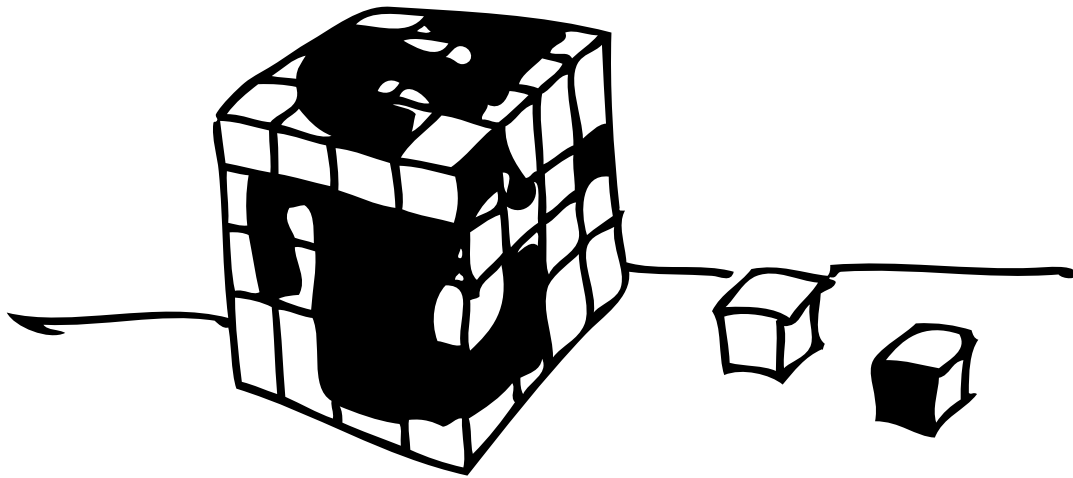


## *¿Federalizar o feudalizar a México? Hacia un verdadero sistema federal municipalista*

*Lorenzo Gómez Morin Escalante*



Nuestro sistema federal poco a poco recupera sus fueros constitucionales, aunque tenga como centro de su organización política y administrativa el municipio, apenas hemos comenzado a descentralizar las atribuciones y responsabilidades del gobierno federal a los estados y de éstos a sus respectivos municipios, con el objetivo de brindarle a cada orden de gobierno una mayor capacidad de autodeterminación, y aún queda camino por recorrer.

Desde que se consolidó la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000, la paulatina descentralización del poder político permitió a los gobernadores de los estados convertirse en claros protagonistas de la definición del rumbo nacional. Desde 2004, con la fundación de la Conferencia

Nacional de Gobernadores (Conago), todo parecía indicar que con el interés de resolver problemas de acción colectiva, principalmente el de la proporción de transferencias federales y las reglas para su distribución, dicha organización fungiría como un mecanismo de cooperación para hacer más eficiente el gasto público en cada entidad. Sin embargo, ese proceso de descentralización de las atribuciones políticas y fiscales, aunado a la escasa rendición de cuentas que persiste en muchos sectores de nuestro sistema político, permitió a los gobiernos estatales presionar al gobierno federal en la obtención de más recursos, sin que los primeros estuviesen obligados a incrementar la recaudación de impuestos locales ni a transparentar la forma en que las transferencias federales fueron –y son– ejercidas.

El reconocimiento que se le ha dado a la Conago como el contrapeso más importante al gobierno federal en materia de federalismo,<sup>1</sup> puede ser el aviso de un posible resquebrajamiento en el balance entre poderes, ya que es en el Senado y no en los gobernadores en donde están depositados los intereses territoriales del pueblo mexicano y las facultades para atender sus demandas en el Congreso. Asimismo, el comportamiento de algunos de los gobernadores va en contra del espíritu federalista que defiende el principio de subsidiariedad, en el que la descentralización del poder y el fortalecimiento de la autogestión tienen que llegar hasta el orden del Estado más pequeño que es el municipio. Lo que estos mandatarios buscan es descentralizar el poder federal y centralizarlo alrededor de su administración, ya sea para beneficio personal o para la permanencia de su facción al frente de la administración local.

No es ninguna casualidad que gobernadores del bloque priísta estén apoyando la idea de constitucionalizar la Conago, ya no como un mero mecanismo de “vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación”,<sup>2</sup> sino como un “cuarto poder de la Unión” capaz de operar como contrapeso del gobierno federal, el cual tendría que ser consultado obligatoriamente en la elaboración de programas de desarrollo para el país.<sup>3</sup> Hay incluso algunos que proponen la descabellada idea de que han de ser los gobiernos estatales y no el Congreso de la Unión los encargados de determinar el presupuesto federal.<sup>4</sup> Se trata pues, no de una propuesta para vigorizar la complementariedad y ayuda escalonada de un orden de gobierno superior a uno inferior, sino de restarle poder al gobierno federal para concentrarlo en una nueva figura centralista llamada gobernador.

Estamos, por tanto, ante la disyuntiva de construir un sistema federal municipalista, en el que subsidiariamente ningún orden anule o absorba las responsabilidades de otro, o ante la posibilidad

de “feudalizarnos” si, en cambio, se busca fragmentar el poder presidencial en figuras locales (los viejos –¿o nuevos?– cacicazgos) con un falso discurso federalista.

### Un pasado que no termina de morir y un futuro que no acaba por nacer

El sistema federal mexicano pasa por una importante transición. Decía don Carlos Castillo Peraza que en este tipo de procesos hay un “pasado que no termina de morir y un futuro que no acaba por nacer”. Tal es el caso de nuestra nación. Nos referimos, por un lado, al ocaso del centralismo del siglo XX que priorizó la estabilidad política sobre la defensa de la vida democrática y, por el otro, al resurgir de un auténtico interés –lamentablemente no generalizado– por convertir a nuestra federación en un sistema municipalista.

La respuesta al caudillismo revolucionario, a ese imperio de nominalismos que carecieron de un verdadero proyecto nacional, fue la centralización del poder político, primero en la figura de un caudillo revolucionario –Obregón y Calles– y, posteriormente, en un partido de masas que habría de agrupar a las facciones revolucionarias detrás de la figura de un presidente que, rebasando todos sus límites constitucionales, sofocó nuestra estructura federal a su arbitrio, así como a los Poderes de la Unión, en quienes encomendamos la protección de los derechos ciudadanos de cualquier abuso unilateral del poder del Estado. En todo caso, el derecho que prevaleció nunca respondió a la preexistencia de un orden natural (los derechos humanos) que limita al poder, define su campo de acción y traza el fin de su gestión, que no debe de ser otro más que el bien común.

En ese exceso de poder, la libertad del ciudadano mexicano se coartó. Nos referimos a la existencia de condiciones sociales que una persona necesita para desarrollar plenamente sus dimensiones material y espiritual. Por supuesto que un hombre que es esclavo no puede determinar su propio camino o cumplir con su destino, pero tampoco puede hacerlo el que, sin ataduras físicas, no puede valerse por sí mismo.

<sup>1</sup> Alberto Díaz Cayeros, “Mexican Federalism and the Institutionalization of the Politics of Governors”, en *What Kind of Democracy Has Mexico? The Evolution of Presidentialism and Federalism*, Matthew Shugart y Jeffrey Weldon (comps.), p.23

<sup>2</sup> [www.conago.org.mx](http://www.conago.org.mx)

<sup>3</sup> Daniel Pensamiento, “Quiere Conago elevar su estatus”, *Reforma*, 29 de septiembre de 2004.

<sup>4</sup> Enrique Aranda, “La rebelde Conago”, *Excelsior*, 10 de agosto 2008.

Hoy hablamos de una transición en nuestro sistema federal porque, gracias a la apertura y transición democrática, el poder del presidente de la República se limita a lo que le confiere la Constitución y, en detrimento de lo que anteriormente controlaba, tanto el Poder Legislativo como el Judicial han recuperado su condición como Poderes autónomos de la Federación, y como contrapesos para cualquier intento de abuso de la autoridad sobre los gobernados.

Se dice que la descentralización fortalece nuestro federalismo, pero no puede ser aquella en la que un orden de gobierno absorbe atribuciones a costa de las de otro, sino aquella en la que exista entre cada uno de ellos una responsabilidad escalonada de deberes y obligaciones, sin que una entidad federativa haga lo que un municipio puede hacer por sí solo y, a su vez, sin que el gobierno federal intervenga en lo que un estado puede resolver por sí solo. La descentralización, en un verdadero federalismo municipalista, debe crear las condiciones necesarias para que las comunidades más pequeñas puedan ejecutar sus actividades de una manera responsable y autogestionaria.

## Teoría del equilibrio entre poderes

El poder, dominio o jurisdicción del Estado mexicano es indivisible. Todos los mexicanos somos responsables socialmente de su construcción y fortalecimiento por el cauce democrático, y al mismo tiempo le delegamos la gobernanza de nuestro territorio para que cree y ejecute las leyes, administre los negocios públicos y el desarrollo nacional, y delibere y sancione las acciones de cualquier actor que viole nuestro orden jurídico. Esa potestad tiene tres grandes dimensiones –legislativa, ejecutiva y judicial– que necesitan delegarse en distintos órganos para evitar que el poder se concentre en una sola persona que pueda utilizarlo en detrimento del bien común, ya sea para anteponer su interés personal o de facción.

Al peso de la decisión de un órgano del Estado corresponde el contrapeso de otro más, evi-

tando que el arbitrio de un solo hombre, o de los partidos políticos, o de los defensores del orden jurídico, vaya en contra de la voluntad –y por supuesto, del bienestar– del pueblo mexicano. Desde la teoría clásica de Locke o Montesquieu, hasta la planteada por los federalistas estadounidenses –Hamilton, Madison y Jay–, el balance entre poderes consiste en que cada una de las tres dimensiones del Estado debe servir de freno al interés de avasallar o imponerse sobre los campos de acción de las demás, convirtiéndose en “un centinela de los derechos públicos”.<sup>5</sup> Y, para evitar precisamente esa tentación que tiene cada “peso” de convertirse en el “fiel de la balanza”, nuestros constitucionalistas generaron puntos de contacto entre poderes para evitar la parálisis de la actividad estatal.

Como ejemplos de estos mecanismos de interdependencia entre poderes están la facultad que tiene el Poder Legislativo de aprobar el presupuesto de egresos de la federación, enviado por el Poder Ejecutivo (art. 74 fracción IV), y éste, a su vez, de presentar la terna, a consideración del Senado, para designar ministros de la Suprema Corte de Justicia (art. 89 fracción XVIII), y ésta, a su vez, de resolver controversias sobre alguna acción de inconstitucionalidad con respecto a una norma promulgada por el Congreso.<sup>6</sup>

Ese sistema de pesos y contrapesos que ha de reprimir lo que algunos llaman “el impulso tiránico irrefrenable del hombre”, en el nivel federal –que no el estatal o municipal–, apenas se ha consolidado en México, y podría ponerse en riesgo en caso de instaurar un nuevo poder que represente los intereses partidistas ya contenidos en la Cámara de Diputados.

## Los gobernadores: un nuevo poder

En este nuevo contexto, en el que ya no hay más ni un partido hegemónico ni un presidente que pueda intervenir en las funciones de otra dimensión del Estado, pero en el que tampoco se

<sup>5</sup> No se sabe si fue Alexander Hamilton o James Madison quien escribió esa línea, en la carta *El Federalista* LI, escrita el 8 de febrero de 1788.

<sup>6</sup> Cabe mencionar el reciente caso en el que se derogó la “cláusula de vida eterna” para los partidos pequeños en la reforma electoral aprobada por el Congreso el año pasado, la cual contradecía el carácter intransferible del sufragio defendido en nuestra Constitución.

han terminado de concretar los mecanismos de rendición de cuentas, sobretodo en el orden municipal y estatal, algunos de los gobernadores –y ex gobernadores– priístas han utilizado todo tipo de elementos para obtener cada vez más cuotas de poder.

Hace poco más de un año, ese mismo partido intentó acotar el poder presidencial a través de la propuesta de un jefe de gabinete ratificado por el Congreso, que habría de coordinar las acciones de los secretarios de Estado (también ratificados por el Congreso), lo cual le hubiese permitido fungir como un actor de veto al Poder Ejecutivo, ¡y al mismo tiempo pertenecer a él! Queda clarísimo que no procedió dicha figura institucional, porque ni a quienes hicieron dicha propuesta les convenía respaldar un candado institucional que podría afectarles en caso de resultar vencedores en una eventual transición en el Poder Ejecutivo.

Con la constitucionalización de la Conago ya no se necesitaría crear un mecanismo indirecto para enmascarar los intereses de facción como un contrapeso presidencial –como un jefe de gabinete–, en cambio, se tendría un poder constitucional sometido a los intereses partidistas o, para ser más precisos, a los intereses de un solo partido: el PRI, que actualmente controla 56% de las gubernaturas. La pregunta que surge es: ¿cuáles serían los límites para ese contrapeso presidencial? Por supuesto que no los habría.

Los gobernadores ya no dependen más de la sumisión a un “jefe nacional” que los nombre y mantenga en su posición, ni tampoco le deben nada electoralmente. Esto, aunado a la debilidad de los congresos locales –que son los más importantes contrapesos al Poder Ejecutivo estatal–,<sup>7</sup> ha convertido al conjunto de gobernadores en uno de los actores políticos más poderosos del actual sistema político mexicano.

Desgraciadamente no existen todavía mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas para estos claros protagonistas del proceso de toma de decisiones a nivel federal.

<sup>7</sup> Alberto Díaz Cayeros, *op. cit.*, p. 9.

De ello se deriva que, por ejemplo, los mandatarios estatales pidan más recursos a la federación para el combate a la seguridad, cuando se ha demostrado que de los 6 mil millones de pesos que aprobó la Cámara de Diputados en el Fondo de Aportación para Seguridad Pública, los estados sólo han ejercido 1,116 millones de pesos, es decir, tan sólo 20%. Una vez electos por un período de 6 años, sin existir incentivos de castigo (remoción) o reconocimiento (reelección) a su desempeño, ni con el contrapeso de un congreso local que pueda estructurar el presupuesto con base en el desarrollo municipal, los gobernadores tienen en ocasiones “carta libre” para utilizar discrecionalmente las transferencias federales. No hay duda de que algunos de ellos anhelan convertirse en una especie de mini-presidentes metainstitucionales, a los que Daniel Cosío Villegas llamó alguna vez “porfiritos”.

Recordemos que el artículo 115 constitucional dice: “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre”. Por lo cual, el mayor servicio que los estados deben prestar al fortalecimiento de nuestro régimen federal, en lugar de buscar adquirir nuevas atribuciones, consiste en fortalecer el municipio, de manera solidaria y subsidiaria para que éste pueda asumir cada vez más responsabilidades en la administración de la política social, fiscal y política.<sup>8</sup>

Hoy más que nunca es necesario fortalecer nuestra democracia participativa como uno de tantos contrapesos para nuestra democracia representativa. Ningún poder del Estado tiene que incrementar, bajo ningún tipo de reforma constitucional, su poder a costa de otro. De ello depende el equilibrio de nuestro arreglo constitucional, la estabilidad de nuestra Unión, el alcance del bien común y la eficacia de nuestras instituciones que hasta antes de la alternancia democrática eran, en palabras de don Manuel Gómez Morin, meros “formulismos y falsificaciones”. **B**

<sup>8</sup> Carlos María Abascal Carranza, “La solidaridad y subsidiariedad en un nuevo federalismo en materia social”, discurso para el foro Federalismo y descentralización en materia de educación, salud y desarrollo social, México, 2008.