

El Federalismo como Instrumento para el Desarrollo Regional

*Rogelio Montemayor Seguy,
Gobernador del Estado de Coahuila*

Señoras y señores:

La pregunta central que motiva mi participación se refiere a la forma en la que el federalismo puede ser factor de aliento o, por el contrario, de desaliento para lograr un desarrollo regional vigoroso, armónico. Para ubicar mis comentarios, quisiera recordar algunos elementos básicos sobre los que se sustenta nuestro sistema de gobierno.

México es, por convicción popular plasmada en la Constitución, una república representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esa ley fundamental.

De este modo, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de los mismos, y por los de los estados en lo que toca a sus propios regímenes.

En la composición de nuestra República ocupa, además, un lugar relevante el municipio, que por disposición del artículo 115 del pacto constituyente, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

Esos son principios de aplicación inexcusable, que rigen en nuestro país desde que, en 1824, surge a la vida como Nación independiente.

Casi dos siglos después de esa fecha, estos postulados siguen siendo válidos y prueba de ello es el intenso diálogo que sobre este tema se ha dado en la República. Sin embargo, los nuevos retos y circunstancias internas y externas a que se enfrenta nuestro país demandan una revisión inaplazable de las formas de su aplicación en la práctica.

Esta revisión se hace necesaria, en primer lugar, porque el pueblo, titular indisputable de la soberanía, constituye hoy en día una sociedad no sólo numéricamente más grande, sino más educada, más activa y actuante, que exige más libertad y competencia política y que rechaza el paternalismo. Esta nueva sociedad demanda canales idóneos para participar en la definición y ejecución de las políticas públicas encaminadas a resolver sus problemas, tanto los inmediatos, aquellos propios de sus grupos y comunidades, como los que afectan a la comunidad nacional.

La exigencia social ya no se centra exclusivamente en demandar soluciones de cantidad — más servicios—; además, se exige calidad en los

mismos. Para satisfacer con prontitud y la mayor eficiencia posible estas demandas, se hace necesaria la revisión de la organización del poder público.

En segundo lugar, la revisión de nuestro federalismo, surge como necesidad inaplazable ante la globalización de la economía y los procesos sociales que se viven en el mundo. Estos nos imponen la obligación de ser más productivos, ágiles y efectivos. Ello también requiere la revisión de la organización del gobierno hacia formas más ágiles, más flexibles, mejor informadas, que le permitan sincronizar sus acciones con los ritmos internacionales, para lograr una participación más provechosa de nuestro país en dichos procesos mundiales.

Por último, la revisión es necesaria porque resulta evidente que el estado de cosas que imperan en nuestro país debe cambiar, dando lugar a una mejor integración de los elementos constitutivos del Estado y su administración, para que todas y cada una de las instancias de la Administración Pública se desempeñen con eficiencia, no sólo en función de sus propios y muy específicos objetivos, sino en armonía con el quehacer nacional en torno al cual se aglutina su acción.

Al cuestionar la estructura vigente en la asignación de deberes y atribuciones, no se pone en duda, sin embargo, la aportación a la unidad e integración nacional que históricamente ha aportado el federalismo; se cuestiona el desfase formal de la fórmula concreta vigente con los procesos sociales, políticos y económicos que se han dado en la evolución de nuestro país y que plantean nuevos retos y nuevas necesidades.

Como toda organización, la federal que asumimos está sometida a una intensa dinámica, animada por los procesos sociales que en su seno tienen lugar y los que acontecen en el entorno internacional del que no puede excluirse. Por eso, es necesario hoy preguntarnos cómo mejorarla, en el sentido de nuestra pregunta inicial, tema de esta mesa, sabiendo que una estructura es tan buena como son los resultados que la misma hace posible.

A mi juicio, la respuesta debe construirse a partir de dos premisas básicas.

La primera: la Nación mexicana es una y uno es el estado que representa su soberanía, aunque

esté compuesto por instancias de gobierno y administración que comparten el deber de integrarse, en una acción mutua y corresponsable, en la ejecución de las tareas públicas que explican y justifican su existencia.

La segunda: nuestro país es, ante todo, un conglomerado de personas y comunidades que tienen una historia común y que comparten una lengua, unas tradiciones y una cultura, que lo particularizan y lo distinguen de otros pueblos. Ellos son actores en la construcción del futuro y, a fin de cuentas, el objetivo al que debe encaminarse toda acción de gobierno.

Por tal motivo, el nuevo federalismo que propugnamos debe tener en cuenta, ante todo, a los hombres y mujeres de cualquier edad y condición socio-económica que habitan el territorio patrio. Ellos viven en comunidades, pequeñas o grandes, en las que desempeñan su actividad cotidiana y en las que se encuentra, por tanto, el espacio vital por excelencia para la satisfacción de sus necesidades más inmediatas y para desarrollar del mejor modo posible sus propias capacidades.

Lo que en esas comunidades ocurre no es ni puede considerarse ajeno al interés general de la Nación. Las energías que existen en esas comunidades no deben tampoco perderse por su desarticulación con los procesos más amplios que tienen lugar en los niveles tanto regionales como el nacional.

Por el contrario, debe alentarse su inserción armónica en la organización nacional, para que del esfuerzo de todos y cada uno, de cada región y comunidad, integrados coherentemente, surjan bienes sociales y servicios públicos en suficiencia; para que estos se traduzcan en el estímulo más amplio posible de la actividad productiva.

Ese es el espíritu que anima a nuestra Federación; ese es el espíritu que debemos retomar a fin de darle nueva vigencia en la ley y en la práctica.

La estructura formal de nuestra República, diseñada a partir de la Constitución, no es gratuita. Responde al objetivo de ver resultados tangibles multiplicados al agregarse el empeño de todos por alcanzar condiciones dignas de vida y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Si el fin de la nuestra es el bienestar de los mexicanos y la fortaleza de la Nación, si para ello fue diseñada, tenemos que preguntarnos cómo mejorarla a la luz de las actuales circunstancias del país y del mundo, para que sea capaz de cumplir dicho propósito de manera óptima.

La revisión de nuestro actual esquema federal desde la óptica del desarrollo regional, impone como punto de partida la discusión sobre "qué" hace "quién". Hay que revisar las esferas de provisión de los bienes sociales y los servicios públicos, para asignar las responsabilidades preponderantes de cada nivel de gobierno e instancia de administración; asimismo, debemos definir los mecanismos que permitan su revisión oportuna y ágil, para que permanezcan actualizados.

Para lograr un desarrollo regional vigoroso, armónico, es necesario buscar las fórmulas que nos permitan mejorar la eficiencia de cada esfera de autoridad en el cumplimiento de sus actuales atribuciones y definir cuáles deben adicionarse a cada una de ellas, conforme a su naturaleza política y administrativa. Tendrán que encontrarse también los medios idóneos para financiar el desempeño de la actividad que a dichas esferas les toque cumplir.

Para alentar el desarrollo regional, el nuevo federalismo tiene que hacer posible que el gran potencial individual y social que reside en nuestras pequeñas, medianas y grandes comunidades, en las regiones del país y en la nación toda, se desarrolle a cabalidad. Para lograr lo anterior, es necesario que se superen las prácticas centralistas por la vía de compartir, de manera responsable e interdependiente, toda tarea que concorra a ese propósito, por pequeña que pueda parecer. Así se fortalecería la unión, evitando la disgregación asociada a la existencia de ámbitos exclusivos que, si se entendieran como cotos privados, llevarían a obstaculizar la cooperación de todos en la solución de los problemas que, en mayor o menor medida, a todos afectan.

Nunca como hoy nuestro país ha requerido del esfuerzo conjunto de los mexicanos y de sus instituciones públicas y privadas; de una organización más productiva para lograr la solución del grave y complejo problema económico que obstruye el acceso a niveles de bienestar generalizado indispensable para que, sin reticencias, se den condiciones de vida digna para todos y cada uno de los mexicanos.

Nuestro reto es encontrar un equilibrio dinámico entre las fuerzas centrífugas y centrípetas que coexisten en nuestro Estado Federal, para propiciar y encauzar toda su energía sin inhibir la iniciativa de los individuos, las comunidades y las regiones, evitando además cualquier deterioro de la unidad, que nos traería consecuencias nefastas.

Se requiere, en suma, que diseñemos juntos fórmulas de asignación de responsabilidades y medios, de funciones y facultades, que sean suficientemente flexibles y den cabida a una cooperación eficaz que, si bien sea respetuosa de las diversas identidades, propicie también la integración sistemática de las esferas de autonomía que integran nuestra federación, en un contexto de concierto y convergencia que confluya en una integración funcionalmente eficaz.

El desarrollo regional que se desea, requiere que las nuevas fórmulas reconozcan la necesidad de fortalecer a nivel federal la capacidad de análisis e información sobre los progresos económicos, sociales y políticos tanto internacionales como nacionales, que le permitan ejercer sus funciones rectoras y normativas, anticipar riesgos y detectar oportunidades susceptibles de ser aprovechadas por los estados y las regiones, para el mejor desarrollo del todo. Ello exige reconocer simultáneamente la necesidad de transferir las responsabilidades operativas en materia de desarrollo regional que actualmente desarrolla la Federación, hacia cada estado, cada uno de los cuales, a su vez, deberá desarrollar su capacidad institucional para asumir estas responsabilidades.

Los mecanismos de cooperación deben basarse en esquemas de trabajo en los que, a partir de la expresión general de un propósito —por ejemplo el combate a la pobreza—, la Federación asigne los fondos de que dispone para tal propósito y defina los principios normativos, para que estados y municipios participen con sus propios recursos y con la responsabilidad operativa de dichos programas.

Avanzaríamos así hacia una concepción del desarrollo regional en la que las soluciones sean concebidas en las propias regiones desde donde también sean removidos los obstáculos que enfrenta su ejecución, a la vez que, en su solución, concurren corresponsablemente cada nivel de gobierno y administración.

Lograr estas nuevas fórmulas de colaboración, nos exige desarrollar un nuevo sistema fiscal, para cuyo diseño debe hacerse un análisis que no se limite al debate sobre la distribución de los ingresos; es indispensable que examine tanto los ingresos como las erogaciones, para avanzar hacia una potestad hacendaria plena, inscrita en el plano más amplio del federalismo y concebida como medio para alcanzar los fines de éste.

El nuevo sistema fiscal debe poder definir con precisión, al menos las siguientes interrogantes:

De las atribuciones asignadas a estados y municipios, ¿cuáles deben ser financiadas con los recursos que se generan en fuentes de los estados y municipios y cuáles con los federales?

¿Cuáles son los mecanismos óptimos de colaboración y coordinación entre los gobiernos estatales y la federación? ¿Cuáles los que habremos de establecer entre el gobierno estatal y los municipios?

¿Cómo mejorar los sistemas de información a la sociedad para establecer un mejor control del ejercicio de las atribuciones y de la asignación de recursos?

En la respuesta a dichas preguntas estriba en buena medida el éxito de los propósitos del nuevo federalismo que pretendemos. Cabe apuntar, así sea preliminarmente, algunos principios que considero fundamentales:

1. El ejercicio municipal, cuando menos, debería ser financiado con sus propios recursos. De ser así cada comunidad definiría, en la medida de sus capacidades, el tamaño de su propia administración.
2. La operación y el mantenimiento de los servicios públicos municipales, también debería sufragarse con el cobro de los mismos, en tanto que la inversión necesaria para su establecimiento y ampliación, podría financiarse complementariamente por el Estado.

3. Los estados, además deberían sufragar sus costos de operación con recursos propios.

4. Los servicios de seguridad, educativos y de salud, deberían solventarse con nuevos esquemas en los que se involucrasen las tres instancias de administración.

5. Es necesario que se amplíen las facultades fiscales de estados y municipios. La capacidad de los gobiernos de los estados se fortalecería con los dos impuestos que reflejan más directamente la actividad local —el IVA y el ISR—. Este proceso debe darse sin aumentar su monto actual y sin gravar doblemente la fuente, sino comprometiéndolos manteniendo una parte como federal y la otra como estatal y municipal.

Para concluir, he de resumir diciendo que es necesario establecer una nueva forma de relación entre el gobierno federal y los de los estados, comprendiendo a los municipios, con una visión integral que contemple a la Nación Mexicana como la entidad compleja, plural y diversa que es, pero también en toda la solidez y cohesión de su unidad.

Se trata de reconocer las fallas del arreglo actual para redistribuir sin detrimentos las competencias, para que se rediseñen los mecanismos de integración a fin de propiciar el desarrollo de cada organismo, el de las comunidades y las regiones, así como el de la Nación en su conjunto.

Se trata, en esencia, de una nueva fundación del Estado Mexicano para darle mayor fuerza y funcionalidad a nuestro sistema federal.

Una organización federal que respete las diferencias pero provea los medios para su unión en objetivos comunes, será un federalismo que responda con plenitud y eficacia a la renovación de nuestra República, para que cada día podamos avanzar en el camino de la perfección hacia los ideales de justicia, libertad y democracia.