

## COMENTARIOS

### EL FEDERALISMO MEXICANO ANTE NUEVAS REALIDADES

CARLOS ALMADA LÓPEZ \*

**E**l Gobernador nos llevó, de manera sugestiva a movernos en tres grandes tiempos: el pasado, el presente, y ofreció una perspectiva hacia el futuro. Siempre en el complejo y apasionante tema de las relaciones del poder central y del conjunto del territorio, lo que en alguna ocasión se llamó de manera poco afortunada, la periferia, o la provincia. Conceptos despectivos éstos que ignoraran que la savia misma de México procede de sus componentes, de los estados y regiones que forman nuestro maravilloso y a la vez preocupante mosaico nacional.

El expositor nos fue conduciendo por la triple tensión que ha marcado al federalismo mexicano.

---

\* Doctor en Administración Pública por la Universidad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de París. Fue Secretario del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa; Secretario de Administración del Estado de México; Oficial Mayor de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal, así como de Gobernación; también se desempeñó como Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores del IFE y Vocero Presidencial.

Asimismo, ha ocupado el cargo de Embajador de México en Portugal, actualmente es Coordinador de Asuntos Internacionales del Gobierno de Nuevo León. En el ámbito académico ha sido en varias ocasiones Miembro del Consejo Directivo, así como Secretario Ejecutivo y Director del Centro de Gobernabilidad y Políticas Públicas del INAP; Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México y Premio Anual de Administración Pública en 1980.

Fue designado por oposición Director General del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, Bélgica, cargo que ocupó de 1988 a 1991. Investigador y académico en el INAP y profesor en la División de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; de la Universidad Autónoma del Estado de México y del Instituto Internacional de Administración Pública de París, así como Profesor invitado en diferentes universidades mexicanas y extranjeras.

Primero la oposición centralismo-federalismo que está resuelta después de la República restaurada, en el terreno de las ideas, del debate político, del debate constitucional. Nadie preconiza el retorno a las formas jurídicamente centralistas de gobierno, a la designación, con ello, de prefectos o jefes políticos, representantes en las comarcas de un poder unitario y con pretensiones de omnímodo.

Pero al lado de este triunfo ideológico del federalismo, se dio, después de la República restaurada, una recuperación gradual de competencias. En lo jurídico por la vía de la ampliación de las competencias exclusivas de las llamadas implícitas y la ocupación casi monopólica del Gobierno Federal de las concurrentes.

Todo esto condujo a la hipertrofia y la excesiva centralización, que se agudizó en la etapa del partido hegemónico, a lo que se sumaba el Estado propietario, que intervenía de manera directa en múltiples sectores productivos y también por la expansión de las políticas sociales.

A partir de la década de los ochenta fue preciso iniciar políticas descentralizadoras, o al menos desconcentradoras, para intentar pasar de un federalismo de *iure* a ser un federalismo realmente vivido, vigente en las normas, tangible en los hechos.

La tensión entre centralismo y federalismo condujo a que en el discurso de la “construcción nacional”, y pongo las comillas correspondientes, ese concepto sirviese, de hecho, para justificar la centralización abusiva del poder en México. Y con ello la excesiva concentración demográfica, económica, cultural, política y administrativa en esta capital. Fenómeno de agregación que fue propiciado por la urbanización, la industrialización y el modelo proteccionista vigente durante el llamado desarrollo estabilizador.

Hay una segunda contradicción, que aquí se puso de relieve, y es la que se da entre los estados como demarcaciones políticas, cuyas fronteras políticas no coinciden, y esa es la tensión precisamente, con las regiones geoeconómicas.

Desde los estudios de Bassols, pasando por todos los que se hicieron, tanto por los expertos como por los sucesivos gobiernos, las grandes regiones del país, las regiones geoeconómicas fueron de 8 a 12. En cada caso resultaron de la agregación de entidades federativas (ej. Noroeste, con Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa; o Noreste con Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila). La excepción ha sido y es Veracruz.

Las limitaciones jurídicas a la coalición de estados, tanto como los temores históricos a la construcción de bloques de gobernadores, hicieron que las políticas de desarrollo regional se vieran obstruidas de manera sistemática. Así los esfuerzos se vieron constreñidos a los límites políticos de los estados y no consideraron la existencia de metrópolis focales (Guadalajara, Monterrey, Puebla, Mérida) o de zonas más amplias de producción e intercambio.

La tercera tensión que emerge de la intervención que acabamos de escuchar es la que se entre la personalidad internacional de la Federación, que asume frente al exterior el monopolio -facultad exclusiva- de la representación nacional y la soberanía interior de los Estados.

Este concepto, no muy claro, debe entenderse como la coexistencia de dos órdenes constitucionales diferentes, aunque subordinados. Supone, precisamente, que las entidades subnacionales carecen de personalidad internacional.

En una visión maximalista ha querido ser interpretado como la prohibición absoluta impuesta a los estados de tener cualquier tipo de participación en la arena internacional. Es claro que los estados no pueden firmar tratados, pero es evidente que tienen un interés estratégico en alentar los flujos comerciales, de inversión y turísticos, tanto como los intercambios culturales.

Esta necesidad se acentúa cuando se trata de estados fronterizos. En los hechos no hay solución de continuidad en múltiples temas, como la seguridad o el medio ambiente.

Las regiones fronterizas binacionales son una realidad impuesta por la economía y la geografía. En el caso de Canadá y Estados Unidos, en los Grandes Lagos, el intercambio vertical, sur norte, entre estados/provincias limítrofes asciende a dos tercios del su comercio exterior. Lo mismo ocurre en la frontera mexicano-estadounidense, como efecto de la complementariedad de sus economías.

Este fenómeno se ha acentuado con la apertura económica. De hecho la competitividad internacional de las regiones binacionales (ej. Noreste-Texas) es tributaria de la logística, de la conectividad en sentido amplio. Autopistas, puentes fronterizos, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, infraestructura energética, entre otros factores, significan la diferencia para atraer o no a las grandes corporaciones a establecer sus plantas o sus centros de desarrollo tecnológico. La disyuntiva es simple: prosperidad o atraso.

El federalismo mexicano enfrenta, consecuentemente, nuevas realidades, económicas, políticas y sociales.

Las realidades de la economía nacional e internacional trascienden las fronteras políticas. Es preciso trabajar junto con los vecinos con visión de largo plazo. Esto es válido para las regiones intranacionales y para las binacionales.

En lo político, hay un pluralismo creciente en los gobiernos de los estados, en los congresos locales y en los ayuntamientos. Los tres grandes partidos son, a la vez, gobierno y oposición.

En lo social debemos admitir que el problema más grave de la sociedad mexicana, el que más afecta a la gobernabilidad y el que es más cruel desde una perspectiva humana, es la pobreza, e incluso la miseria. Es el gran baldón, la inmensa tara de la República. La pobreza desestabiliza, hiere y mata.

Por todo ello es necesario avanzar hacia un nuevo federalismo. El modelo de compartimentos estancos inventado en el Siglo XVIII en Estados Unidos de América no es ya practicable.

En una perspectiva económica debemos reconocer a la continuidad espacial como una realidad insoslayable. La asociación de estados al interior de la República y la firma de memoranda de entendimiento (no tratados) con estados vecinos para asegurar la conectividad, sustento de la competitividad, se hace indispensable. La planeación estratégica extraestatal es un imperativo de sobrevivencia.

En lo político los estados han jugado y deben jugar crecientemente un papel en la estabilidad nacional. En democracia nadie gana o pierde para siempre.

El calendario que la renovación de ejecutivos estatales ofrece fue identificado por Pablo González Casanova como una de las claves del fortalecimiento progresivo de los presidentes en la época de partido hegemónico o dominante. Hoy debe ser un activo para la gobernabilidad, pues abre espacios para todas las fuerzas. Es un aliciente para que participen todos en el juego democrático.

El hecho de que haya estados gobernados por diversos partidos y, en muchos casos, mayorías congresionales diferentes a las de los gobernadores hace que se eviten abusos. Son indispensables contrapesos, espacios para que se expresen

las fuerzas políticas y los agregados sociales que representan. Así el federalismo debe ser visto como factor de cohesión y no de disgregación.

En lo social, los estados deben jugar un papel creciente en la búsqueda de condiciones de mínima y decente humanidad para quienes viven en la pobreza y en la marginación. Las instituciones públicas sirven para cerrar brechas entre clases sociales, regiones y sectores productivos o son, simplemente, irrelevantes.

Desde una perspectiva constitucional, será necesario revisar la distribución de competencias, de suerte de cancelar el abuso que se ha hecho de las competencias concurrentes y redistribuir las exclusivas.

En los hechos la Federación ha delegado en los estados responsabilidades tan complejas como la educación y la salud. Esto ha ayudado a mejorar la operación de organizaciones que eran ya inmanejables. Sin embargo este proceso, tipológicamente hablando, está más cerca de la desconcentración que de la descentralización y poco o nada tiene que ver con la doctrina federal.