

PROCESOS DE REVITALIZACIÓN DEL FEDERALISMO

DR. ALEJANDRO DELINT GARCÍA

Para entender los procesos de revitalización del federalismo, debemos situarnos en ambos conceptos: federalismo y revitalización.

El federalismo es una forma de organización política consistente en establecer una alianza entre comunidades con el fin de unir realidades diferentes. Es la mejor forma de integrar una pluralidad de entes que quieren aliarse en beneficio del conjunto y de cada una de las partes.

Existen muchas definiciones de federalismo, y todas se parecen. La solución federal responde a la necesidad de los pueblos y comunidades diversas de mantenerse juntos para conseguir un fin común, al tiempo de que se preserve la identidad de cada uno de ellos.

Es el proceso por el que un conjunto de pueblos decide construir instituciones comunes para fortalecerse mutuamente y respetarse en lo que les distingue. Un modelo federal puede adoptar formas variadas, siempre con un denominador común: el encaje del autogobierno de las partes en un gobierno compartido por todas ellas.

El término “federar” proviene de *faedus*, que significa “pacto”, “alianza”. Un Estado federal es un Estado constituido a partir de la unión de una serie de territorios diversos o de la descentralización de un Estado unitario.

Ambos conceptos, unión y pluralidad, son indispensables para entender el sentido del federalismo moderno.

Si no hay voluntad de unión con los que son diferentes para tratarse como iguales, preservar los derechos fundamentales y promover fines comunes, no hay federación. La unidad y la diversidad no son conceptos opuestos. La unidad se opone a la desunión, y la diversidad

a la homogeneidad, que no siempre favorece la unidad.

El paradigma del Estado federal moderno son los Estados Unidos de Norteamérica, constituidos con el fin no de homogeneizar, sino de salvaguardar las libertades y autonomía de los distintos territorios, bajo el emblema *e pluribus unum*, la unidad en la diversidad.

La intención de construir un Estado que una lo que es diverso no es exactamente lo mismo que la descentralización llevada a cabo con la creación del Estado de las autonomías.

El Estado federal es, en la actualidad, un Estado descentralizado que modifica la naturaleza unitaria y jerárquica del Estado-nación, característico de la Europa decimonónica y cuyo propósito fue unificar los territorios borrando las diferencias que los distinguían, en especial, las diferencias lingüísticas.

Pero el Estado federal no se limita a descentralizar cediendo a las partes lo que antes era de su competencia. Lo que hace el Estado federal, y lo caracteriza como tal, es distribuir el poder y la soberanía entre los territorios que lo componen.

En una democracia federal, el poder es difuso: la soberanía se reparte entre todas las entidades que forman el Estado, como representantes de la soberanía popular. No ocurre lo mismo en los Estados-nación, que sustentan una organización “jacobina”, donde es el centro el que se erige en representante de la soberanía del pueblo y en el que la descentralización es considerada una concesión del centro hacia la periferia, no un derecho.

La descentralización es consustancial al federalismo; pero también es parte de su

sustancia la participación de los distintos territorios en el gobierno común, la combinación del autogobierno de cada una de las partes con el gobierno general.

La unidad que buscan las estructuras federales supone cooperación y coordinación de las entidades que las componen.

Un Estado federal se basa en el reconocimiento de las diferencias, pero también en la cooperación y corresponsabilidad de quienes detentan las diferencias a favor de unos fines comunes.

Es la antítesis de las decisiones unilaterales, e incluso de las componendas bilaterales entre el centro y la periferia.

Dado que las sociedades evolucionan hacia estructuras cada vez más complejas, hacia una mezcla de grupos heterogéneos que provocan conflictos de carácter lingüístico, étnico o cultural, las estructuras de gobierno federales son las que mejor responden a las necesidades y requerimientos que puedan plantearse desde los intereses grupales.

Sin embargo, convive con otra, que es la voluntad de mantener las singularidades derivadas de la lengua, las tradiciones, las formas de vida, las peculiaridades jurídicas de cada territorio.

No es la democracia centralizada la que procura mejores respuestas a dicha evolución, sino la democracia federal.

El federalismo es un proceso dinámico y con numerosas fórmulas posibles de configuración. Tanto, que es ya clásica la afirmación de Friedrich en cuanto a que existen tantos federalismos como Estados federales con sus múltiples variantes¹.

Es cierto que el federalismo no resuelve todos los problemas del desarrollo de un país. Es más, sus modelos más desarrollados

advierten graves problemas de funcionamiento y dan cuenta de la falta de articulación entre los distintos ámbitos de gobierno para estimular un crecimiento armónico, equilibrado y con sentido de equidad.

El caso alemán es muy emblemático de la crisis que vive el federalismo, donde las relaciones entre el Bund (Federación) y los Lander se tensan frecuentemente, obstaculizando el cumplimiento de la letra y el espíritu del "federalismo cooperativo".

Por lo que hace a revitalizar, este concepto refiere a reforzar la arquitectura jurídica que regula y sustenta el federalismo, para coadyuvar en mejorar las condiciones de los estados y municipios con el compromiso de que la legislación que se genere sea eficiente, eficaz y adecuada a las circunstancias actuales, para contribuir con ello a la modernización y profesionalización de la administración pública tanto estatal como municipal, respetando el ámbito de competencia y autonomía de cada estado.

A continuación, me permito citar la Gaceta del Senado del jueves 27 de abril de 2006. Atendiendo a los conceptos anteriores, México a lo largo de su historia se ha dotado de

diversas leyes fundamentales que, independientemente de su vigencia, daban cuenta del dilema de una sociedad que se debatía ante una clara disyuntiva: crear la Nación manteniendo las instituciones del pasado virreinal y perpetuando la centralización del poder, o bien, formar una Unión que, reconociendo las diferencias de cada región, proporcionara nuevos elementos de vinculación. Se optó por esto último, de tal suerte que el triunfo del federalismo, la consolidación de la independencia y el surgimiento de la República, habrían de ser diversas expresiones de una misma decisión política.

1 Carl Friedrich, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, p. 207.

No fue, pese a lo que pareciera, una elección sencilla, ni entendida igual por todos. Las antiguas provincias exigieron el sistema federal toda vez que aspiraban a convertirse en entidades autónomas, del mismo modo que el nuevo ciudadano esperaba que la independencia del país garantizara sus libertades.

Así, por ejemplo, Miguel Ramos Arizpe, diputado a las Cortes de Cádiz, fue el primero, desde una perspectiva federalista, en pronunciarse a favor de que las provincias tuviesen su propio gobierno, pues en tanto no lo hubiera, se sucederían las arbitrariedades producto de la concentración del poder:

“Los vicios del sistema de gobierno de las Provincias... consisten principalmente en no tener en su interior un gobierno superior y común, así para lo puramente gubernativo como para lo judicial”.

Por su parte, Fray Servando Teresa de Mier, partidario de una decisión más moderada que combinara las tendencias centralistas con un desarrollo federalista posterior, admitía que:

“Se nos ha censurado (proponer) un gobierno federal en el nombre y central en la realidad... Pero, ¿qué no hay más de un modo de federarse? En cada parte ha sido o es diferente y aún puede haberla de otras varias maneras. Siempre he opinado por un medio (...) en que no se destruya la unidad, ahora más que nunca indispensable”.

[...]

Tal principio de distribución debía conducir a un gobierno federal con pocas facultades expresas en la Constitución pues, en palabras de Otero, ellas derivaban de “poderes excepcionales y limitados”. A pesar de ello, el último cuarto del siglo XIX se caracterizó por un incremento de las

facultades de la Federación, que, en aras del progreso, se impuso a la distribución competencial original. El proceso comenzó con la minería y el comercio, prosiguió con la industria, los bancos y la moneda, también con la explotación de los recursos naturales y la red ferroviaria. La república era administrada desde el centro, en tanto que la autoridad local fue sometida a un mayor control que, aparte de político y militar, se tornó económico y financiero.

Con el triunfo de la primera revolución social del siglo XX, la concentración de los recursos dio paso a la centralización de las políticas. El nuevo régimen se hizo cargo de la reconstrucción nacional, convirtiendo el mandato constitucional de 1917 en un programa social de gobierno con énfasis en la educación, la tenencia de la tierra, el trabajo, la seguridad social, la defensa de la propiedad pública y de los bienes de la Nación

Sin embargo, el modelo de desarrollo seguido, que por tres décadas generó altas tasas de crecimiento y estabilidad de precios, no procuró el equilibrio regional ni evitó la acumulación de los rezagos, además de postrar a la autoridad local en una dependencia que, si bien le proveyó de lo que requería, también la puso en una situación de desventaja y, peor, la condenó a una relación de subordinación.

De esta manera fue expandiéndose el ámbito de actuación del gobierno de la República en detrimento de los estados. Prueba de esta tendencia es el hecho de que ha sido justamente el artículo 73 constitucional el que hasta ahora ha sufrido más reformas. Como resultado de ello, creció el tamaño y, por ende, la injerencia del gobierno federal, seguido de una dilatada estructura administrativa desconcentrada en los Estados.

Mientras que en el ámbito federal surgieron y se desarrollaron instituciones crecientemente complejas, en Estados y

Municipios se debilitaron las estructuras, se limitaron las capacidades y se adelgazaron las responsabilidades públicas, al grado de reservarle a la instancia local sólo la ejecución de las políticas, cuando no el simple pago de los programas del gobierno federal.

[...]

El sistema federal mexicano ha sufrido cambios y ajustes que en no pocas ocasiones desembocaron en posiciones contradictorias, cuando no inversamente proporcionales, oponiendo los intereses de la Federación a los de los Estados. La realidad es que ni el gobierno federal puede desarrollar cabalmente el cúmulo de facultades que aglutinó a lo largo del tiempo, ni los gobiernos locales cuentan con las atribuciones y recursos necesarios para servir a sus respectivas comunidades.

De ahí que en los años recientes se hayan profundizado los reclamos de las autoridades locales por reivindicar antiguas atribuciones, recibir otras nuevas y lograr, con una mayor cantidad de recursos, una efectiva capacidad de decisión y operación. Habiendo avances innegables, lo realizado hasta hoy no basta para fortalecer y poner al día nuestro federalismo.

Los ámbitos de gobierno trabajan aún sin la armonía necesaria y sus esfuerzos no se articulan con suficiente eficacia. Esta situación persistirá en tanto la Federación concentre competencias y recursos, en perjuicio de los gobiernos locales.

Sin embargo, el régimen federal es inherente a nuestra vida republicana y, en tal medida, debe contribuir a una convivencia política que, además de reflejar la sociedad plural y diversa en que vivimos, debe plasmarse en la Carta Magna.

Casi dos siglos después, el espíritu de la Constitución de 1824 está vigente, ya que la estructura del Estado mexicano continua siendo, como lo dispusieron los primeros constituyentes, una república democrática y federal. Y su propósito sigue siendo el mismo: ser una comunidad para estar, como el nombre lo indica, unidos en lo común. Precisamente por ello es que debe volverse a los orígenes².

Hasta hoy en nuestro país se vive la imposición de un Estado unitario y centralista que se ha demostrado ineficaz e inviable para gobernar un país con un pluralismo formado por diversas identidades, tradiciones y territorios.

Si bien es cierto, las cosas empezaron a cambiar para el sistema federal, desde 1997, con las reformas políticas y territoriales: el Presidente fue arrebatado de parte del extremo poder del cual era propietario. Ahí fue cuando aparentemente los estados vislumbraron por primera vez una real independencia del Presidente de la República.

Lo que en ese entonces parecería algo muy bueno para todos los estados, e incluso para el federalismo en México, tuvo sus bemoles, ya que pasaste de poseer 32 gobernadores al servicio de la presidencia a tener pequeños principados.

Sin embargo, hoy la cosa se recrudece más, con un Ejecutivo propenso a la centralización y a ignorar a la federación.

Por cierto, en ningún país federado aplica esta situación, ya que el gobierno federal debe fungir únicamente como un regulador y juez de la vida económica y política de los estados de la federación.

No debe nunca involucrarse en asuntos puramente internos de cada estado, a menos de que estos asuntos interfieran con la legalidad.

2 Consultado en https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/8845.

Un gobierno federal debe servir para regular la ley en todas las entidades pertenecientes a la federación.

En estos momentos de incertidumbre legal y, desafortunadamente, de respeto a nuestra Ley Suprema, si México aspira realmente a revitalizar su federalismo, un federalismo acorde a los tiempos que el mundo demanda, debe, aun reconociendo la desigualdad entre los integrantes de la Unión, garantizar la cooperación entre ellos y, por ese medio, procurar su equilibrio³.

Debe pensar en un federalismo cooperativo que compense a quien lo necesite y avale a quien lo merezca, entendiendo que la solidaridad no solo debe provenir de la Federación, sino que también los estados tienen esa obligación hacia ellos mismos⁴.

Se requiere urgentemente de un federalismo que dote de equilibrio, que detone el bienestar del país y la de sus regiones, para propiciar un crecimiento integral y la distribución equitativa de los recursos y sobre todo de las responsabilidades⁵.

Para, con ello, retomar así lo mejor de nuestra tradición constitucional, fortaleciéndola y adecuándola a una época en donde el desafío más grande es no solo la cooperación entre los ámbitos de gobierno, sino que se complementen para un mejor desarrollo. Un federalismo enfocado en satisfacer y dar bienestar a una ciudadanía que, más allá de competencias, concurrencias y ocurrencias, le interesa que las autoridades le sirvan⁶.

Coincidiendo con Colmenares: "No hay duda de que el federalismo es la mejor forma de gobierno que podemos darnos, sin que sea sinónimo de descentralización, aunque es evidente que son conceptos que deben caminar unidos o no lo son"⁷.

Si bien es cierto, en el tiempo se han dado avances importantes que se estancaron ya que los ánimos centralistas han despertado en los últimos años, destacando en lo hacendario o fiscal —en el ingreso y el gasto— con base en un discurso federalista, con acciones marcadamente centralizadoras.

Bibliografía

- AGUILAR, Lidia, *Derecho constitucional*. México, Porrúa, 2010.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*. México, Éxodo, 2014.
- MONEREO, José, *Los fundamentos de la democracia*. España, El Viejo Topo, 2013.
- MORA, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional*. México, Porrúa, 2006.
- RENTERÍA, Adrián, *La tutela de los derechos en una sociedad democrática*. México, Coyoacán, 2014.
- ROSANVALLON, Pierre, *La contrademocracia*. Buenos Aires, Manantial, 2011.

- SALAZAR, Pedro, *La democracia constitucional*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*. México, Grupo Editorial Patria, 1997.
- FRIEDRICH, Carl, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, FCE, 1946.

Cibergrafía

- ESTRADA MICHEL, Rafael, *La Teoría Constitucional en la Profecía del Padre Mier sobre la Federación Mexicana*, <https://goo.gl/xJr9ah>, Consultado 9 de mayo de 2017
- MARTINEZ, María José, *¿Existe el federalismo en México?*, <https://goo.gl/zOHR84>, Consultado 15 de mayo 2017.
- GAMAS TORRUCO, José, *Federalismo. Aspiración Nacional y Ética Social*. <https://goo.gl/fkLK9B>, Consultado 4 de mayo 2017.

3 *Idem*.

4 *Idem*.

5 *Idem*.

6 *Idem*.

7 David Colmenares Páramo, "Simulación federalista", en *El Financiero* (web), 25 de julio de 2014.