

NUEVOS ENFOQUES PARA EL FEDERALISMO.

UNA VISION COMPARADA.

Arturo Lan Arredondo.

I

En varios de los países que han adoptado al federalismo como sistema político, se están tomando medidas importantes para actualizarlo y darle una mayor relevancia práctica. Los Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo, país que ha implementado el federalismo más efectivo y que es normalmente considerado como punto de comparación para las demás naciones federales, revisa minuciosamente, en el marco del Bicentenario de la Constitución de 1787, el estado actual como las perspectivas de su sistema federal. En Europa, la República Federal Alemana sigue fortaleciendo el status jurídico y político de sus Laenders⁽¹⁾, ensayando varios proyectos para afianzar al federalismo surgido de la pos-guerra y plasmado en la Constitución de 1949⁽²⁾.

En Asia también es posible encontrar naciones que viven momentos de intensa relevancia para sus sistemas federales. La India es un buen ejemplo de un país que afronta serios problemas para guiar al sistema federal creado por la Constitución de 1950. La dramática compartalización de la sociedad, el contrastante pluralismo religioso, así como los intentos separacionistas de ciertas regiones norteñas como la de Punjab, presentan graves retos a los actuales intentos de modernización auspiciados por el Primer Ministro Rajiv Gandhi y, por ende, a toda la estructura política jurídica de esta importante nación del Lejano Oriente.

En la América del Sur se están presentando también interesantes fenómenos que atañen al federalismo. Argentina, cuyo sistema federal adolece de ciertas debilidades comunes al mexicano, estará ensayando con el posible cambio de su capital, de

(1) Los Laenders de la República Federal Alemana corresponden a las entidades federales mexicanas.

(2) La Constitución Alemana de 1949 tiene como nombre oficial el de "Ley Fundamental". El uso de esta denominación, en lugar del de "constitución", se debe a la división de la nación en dos Alemanias como resultado de la Segunda Guerra Mundial. La República Federal Alemana ha sostenido que la existencia de una verdadera "Constitución" no es posible en tanto no se logre la reunificación con la República Democrática Alemana.

Buenos Aires a Viedma, no sólo un esfuerzo de descentralización política, sino también de fomento a zonas importantes y hasta hoy relegadas como es el caso de la Patagonia. Aún países tradicionalmente centralistas como Francia, están implementando una amplia descentralización política para fortalecer sus jurisdicciones regionales y locales.

Y en México, que ha pasado con el sistema federal?. De acuerdo con la Constitución de 1917 en vigor, el federalismo mexicano sigue siendo una realidad formal; en la vida diaria de la nación es un sistema todavía inmaduro a pesar de logros importantes. El federalismo mexicano es, en otras palabras, semilla que madura lentamente a pesar de un terreno árido para su crecimiento.

Este artículo —limitado en alcance y espacio— tratará de analizar, a través de una perspectiva comparada, cómo el federalismo necesita para su mejoramiento de nuevos enfoques. Concretamente se sostiene que el enfoque legal, hasta ahora el más utilizado para su estudio, es ya no sólo insuficiente sino que ha perdido la importancia de antaño. Es necesario abordar como mayor énfasis la dimensión política y económica y despojarse de dogmatismos excesivos que obscurecen el análisis y la comprensión de la realidad política de una acción. En México como en otros países en vías de desarrollo que han adoptado el sistema federal, se otorga una importancia exagerada a lo jurídico en lo que al estudio de este sistema concierne. Esto es negativo porque ignora lo más importante: saber si el ciudadano realmente experimenta en su vida diaria las bondades de este sistema, o si sólo existe éste en las frías y formales frases contenidas en una constitución.

El método comparativo servirá para identificar aquéllos problemas comunes que se presentan en diversos países federales, así como posibles soluciones que también pueden ser implementadas en forma similar. Por lo tanto se acudirá frecuentemente al análisis, aunque sea somero, de situaciones vividas en otros países.

II

Perspectiva legal.- Todo sistema federal encuentra en las respectivas constituciones nacionales su legitimación y regulación. Para algunos especialistas, sin embargo, los aspectos políticos y económicos han ido adquiriendo paulatinamente una mayor relevancia que el jurídico. De todas maneras, el análisis legal de un sistema federal sigue siendo importante para comprenderlo integralmente.

La vida jurídica del federalismo mexicano ha sido errática y confusa. El Siglo XIX fué testigo de una constante confrontación entre el sistema federal apoyado por los Liberales y la opción centralista sugerida por el grupo Conservador. A esta confrontación de grupos y modelos político-jurídicos debe agregarse la existencia interrumpida del federalismo adoptado por la Constitución de 1824. A unos pocos años de lo que parecía ser el inicio de un vigoroso federalismo, la Constitución de

1836 lo desterraba temporalmente para implantar el centralismo propuesto por Santa Anna, siendo apoyado y ratificado posteriormente por la facción conservadora con las Bases Orgánicas de la República Mexicana promulgadas en 1843. El federalismo mexicano, sin embargo, adquiriría carta de residencia definitiva al ser reimplantado por el Acta de Reformas de 1847, y asegurado por las Constituciones de 1857 y 1917.

Para el federalismo mexicano el siglo XIX puede ser contemplado desde una doble perspectiva. Positivo por haber confrontado, expuesto y ventilado dos sistemas político-jurídicos tan importantes y, por ende, ayudado a adoptar en forma definitiva al supuestamente mejor o, negativo, por no haber permitido al federalismo un desarrollo armónico y continuo, características que todo sistema requiere para su mayor maduración y aplicación. Esta última situación produjo un federalismo cerrado e inseguro que se manifiesta como tal aún en nuestros días⁽³⁾.

Respecto al Siglo XX, éste ha sido escenario hasta ahora de abundantes reformas constitucionales tendientes a definir al federalismo mexicano aunque, desgraciadamente, los resultados son todavía no sólo insuficientes sino también erráticos. Un ejemplo relativamente reciente e ilustrativo de esta realidad son las reformas constitucionales referentes al municipio (Artículo 115) publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de febrero de 1983. Las reformas que más impacto tuvieron para el sistema federal son las referentes al otorgamiento de facultades a las legislaturas estatales para suspender Ayuntamientos, declarar sus desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Es necesario comentarlas aunque sea someramente para ilustrar el todavía errático desarrollo del federalismo mexicano.

De acuerdo con el Maestro Felipe Tena Ramírez, los efectos de esta reforma fueron muy negativos para la autonomía política de los municipios ya que a la legislatura estatal, órgano eminentemente político, le fué conferida la última palabra en decisiones tan importantes como es la desaparición de un Ayuntamiento. Asimismo, las reformas no sólo no definieron algún tipo de recurso legal para que los Ayuntamientos se pudiesen defender contra una declaración de desaparición (el recurso se otorga solamente a un funcionario afectado), sino que una vez que esta declaración es pronunciada por la legislatura, los Ayuntamientos no pueden apelar ya que técnicamente han dejado de existir⁽⁴⁾. Otra de las reformas establece que "en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos". El Maestro Tena Ramírez sostiene que esta reforma suprime el origen popular del Municipio, ya que la designación de vecinos para llevar a cabo funciones

(3) Esta afirmación toma en cuenta los ya muy repetidos argumentos en el sentido de saber si la realidad histórica tan centralista podría justificar o no la implantación de un sistema federal.

(4) Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, p. 159.

públicas es hecha por un órgano político⁽⁵⁾. Estos son ejemplos claros del rumbo errático de nuestro federalismo.

Sin embargo, a pesar de tantas y continuas reformas, se puede decir que el régimen legal del federalismo mexicano está ya básicamente definido en nuestra Constitución, por lo que futuras reformas sólo lo modificarían cualitativamente (positiva o negativamente). En otras palabras, el régimen federal, para efectos constitucionales, ya está establecido, definido y es ampliamente conocido. Su mejoramiento, desde el punto de vista legal, dependerá en buena medida de las nuevas rutas que un poder legislativo más vigoroso y más plural (mayor participación de partidos minoritarios) le quiera dar. El problema del federalismo mexicano ya no es tanto legal (aunque siempre se puede mejorar), sino político y económico. Es en estas áreas donde los interesados por mejorarlo deben concentrar su atención y esfuerzo. Aún en países que siguen experimentando constante cambio en el aspecto jurídico del federalismo como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, la dimensión política y económica va gradualmente imponiéndose a la legal. Sin embargo el caso de este país es complejo, ya que en virtud de la muy activa participación del poder judicial en la creación del Derecho, el federalismo norteamericano sigue mostrando un gran dinamismo jurídico. Lo anterior en contraste con México, en donde si bien es cierto que el poder legislativo con bastante frecuencia reforma y adiciona la Constitución, la definición estructural del federalismo mexicano está dada.

Ya que se ha tocado el tema del federalismo de los Estados Unidos y que como anteriormente se dijo es el modelo que sirve para comparar a los demás federalismos del mundo, es necesario explicar cómo y por qué sigue estando sujeto a un constante cambio jurídico, pero como también este cambio se ve acompañado siempre por la relevancia que se le otorga al aspecto político y económico del sistema. Esto servirá asimismo para contrastar el fenómeno inverso que se presenta en México: preponderancia de lo legal sobre lo político y económico. Esquema que ya no funciona.

La tradición jurídica del Common Law, a través de la intensa presencia de los jueces, sigue moldeando los senderos recorridos por el federalismo estadounidense⁽⁶⁾. En este proceso, la Suprema Corte de Justicia de aquél país ha sido más que instrumental. Esta tradición utiliza una metodología diferente para la formación del Derecho respecto a la Romano-Germánica. El Derecho de creación judicial —case law— encuentra sus orígenes en la Conquista Normanda de 1066 (Inglaterra), estructurando un sistema de cortes que dependía directamente del Rey: las Cortes Reales. La preeminencia de las cortes en lo referente a la creación del Derecho trajo como resultado la subordinación de las legislaturas a la autoridad judicial. El Rey

(5) *Ibid.* p. 160.

(6) Para análisis generales sobre el sistema del Common Law ver: M.A. Glendon, M.G. Wallace, C. Osakwe, "Comparative Legal Traditions". West Publishing Co. St Paul, Minn, 1985. D. René, "Les Grands Systemes de Droit Contemporains". Dalloz, France, 1982. J.H. Merryman, "La Tradición Romano-Canónica". Fondo de Cultura Económica, 1980.

comenzó a establecer cortes (cuyas decisiones se otorgaban por escrito) mucho antes que el Parlamento Inglés estuviese suficientemente organizado para crear en forma integral un cuerpo completo de leyes. Por lo tanto, para cuando el órgano legislativo llegó a ser suficientemente fuerte para crear sistemáticamente normas jurídicas, las leyes que regulaban al ciudadano estaban ya bien definidas a través de las decisiones periódicas de los primeros magistrados y jueces⁽⁷⁾.

El federalismo estadounidense también ha resentido la recia y dinámica participación de los jueces en la creación del Derecho. Disposiciones constitucionales tan importantes para esta federalismo como son la Cláusula Suprema (Artículo 4), la facultad de crear impuestos (Artículo 1, sección 8), así como la facultad de gasto público (Artículo 1, sección 8), han sido interpretadas a través del tiempo en forma tan distinta por el poder judicial de los Estados Unidos, que el federalismo de este país está en continuo cambio habiendo vivido las siguientes etapas:

1).- Período de la Independencia (predominio del gobierno federal); 2).- Federalismo Dual 1840-1861 (fortalecimiento de los estados con fundamento en la teoría de que éstos y el gobierno federal son entidades autónomas teniendo a la Constitución federal como único punto de enlace); 3).- Federalismo Cooperativo 1865-1920 (desarrollo de esquemas de cooperación entre los gobiernos federal y estatales. Más que confrontación, cooperación); 4).- Federalismo del Presidente Franklin D. Roosevelt (preeminencia del gobierno federal sobre los estatales 1930's) y 5).- "Nuevo Federalismo", propuesto por los presidentes Richard Nixon y Ronald Reagan (intento de reducción del predominio del gobierno federal respecto a los estados)⁽⁸⁾.

Si bien es cierto que en la década de los treinta, con el federalismo propuesto por el Presidente Roosevelt para afrontar los efectos de la Gran Depresión, el federalismo estadounidense ha manifestado fuertes tendencias centralizadoras, también es cierto que el federalismo de ese país refleja el dinamismo de la sociedad norteamericana y la decisiva participación de los jueces en la definición del Derecho. La presencia de múltiples períodos de este federalismo es la mejor prueba de ello. Asimismo, si es verdad que en virtud de las características y la dinámica del Common Law lo jurídico sigue teniendo una gran importancia para el federalismo estadounidense, también es cierto que los aspectos políticos y económicos han ido adquiriendo un lugar preponderante. El caso de México es contrastante y demuestra lo contrario: excesivo énfasis en lo jurídico en detrimento de lo político y económico. Este fenómeno es importante ya que el enfoque legal del federalismo mexicano ya no tiene, por estar suficientemente estructurado, la importancia que exageradamente se le otorga. Es en las áreas mencionadas donde hay que detectar los problemas y encontrar las soluciones.

(7) J.S.E. Opolot, "World Legal Traditions and Institutions". 1981, p. 51.

(8) R.A. Shapek, "Managing Federalism: Evolution and Development of the Grant-in-Aid system". 1981, p. 4.

Lo mismo ocurre en Argentina, país con abundantes similitudes a México en lo que se refiere a la presencia de fuerzas centrípetas que impiden el desarrollo de un federalismo más vigoroso. La Constitución Argentina de 1853 (con sus reformas) todavía en vigor es muy parecida a la mexicana en lo orgánico. El modelo constitucional de los Estados Unidos sirvió a ambas como fuente de inspiración y guía, por lo que no es de extrañarse la gran similitud que estos tres documentos guardan entre sí. En el caso de Argentina y con una Constitución tan antigua, el problema legal no puede ser ya tampoco el más relevante para el desarrollo del federalismo. Es, al igual que en México, en lo político y económico en donde las soluciones pueden ser encontradas.

En conclusión, se puede afirmar que en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica el aspecto legal, pero también el político y el económico, son los que preponderantemente continúan guiando y cuestionando el continuo caminar de su federalismo. En el caso de México y de Argentina (así como de otros: Brasil y Venezuela) el aspecto legal sigue teniendo importancia pero resulta insuficiente al no incluir en forma integral a la dimensión política y económica. Lo anterior es producido, en parte, por la acentuada formalidad de la tradición jurídica Romano-Germánica, por el peso excesivo que tiene en Latinoamérica la ideología (ver Paz, Octavio; Contrarronda, Revista Vuelta, México, Año XI, No. 131, p. 17), fenómeno que obstaculiza el estudio objetivo, concreto e imparcial de nuestras realidades y a los esquemas políticos y económicos predominantes, todavía en búsqueda de los necesarios pesos y contrapesos, en otras palabras, de equilibrio.

III

Perspectiva Política.— En los países federales avanzados se considera a los aspectos políticos y económicos del federalismo como los más importantes. En Estados Unidos, por ejemplo, tanto las autoridades como los ciudadanos están concientes de la trascendencia que estas áreas tienen para su sistema federal. Un prestigiado autor norteamericano afirma categóricamente que “el federalismo, en su dimensión tradicional está muerto, pero el federalismo nuevo está vivo y dinámico en los Estados Unidos. Su nombre es relaciones intergubernamentales”⁽⁹⁾.

Por lo tanto, es en la compleja área de las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, en donde los estudiosos del federalismo concentran ahora su atención. Esto no significa que lo legal ya no tenga relevancia; la dimensión jurídica del federalismo estadounidense continua siendo el soporte del sistema. Las decisiones de la Suprema Corte todavía representan un factor primordial en la definición de este federalismo. Sin embargo, la dimensión legal ya no es suficiente, el

(9) M.D. Reagan, J.G. Sanzone, “The New Federalism”. 1981.

nuevo federalismo concentra más su atención en el contexto político y económico que en el legal. “El nuevo estilo del federalismo es un concepto político y pragmático que pone mayor énfasis en la interdependencia existente entre el gobierno federal y los estatales, así como en la influencia que cada parte logra imponer sobre las otras”⁽¹⁰⁾. Aparte de la necesidad de concentrar mayor atención en las áreas políticas y económicas de este sistema, es necesario también desarrollar planteamientos más prácticos.

El federalismo de los países avanzados (Estados Unidos, República Federal Alemana, Canadá, Suiza, etc.) se caracteriza por un gran dinamismo producido, en buena parte, por enfoques políticos realistas y no tan dogmáticos (como ocurre con los federalismos de países en vías de desarrollo: México, Argentina, Brasil, Venezuela, India, Malasia etc.) Para lograr este dinamismo y por ende la vigencia real de un verdadero sistema federal, las naciones deben trabajar intensamente en dos áreas fundamentales: el diseño de esquemas y mecanismos administrativos y económicos eficaces —la dimensión operacional— y el desarrollo y maduración de una infraestructura política abundante en la existencia de pluralismo y pesos y contrapesos —la dimensión democrática. Estas dos dimensiones se retroalimentan y se constituyen en condiciones indispensables para la obtención de buenos resultados.

Respecto a la dimensión operacional, por la orientación y limitaciones de este artículo, no es posible realizar un análisis detallado de los distintos mecanismos utilizados en diversos países para hacer funcionar ágilmente al sistema federal. Nos limitaremos a exponer sus condiciones esenciales: 1) aspecto fiscal del federalismo o la definición clara de las fuentes de ingresos de los gobiernos federal, estatales y municipales, y 2) implementación de mecanismos políticos y económicos de revisión y consulta permanente entre los tres niveles de gobierno.

En relación con la primer condición, la definición de las fuentes de recaudación fiscal es necesaria para evitar la confrontación entre las tres jurisdicciones gubernativas. Este punto es complejo y constituye probablemente el meollo de la problemática económica del federalismo. En distintas partes del mundo, los gobiernos federales han prácticamente monopolizado la recaudación del impuesto sobre la renta ya que constituye sin lugar a dudas la fuente de ingresos más importante, dejando a los gobiernos estatales y locales el control de los impuestos sobre la propiedad y el consumo. Aparte de las diferencias en los montos de recaudación, el impuesto sobre la renta tiene la ventaja de ser elástico debido a su proporcionalidad, es decir, toma en cuenta la capacidad económica del sujeto. Los impuestos sobre la propiedad y el consumo, por otra parte, son regresivos ya que imponen a los sectores más débiles de la sociedad parámetros de imposición fiscal iguales a los de mayor capacidad económica. Esta situación produce que los dos últimos tipos de impuestos sean muy impopulares y que en naciones federales verdaderamente democráticas sea muy difícil para los gobiernos estatales y locales incrementarlos. El costo político es muy alto.

(10) Ibid. p. 3.

El dominio federal sobre el impuesto sobre la renta es generalizado. En Estados Unidos el gobierno federal mantiene férreo control sobre esta fuente de ingresos. En Australia, en la década de los 40's, las autoridades transfirieron de los estados a la federación su manejo y, en México, en buena medida y a través de los diversos esquemas utilizados éste ha sido también el caso. Es importante, por lo tanto, definir las proporciones en las que los gobiernos subnacionales deben participar en la recaudación de estos impuestos. Es necesario también determinar cantidades equitativas y realistas tomando en consideración circunstancias poblacionales, económicas, educativas y sociales, para asignar a cada jurisdicción subnacional montos adecuados.

En lo referente a mecanismos políticos y económicos de revisión y consulta permanente entre los tres niveles de gobierno, en prácticamente todos los países federales se han diseñado para programas en los que las tres jurisdicciones administrativas participan. En el caso de los Estados Unidos hay múltiples instancias que permiten a estas jurisdicciones encontrarse y analizar sus programas políticos y económicos. Por ejemplo, los gobiernos federal, estatales y locales, constantemente revisan, en lo individual o conjuntamente, áreas muy importantes para el federalismo como son gasto público, federalismo fiscal y mecanismos de ayuda federal a los estados y condados (Grant System)⁽¹¹⁾. Sin embargo y para que esta consulta continua rinda los frutos esperados, es necesario que las tres instancias gubernativas actúen en igualdad aceptable de circunstancias políticas. En Estados Unidos, en general, el gobierno federal es cuidadoso en reconocer a los gobiernos estatales y locales su trascendencia política. Cualquier decisión prepotente debilitaría en los estados y condados la base política del partido en el poder y, esto, en una verdadera democracia, es muy arriesgado.

En México como en Argentina también se han desarrollado diversos mecanismos de concertación federal, estatal y municipal. Es justo reconocer que el encuentro y la discusión entre estas instancias de los renglones políticos, legales y económicos que atañen al federalismo se han multiplicado. Sin embargo, tiene también que reconocerse que tanto en México como en Argentina se carece toda vía del necesario equilibrio político que debe de existir entre las partes. Los gobiernos federales parecen dictar, más que negociar, los términos que definen los mecanismos de participación y coordinación política y económica. Las causas son orgánicas y derivan de la ausencia preocupante de pesos y contrapesos y de una democracia (en el caso de México) que aunque relativamente fortalecida en la última década, no lo está en grado suficiente para posibilitar un verdadero equilibrio político.

Es necesario también dar mayor difusión a estos mecanismos y encuentros de autoridades para que la ciudadanía desarrolle interés, ahora casi nulo, en la forma en que sus representantes conciertan con el gobierno federal los programas políticos

(11) Para un estudio completo del Grant System ver: G.E. Hale, "The Politics of Federal Grants", 1981, p. 107.

y económicos que inciden en su vida diaria. En general, no es exagerado decir que en los países federales en vías de desarrollo como México y Argentina, por ejemplo, la ausencia de interés por parte de los ciudadanos de los estados (provincias en el caso de Argentina) y municipios sobre este renglón, es verdaderamente preocupante al obstaculizar el afianzamiento de un federalismo efectivo. Esta ausencia dificulta la conformación de una conciencia ciudadana "local". Las causas, como se analizarán en seguida, en buena medida se pueden imputar a la debilidad de los gobiernos locales. Centralismo y democracia insuficiente no han permitido la identificación plena del ciudadano con sus autoridades más próximas: los gobiernos municipales y estatales.

Después de haber hecho referencia a ciertos aspectos de la dimensión operacional del federalismo, es necesario abordar ahora la más importante y sin la cual un sistema federal no puede rendir los frutos adecuados: la dimensión democrática.

Si se analizan con cuidado varios países federalistas, parece existir una interesante relación entre presencia de un régimen democrático aceptable y desarrollo de un federalismo efectivo. Asimismo, entre ausencia de democracia y presencia de un régimen formalmente federal pero realmente centralista. Ejemplos de la primera hipótesis serían los Estados Unidos, la República Federal Alemana, Suiza, Australia, Austria, Canadá, etc. De la segunda, Argentina, Brasil, México, Venezuela, India (en cierto grado), Malasia y, por razones obvias, los países federales del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) como la Unión Soviética y Yugoslavia. Qué causas podrían explicar este fenómeno? Creemos que se pueden detectar tres: 1) debilidad crónica de los gobiernos subnacionales (estatales y locales); 2) enfoques políticos demasiado dogmáticos, y 3) democracia insuficiente.

La primer causa, ausencia de gobiernos locales fuertes es importante, ya que la idea central de todo régimen federal es acercar al ciudadano con su autoridad más próxima: gobierno municipales y estatales. Un sistema federal aceptable no puede desarrollarse sino en fortalecer la política local y la concientización del ciudadano respecto a ella. La política nacional es algo lejano para las personas de las distintas regiones ya que no se ocupa directamente de sus asuntos más urgentes. Alexander Hamilton, genio político norteamericano a quien se debe junto con Madison y Jay la elaboración de los diversos artículos que conformaron la obra clásica sobre federalismo, "El Federalista", y uno de los miembros distinguidos de la Convención Constitucional de 1787, ya sostenía en forma brillante la identificación que debe de existir entre el ciudadano y su autoridad más próxima. Dice al respecto Hamilton que "es una característica conocida por la naturaleza humana el que sus afectos sean ordinariamente débiles en proporción a la distancia o difusión de su objeto. Conforme al principio de que un hombre quiere más a su familia que a sus vecinos, más a sus vecinos que a toda la comunidad, el pueblo de cada estado (entidad federativa) se inclinaría a sentir mayor parcialidad a favor del gobierno local que del gobierno

de la Unión, a no ser que la fuerza de este principio se viera destruida por la administración mucho mejor del último"⁽¹²⁾.

La relación natural entre el ciudadano y su autoridad más próxima, sin embargo, debe ser organizada y canalizada. Tiene que manifestarse a través de mecanismos e instituciones que la promuevan y aseguren. Para este fin es necesario, ante todo, fomentar paulatinamente una política local vigorosa. Lo que viene de la instancia nacional es casi siempre impuesto, lo que surge de la local es generalmente creado por los ciudadanos. Una política local fuerte trae resultados muy positivos ya que alienta una mayor participación del individuo en los asuntos de su comunidad, facilita y desarrolla mecanismos de integración social, posibilita una real identificación entre la autoridad y el pueblo, promueve el desarrollo económico local, fomenta la concientización política y canaliza las aspiraciones democráticas de la ciudadanía.

Para la Profesora Ann Schulz, estudiosa de la actividad política local, la fuerza motriz de toda la estructura política de una nación radica en las jurisdicciones subnacionales, o sea la estatal y municipal. Afirma que "la manera en que los políticos actúan está condicionada (en países verdaderamente federales) por circunstancias políticas regionales, a mitologías locales existentes en la cultura política, a las transformaciones económicas que se presenten en las diversas regiones y a la infraestructura legal e institucional existente y así, independientemente de las diferencias regionales, en la actividad política local se encuentra el meollo de la política. La política local refleja los problemas a los cuales los políticos se enfrentan y las estrategias que persiguen al competir por el poder"⁽¹³⁾.

Como anteriormente se menciona, la política local, para que sea exitosa, requiere de mecanismos que la dirijan y la vigoricen. El mecanismo más importante para este fin lo constituye sin lugar a dudas una verdadera política partidista. En otras palabras, un sistema de partidos nacionales con fuerte orientación hacia la política local, o bien, el desarrollo de partidos políticos regionales y autónomos pero con proyección nacional.

Utilizando nuevamente el método comparativo, es posible concluir que en la mayoría de los países verdaderamente federales como son los Estados Unidos, Alemania Federal, Suiza, etc, se ha implementado un sistema de partidos políticos que, nacionales o regionales en su origen, le han concedido a la actividad política local un papel muy importante, una dimensión fundamental. Esto se traduce en una gran participación del pueblo en la política. Los ciudadanos se sienten relevantes del engranaje político gracias a que los partidos están cerca de ellos, de sus necesidades y de sus aspiraciones. Partidos políticos que entienden la importancia de acercarse al ciudadano de la pequeña aldea, poblado, ciudad y estado, ya que estas comunidades poblacionales, en su conjunto, forman y definen la actividad política nacional. Por

(12) Hamilton Madison y Jay, "El Federalista". Fondo de Cultura Económica, 1943 p. 67.

(13) A. Schulz, "Local Politics and Nation-States. Cases Studies in Politics and Policy". 1979, p. 45.

el contrario, en los países formalmente federales pero con federalismos todavía débiles —México, Venezuela, Brasil, Argentina, Malasia, etc.— la organización de los partidos políticos está centralizada por lo que la actividad partidista va siempre del centro hacia la periferia y no a la inversa.

El acercamiento de los partidos políticos con los ciudadanos puede lograrse a través del fortalecimiento de sus plataformas locales, y cuando las decisiones políticas que afectan a los gobiernos subnacionales sean tomadas en estas jurisdicciones. Canadá es buen ejemplo de una nación federal que ha sabido desarrollar y afianzar una estructura partidista con raíces locales. La autonomía de sus provincias es defendida vehementemente por sólidas organizaciones políticas locales; “tan relativamente poderosos son los gobiernos provinciales canadienses, que muchos de los políticos brillantes de este país prefieren desarrollar sus carreras en la política regional que en la federal. Los partidos políticos provinciales tienen su propia organización y status autónomo, siendo financieramente independiente de los partidos nacionales”⁽¹⁴⁾.

En países con federalismos aún no desarrollados en virtud de tradiciones centralistas, es tal vez difícil estructurar partidos políticos locales autónomos. Sin embargo, sí es posible que los partidos nacionales fortalezcan —real y no formalmente— sus plataformas de organización local así como sus mecanismos de participación ciudadana. Los partidos políticos nacionales tienen que darse cuenta de la importancia que tiene el promover la actividad política local y regional pues resultaría en una plataforma de participación y apoyo ciudadano más diversificada. Los ciudadanos de las comunidades municipales son definitivamente el sector más amplio e influyente y por lo tanto con gran potencial para efectos electorales. Un enfoque más práctico de la política podría también ser logrado.

La segunda causa, enfoques políticos demasiado dogmáticos, es también muy relevante. Creemos que uno de los efectos positivos de fortalecer la actividad política local es el desarrollar un enfoque más práctico, concreto y realista de la política. Si hacemos uso nuevamente de la comparación, nos daremos cuenta de que en los países con federalismos efectivos, el enfoque político está menos influenciado por la doctrina y más por esquemas relativamente sencillos y orientados hacia la obtención de resultados rápidos y palpables. Por el contrario, en las naciones federales que no han logrado aún la definición plena de sus sistemas políticos, los enfoques son exageradamente teóricos y por ende demasiado abstractos. Es indudable que el fortalecimiento de la política local y regional facilitaría no solamente planteamientos más prácticos, sino también una mayor integración ciudadana. Asimismo, promovería una participación más activa del ciudadano en los asuntos públicos de su comunidad.

Las reflexiones de Octavio Paz sobre este punto son muy interesantes y ciertas. En una de sus obras ensayísticas, “Tiempo Nublado”, al analizar la perspectiva latinoamericana contemporánea, hace referencia al problema de la falta de comunica-

(14) Leach, “Canadian Federalism Revisited”. 14 *Publius, the Journal of Federalism*, 1984, p. 26.

ción entre gobernantes y gobernados, identificando como causa, entre otras, al excesivo dogmatismo político. Afirmó Octavio Paz "que la incomunicación entre el país real y sus clases dirigentes, sin excluir a los intelectuales, es un hecho característico y persistente de la historia moderna de México. El pueblo no ha logrado articular sus quejas y sus necesidades en un pensamiento político coherente y en programas realistas porque las minorías intelectuales y políticas que, en otras partes interpretan y dan forma a las confusas aspiraciones populares, entre nosotros están hipnotizados por ideologías simplistas"⁽¹⁵⁾.

La necesidad de promover a través de la política local esquemas políticos más prácticos, cobra una especial relevancia en tiempos de crisis estructural como ocurre ahora en México. La descentralización de la vida nacional, reclamo vital de la sociedad, debe abordarse e instrumentarse en forma urgente, concreta y decidida. Esto no significa que se deba prescindir de estudios y planteamientos teóricos ya que estos sirven para guiar la toma de decisiones. Pero, desgraciadamente, la historia de México y de otros países en vías de desarrollo no es muy alentadora al respecto: abundancia de planes y proyectos, carencia en muchas ocasiones de logros concretos y significativos.

Por lo tanto, el propósito de mejorar los vínculos de comunicación entre gobernantes y gobernados por medio de enfoques políticos más prácticos, puede lograrse a través del fortalecimiento de la política a nivel local. Ambas son condiciones que se retroalimentan. La una sin la otra sóloamente lograrían resultados parciales.

La tercer causa, ausencia de democracia suficiente, es de una relevancia fundamental. Existe una íntima relación entre la existencia de un federalismo efectivo y la presencia de una democracia fuerte, o al menos, aceptable. El verdadero federalismo como la democracia implica apertura, pluralismo, división de instancias de poder, coparticipación, confianza mutua entre los diversos núcleos sociales, culturales y económicos, así como aceptación y reconocimiento de ideas opuestas. En otras palabras, la consecución de un sistema federal integral no puede darse sino está fincado en bases democráticas. De poco sirve la definición de brillantes esquemas legales que regulen al federalismo, si éste no tiene posibilidades de desarrollarse y afianzarse en la vida diaria del ciudadano común.

El federalismo es un sistema político-jurídico exigente. No puede darse efectivamente en cualquier país. Y es exigente porque tiene una dimensión muy real y concreta: o se vive o no por el pueblo. Sus manifestaciones para el ciudadano son también muy directas: posibilidad de participación real en la toma de decisiones políticas que afectan a su comunidad, respecto a su voluntad (para fines electorales, por ejemplo), acercamiento con sus gobernantes etc. Si estas y otras manifestaciones

(15) O. Paz, "Tiempo Nublado". Ed. Seix-Barral, México, 1983, p. 128.

no se dan o se presentan debilmente, el federalismo no existe, por más que se cumpla con su aspecto formal (regulación jurídica y presencia en el discurso oficial de una nación). Estas manifestaciones implican una esencia democrática y están cercanamente relacionadas con el verdadero federalismo. Parece haber una vinculación simbiótica entre democracia y federalismo, una unión tan íntima, que no es posible plantear la posibilidad de desarrollar un federalismo integral si éste no se nutre de la esencia democrática.

Esta íntima e incondicional relación, sin embargo, debe ser correctamente entendida. No sostenemos que un régimen democrático sólo puede existir en una nación verdaderamente federal. Existen múltiples ejemplos de naciones que tienen un régimen político centralizado y son, a la vez, intensamente democráticas. Inglaterra y Francia son excelentes ejemplos. Pero si se observa a estas naciones con cuidado, es posible detectar con toda claridad la presencia de un considerable grado de descentralización, en el sentido de que la actividad política local es fuerte y en que el ciudadano tiene amplios canales de participación política (en todas sus instancias). En otras palabras, el acercamiento del pueblo con su autoridad más próxima y su participación en el juego político normalmente son resultado de la existencia de bases democráticas, ya sea en una nación federal o centralista. Sin embargo, el federalismo puede asegurar más fácil y naturalmente la presencia democrática. Y es que como antes se menciona, descentralización, apertura, pluralismo, división del poder horizontal y verticalmente etc, son cualidades naturales de un verdadero sistema federal y, muy importantemente, de una democracia.

Una vez más se ha de utilizar el método comparativo para aclarar la íntima relación que existe entre democracia y un verdadero federalismo. Estados Unidos, Canadá, Alemania Federal, Suiza, Australia, Austria y otros, son naciones que han desarrollado fuertes y efectivos federalismos y, a la vez, son países con un alto contenido democrático. Argentina, Brasil, Malasia, México, etc, son naciones con federalismos todavía incipientes y frágiles y, asimismo, con democracias todavía imperfectas y, en algunos casos, débiles. Coincidencia? Definitivamente no. Un federalismo íntegro y vigoroso no puede darse si no está estructurado sobre bases democráticas. De nada serviría en varias de las mencionadas naciones federales en vías de desarrollo tratar de instrumentar una descentralización real, si este esfuerzo se limita al aspecto jurídico y a la interminable discusión, siempre exageradamente dogmática, de las bondades del sistema federal. Se tiene que empezar por lo fundamental, por la raíz... por mejorar las condiciones democráticas. Democracia y federalismo van de la mano y se necesitan mutuamente. En México como en otras naciones federales con intenciones descentralizadoras, debe siempre tenerse presente este vínculo inseparable y fundamental si logros efectivos son sinceramente esperados.

La consecución de un verdadero federalismo es difícil. El fortalecimiento de la democracia es un proceso complejo y toma tiempo. La reversión de tradiciones y ac-

titudes centralistas tan arraigadas en varias naciones en vías de desarrollo⁽¹⁶⁾ sólo puede lograrse a través de una recia voluntad: política de parte de la autoridad, ciudadana de parte de cada individuo.

En México esta necesidad es urgente. La modernización del país requiere de la descentralización de la vida nacional. Para el logro de este objetivo un verdadero federalismo es instrumento ideal. Un federalismo que se apoye en una rica esencia democrática y en un honesto régimen de Derecho, nobles principios emanados de la civilización occidental.

(16) En México es difícil revertir las realidades y tradiciones centralistas. Las diferentes culturas pre-hispánicas tenían como características común la fuerte centralización en sus esquemas religiosos y militares, encarnados en la figura del Emperador. A partir del Siglo 16, la colonización española impuso la cerrazón y por ende el centralismo característico de España. Estas realidades históricas siguen vivas en las tradiciones y actitudes del México de hoy. El cambio, sin embargo, aunque difícil es posible.