

## INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DEL SISTEMA FEDERAL

José María SERNA DE LA GARZA

La forma federal de Estado se adopta en nuestro país desde los orígenes mismos de nuestra vida como Estado-nación independiente. Esto es, si en 1821 se consuma la independencia de España, en 1824 surge la primera Constitución mexicana, misma que adoptó la forma federal.<sup>1</sup>

En el agitado siglo XIX mexicano, la cuestión de la forma federal fue un tema de violenta disputa. En 1836, por ejemplo, se adoptó una Constitución de corte centralista que abolió el esquema federal. Sin embargo, en 1857 el federalismo volvió por sus fueros, con la Constitución de 1857. Posteriormente, con la intervención napoleónica y el imperio de Maximiliano, se volvió a abolir el federalismo, mismo que resurgió con la reinstauración de la República y de la Constitución de 1857, en 1867.

Ya en el siglo XX, después de la Revolución mexicana (1910-1917) se expidió la Constitución de 1917, todavía vigente en México el día de hoy, si bien con un sinnúmero de reformas. Dicha Constitución repite en general las características del esquema federal de la Constitución de 1857. Es decir, establece un sistema federal basado en “Estados” y un “Distrito Federal” (residencia de los poderes federales).<sup>2</sup> Los estados gozan de un régi-

<sup>1</sup> Durante la última etapa de la Colonia, se dieron una serie de cambios administrativos que fueron el germen de lo que ahora son las entidades federativas mexicanas. Las reformas borbónicas de finales del siglo XVIII crearon las intendencias, que respondían a una reforma administrativa que a través de cierta descentralización pretendía mejorar el manejo de las colonias de España en América. Posteriormente, bajo la vigencia de la Constitución de Cádiz, se creó la figura de las “diputaciones provinciales” que también contribuyeron a ir formando una identidad política propia y un espacio de toma de decisiones autónomo del centro. Al ocurrir la ruptura de España, esas fuerzas locales cobraron fuerza y exigieron como condición para permanecer dentro de un mismo Estado-nación, la forma federal.

<sup>2</sup> Hasta 1974 hubo también “territorios” federales, que ahora son entidades federativas.

men de autonomía definida en términos de libertad y soberanía en todo lo que concierne a su régimen interior;<sup>3</sup> como manifestación de dicha autonomía, cada estado tiene la facultad de establecer sus propios órganos de gobierno ejecutivo, legislativo y judicial (dentro de los límites que marca la Constitución general, en particular el artículo 116). Además, el sistema de distribución de competencias se basa en una cláusula residual en favor de los estados (“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”). Por otro lado, la Constitución vigente contempla un poder Legislativo federal bicameral, con una Cámara de Diputados y un Senado. Asimismo, la Constitución de 1917 prevé un Ejecutivo federal unipersonal, elegido por sufragio universal y directo; y un poder Judicial federal compuesto por una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito. Finalmente, la Constitución de 1917 establece por primera vez en el constitucionalismo mexicano, una base constitucional específica sobre la organización municipal (artículo 115).

En la actualidad, México cuenta con 31 estados y 1 Distrito Federal. Los 31 estados tienen todos la misma naturaleza y el mismo estatuto constitucional. El Distrito Federal tiene un estatuto constitucional propio y distinto del de los estados. Por otro lado, existen 2,429 municipios, cuya configuración jurídico-constitucional es la misma para todos, a pesar de que su realidad social, económica y cultural es sumamente diversa.

Ahora bien, a pesar de la estructura federal que acabo de describir en sus líneas más generales, el sistema federal mexicano acusa un alto grado de centralización. Ello se debe, en gran medida, a que el sistema político formado en México a lo largo del siglo XX, tuvo como pieza fundamental una presidencia de la República sumamente fuerte, que desarrolló y consolidó la capacidad de ejercer una influencia determinante no solamente sobre la política local, sino sobre el Congreso de la Unión y hasta la Suprema Corte de Justicia. Bajo estas circunstancias, a pesar de la fachada formalmente federal, la política real se condujo de una manera centralizada. Asimismo, dicho sistema se encargó de introducir en el diseño institucional federal de nuestro país, una lógica centralizadora, por medio de la cual se consolidó la subordinación de los estados a los poderes federales, y en particular, a la institución de la presidencia de la República.

<sup>3</sup> Artículos 40 y 41 de la Constitución general.

Es necesario descubrir dicha lógica, para a partir de ahí trazar las líneas de la reforma posible. No cabe duda que el sistema federal, en su configuración constitucional y legal, requiere de reformas importantes. El antiguo sistema político centralizador y acusadamente presidencialista se ha ido evaporando. En su lugar ha ido surgiendo de manera lenta, y a veces tímida, un sistema nuevo, en el que los distintos actores, tanto los políticos como los ciudadanos, reclaman nuevos espacios de participación y de decisión.

Ante esta circunstancia, el diseño institucional del sistema federal no puede permanecer anclado a la antigua lógica centralizadora. Al contrario, debemos idear fórmulas novedosas para salir de dicha lógica, a efecto de entrar en una dinámica que permita vitalizar a los estados y a los municipios de México. Los mexicanos de hoy estamos ante la tarea enorme de encontrar un diseño institucional que devuelva facultades a los estados y a los municipios, pero que también genere las condiciones para lograr la coherencia en el actuar público. Debemos encontrar un punto de equilibrio institucional que tome en cuenta las grandes diferencias que existen entre estados y entre municipios, y que a la vez tienda a garantizar un mínimo satisfactorio de servicios y bienes públicos para todos los que vivimos en este país.

Son varios los aspectos del federalismo mexicano que deben ser revisados en su configuración jurídico-institucional. Entre ellos destaca el sistema de distribución de competencias legislativas, mismo que acusa un alto grado de centralización. A pesar de la reserva formal que el artículo 124 constitucional hace en favor de las entidades federativas, la Constitución ha guardado muy pocas materias para los estados. Esto es así, en razón de que el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para legislar en un número desproporcionado de materias, dejando a las entidades federativas muy pocas áreas sobre las cuales puedan ejercer sus competencias legislativas. El grueso de las materias sobre las que el Congreso de la Unión puede legislar se encuentra en el artículo 73 de la Constitución, mismo que es uno de los más extensos (compuesto por treinta fracciones); pero otros artículos también atribuyen facultades al Congreso de la Unión para legislar, como el artículo 26 (en materia de planeación nacional del desarrollo); el artículo 27 (en materia agraria y explotación de recursos del subsuelo, entre otras); o el artículo 28 (en materia de monopolios, control de precios y protección al consumidor).

Ahora bien, desde una perspectiva comparada, es indudable que los modelos paradigmáticos del federalismo en nuestros tiempos, como lo son

el estadounidense y el alemán, han tendido a la centralización de las competencias legislativas. Quizá sea esta una tendencia estructural de esta forma de Estado, como también tal vez sea una tendencia de los Estados unitarios el desarrollarse en el sentido de lograr ciertas formas de descentralización, como lo ilustran los casos de España e Italia.<sup>4</sup>

En el caso de los Estados federales, es probable que sea válida la hipótesis de que las demandas de las sociedades contemporáneas de masas requieren de un alto grado de centralización de recursos para poder ser atendidas. Es decir, la centralización de los esquemas federales puede ser una respuesta a requerimientos que tienen que ver con las economías de escala, la exigencia de uniformidad de las condiciones de vida, el desborde de muchas materias más allá del ámbito territorial de una sola de las partes integrantes de un arreglo federal, o incluso con la globalización. Por su parte, en el caso de los Estados unitarios, es factible que la excesiva centralización lleve a problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento, o pérdida de visibilidad y de responsabilidad en la relación entre “centro” y “periferia”. Por ello es que el reto del diseño institucional de las formas federales y unitarias de estado es lograr un equilibrio, partiendo de la historia propia de cada país y de los recursos de los distintos componentes del esquema federal, para de ahí avanzar en el camino marcado por los acuerdos entre las fuerzas que exigen una mayor descentralización, y aquellas que promueven una mayor centralización.

No obstante, es pertinente aclarar que la centralización, en el caso del federalismo mexicano, no puede identificarse sin mayor análisis con el proceso centralizador que como tendencia generalizada caracteriza a los sistemas federales. Como sugiere Fernández Segado, en nuestro caso (y al parecer esto es aplicable al federalismo latinoamericano) se trata de un federalismo *diferente*, caracterizado por el inequívoco predominio del poder central, la naturaleza jerárquica del poder y de la autoridad y la existencia de una relación de dependencia de unos poderes respecto de otros.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Para una visión sucinta del caso italiano se puede consultar el artículo de Rolla, G., “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las regiones en Italia: aspectos de su evolución”, *Revista Vasca de Administración Pública*, mayo-agosto de 1993, núm. 36 (II). En esta misma revista se encuentran estudios monográficos sobre *El sistema de distribución de competencias: quince años de estado de las autonomías*, referidos al caso español.

<sup>5</sup> Fernández Segado, Francisco, *El federalismo en América Latina*, México, UNAM, 2003, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 41, p. 18. Fernández

En cierto sentido, la paradoja del caso mexicano está en que, siendo un Estado formalmente federal, nuestro sistema tiene problemas típicos de un Estado unitario. Es decir, la excesiva centralización ha llevado a problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento, o pérdida de visibilidad y de responsabilidad, eficacia e inmediatez, en la relación entre los centros de decisión y los destinatarios de la acción pública. Esta circunstancia explica tanto las iniciativas que el gobierno federal ha impulsado desde al menos la década de los ochenta para descentralizar, por ejemplo, los servicios de salud y la educación; como las actuales demandas de los estados por hacerse cargo de un mayor número de responsabilidades. Es preciso, entonces, descentralizar, pero, ¿cómo hacerlo?

Por nuestra parte, creemos que, dadas las condiciones del México actual, no es muy realista ni sería muy responsable, trazar un horizonte de reforma del sistema federal mexicano que nos lleve a un esquema altamente descentralizado. De hecho, no creo que esto sea conveniente para el país. Como sucede en otros países con sistema federal, la sociedad mexicana, cada vez más compleja y heterogénea con rezagos sociales ancestrales e inmersa en un proceso de globalización, requiere de un gobierno federal dotado de las competencias y de los recursos necesarios para impulsar el desarrollo nacional. Entendemos que la transición política o, si se quiere, el cambio de régimen, genere una descompresión de fuerzas e ímpetus locales que durante muchos años permanecieron subordinados; y comprendo que al tenor del entusiasmo generado por el cambio político, se refuerce el reclamo por un Estado federal altamente descentralizado, proveniente de algunos sectores. Sin embargo, creo que cuando la neblina generada por el gusto que a muchos nos ha dado “*la Transición*” se disipe, podrá verse con mayor claridad que subsisten problemas estructurales que requieren de atención y conducción por parte de los poderes de la Unión, si bien no de manera exclusiva.

Un enfoque más realista y más conveniente para México, es avanzar en el camino de una descentralización gradual y selectiva. Me refiero a un enfoque que trace el horizonte de reforma de un Estado federal altamente centralizado, en la dirección de una descentralización progresiva en ciertas materias. Un horizonte que se proponga fortalecer a las entidades federati-

vas y a los municipios, sin restarle a los poderes de la Unión capacidad de acción. Creo que hay margen para avanzar por esta vía, dado el punto de gran debilidad relativa desde el cual empiezan las entidades federativas (unas más que otras). Asimismo, creo que es posible evitar la lógica del juego de suma cero, por la cual la federación pierde lo que las entidades federativas ganan (o viceversa). Esto es posible si se entiende el proceso como una gran estrategia de fortalecimiento de las capacidades del Estado mexicano en su conjunto (no del gobierno federal, ni de los gobiernos locales o municipales, tomados cada uno por su cuenta).

Otro gran tema que merece ser revisado es el de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno de nuestro federalismo. La Constitución mexicana establece un sistema de relaciones intergubernamentales visiblemente vertical, y tenuemente horizontal. Ante esta situación, deben buscarse mecanismos que establezcan un nuevo equilibrio, que a su vez abra la posibilidad de mayores espacios de corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno.

Por otro lado, el régimen de concurrencia en materia impositiva ha dado lugar a un régimen fiscal sumamente centralizado, mismo que ha sido el eje del predominio del gobierno federal sobre las entidades federativas y los municipios, en la dinámica y desarrollo del federalismo mexicano. En este punto, tanto la jurisprudencia como la doctrina parecen estar de acuerdo: en México se ha establecido en la Constitución un régimen de “concurrency” en materia impositiva, que no ha hecho sino consagrar un alto grado de centralización de los recursos fiscales en manos del gobierno federal.

Finalmente, creemos pertinente hacer dos anotaciones relevantes para la discusión sobre la posible reforma al sistema federal mexicano. La primera consiste en que cualquier intento de reforma debe tener en mente que la complejidad de los sistemas federales solamente es manejable cuando existe un sistema de justicia constitucional, con plena autoridad y legitimidad, encargado de velar por la operatividad del esquema en su conjunto, y de resolver los conflictos derivados del ejercicio real de las competencias. La supervivencia y eficacia del sistema federal requiere de sistemas de justicia constitucional que combinen un elevado grado de pericia técnica, con la más aguda sensibilidad política para hacer posible la solución de conflictos competenciales típicos de la forma federal de Estado; conflictos

con los que todo Estado federal debe acostumbrarse a lidiar, puesto que son consustanciales a esa forma de organización estatal.<sup>6</sup>

La segunda idea es la siguiente: la construcción de un federalismo real, y no nominal, debe correr de manera paralela a la formación de un verdadero Estado democrático de derecho. Para decirlo de la manera más simple posible: no existe federalismo sin democracia. O, dicho de manera inversa, la mejor garantía de un federalismo real es el fortalecimiento de nuestras instituciones y cultura democráticas.

<sup>6</sup> Para un análisis de la enorme complejidad que los conflictos competenciales pueden llegar a tener en un “Estado compuesto”, se puede consultar a Viver, Carles, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1989.