado a partir de la implementación de un nuevo federalismo con base en competencias compartidas y tareas concurrentes. México, está empeñado en incorporarse a estos gigantescos avances federalistas de nuevo cuño. Radica en los estados y en los municipios de la República mexicana, el verdadero laboratorio social, capaz de crear las nuevas políticas del cambio social. De esto está convencido el gobierno mexicano, y por ello en su compromiso de fortalecer el modelo federalista, y las nuevas políticas de descentralización.

Fortalecer nuestro federalismo, y en consecuencia, descentralizar la vida de la nación, es asegurar no solamente la variedad y pluralidad sino además, y muy esencialmente, asegurar la unidad del destino como armazón que refleje un estado federal unido por esa plural variedad de una vida municipal y estatal plena. Un federalismo enriquecido con nuevas responsabilidades a cargo de las entidades federativas es, en los actuales momentos, la respuesta más genuina, realista y prometedora, a las crecientes necesidades de nuestra patria, y la respuesta más eficaz al difícil equilibrio que debe darse entre el poder federal y los poderes de los estados.

La República mexicana, representativa, democrática y federal, exige la existencia de un sólido Estado y de una poderosa República, que solamente podrá darse al lado de un cumplimiento estricto de los principios, valores y decisiones políticas fundamentales consignados en nuestra

Constitución, y al lado también, de una variedad en la unidad, que a la vez sólo podrá darse en la libertad y fortaleza de las entidades federativas y de los municipios.

La Constitución mexicana, y los ideales de las luchas sociales del pueblo mexicano, les han impuesto a las instituciones de la República la vigencia de un federalismo real, como medio para la existencia de un Estado avocado a la creación y fomento de los más altos bienes vitales: justicia social, libertad e igualdad reales, y democracia política y económica, un Estado superior iluminado por el Derecho y la moral, capaz de ennoblecer cada vez más su voluntad instintiva hacia una vida ascendente en todos los ordenes, y un Estado capaz de ver en la nación mexicana el símbolo de un valor eterno.

Este moderno federalismo y estas nuevas políticas de descentralización ha que nos ha convocado el Presidente Carlos Salinas de Gortari, estarán fundamentados, como el Presidente lo ha expresado, en una concepción plural y democrática de la sociedad mexicana, concebida primariamente por nuestra Constitución. Moderno federalismo, y moderna descentralización, que no serán un fin en sí mismos, sino el medio de expandir, promover y fortalecer los valores democráticos, los principios del pluralismo político y social, de alcanzar para los mexicanos mayores niveles de bienestar, de justicia y libertad, medio para formar una Unión federal más perfecta, e instrumento para fortalecer la soberanía nacional. Este es el reto a que nos invita el Presidente de México, este es su compromiso para transformar a la sociedad y a la República mexicana.