

NUEVOS CAMPOS DE JUEGO: MECANISMOS DE ACUERDO PARA EL FEDERALISMO MEXICANO*

RAFAEL MORALES RAMÍREZ

EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO SE HA DISTINGUIDO por su larga duración y estrechez. A partir de una lenta serie de reformas electorales se fueron abriendo espacios para la participación ciudadana y la oposición política. Este curso llevó a que en el año 2000, después de más de 70 años de hegemonía, una fuerza distinta del Partido Revolucionario Institucional (PRI) llegara a la presidencia de la república. Sin embargo, la democratización quedó restringida a los asuntos electorales nacionales sin que hubiera una redistribución formal del poder entre centro y regiones. Por ejemplo, el pacto federativo no sufrió ningún cambio a pesar de ser el ámbito local donde se presentarían por vez primera la pluralización de los puestos públicos y de representación, la alternancia y el surgimiento de gobiernos divididos. De ahí que se pueda afirmar que se trató de una democratización sin federalismo, pues los órdenes de gobierno estatal y municipal casi no participan de la dirección constitucional de los asuntos públicos nacionales. La transición a la democracia mexicana ha traído en realidad una nueva forma de acceder al poder, pero no mecanismos renovados para el ejercicio del mismo.

Existen diversas razones por las que no se ha logrado incorporar los intereses regionales al proceso político federativo, como la formación del Estado nacional, la configuración posrevolucionaria del sistema político y el modelo central estatal de desarrollo y de modernización de la vida social.¹ Si se acuerda que han sido superados los motivos históricos por los

* Agradezco a Rebeca Batres, del Foro Federaciones, Canadá, y a Enrique Cabrero, director del Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, su ayuda para la elaboración de este trabajo, así como a Maurice Croisat, del Institut d'Études Politiques de Grenoble, Francia, por sus comentarios.

¹ Luis F. Aguilar, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre de 1996, pp. 3-37.

cuales se afianzó este esquema en el tiempo, nada justifica hoy el desmedido centralismo. Justamente, cuando la competitividad política y económica local es más alta, las entidades federadas no participan formalmente en la toma de decisiones dentro del orden nacional y, en contraparte, el centro federal tiene una injerencia a veces desmedida en asuntos que, de acuerdo con la nueva realidad política, tendrían que estar en manos de autoridades locales.

Aun cuando el gobierno implementa políticas encaminadas a la descentralización de funciones, los estados federados siguen subordinados a la maquinaria central porque no existen rutas para la participación *inter pares* y, en general, porque no existen espacios para destrabar conflictos o para escapar del centralismo. De hecho, los medios para resolver diferencias están *judicializados*: el recurso de la controversia constitucional, con el que se solucionan los conflictos competenciales entre órdenes u órganos de gobierno, es el único instrumento que existe para destrabar conflictos; no obstante, se ha terminado por centralizarlo todo en el órgano supremo del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia, situación que puede ir en detrimento de la soberanía de los estados federados.

La hipótesis de este trabajo sostiene que una razón por la que en México no ha existido un Estado federal ha sido la ausencia de ámbitos de mediación y acuerdo entre los órdenes de gobierno federal y federado. El objetivo es exponer cómo, aun con el aumento del pluralismo y de la instrumentación de políticas descentralizadoras, persiste una dislocación entre ambos órdenes por un diseño institucional que no incorpora la voluntad de los estados-miembros al proceso político federativo y cómo, en última instancia, dicha dislocación ha llevado a que se reforce el desfase entre las estructuras federales y los procesos y prácticas federalizantes.

Las características estructurales de un régimen federal se definen en función de la existencia de dos órdenes de gobierno, separados y autónomos, cada uno con la capacidad de tomar decisiones finales en sus respectivos ámbitos de acción. Como proceso de agregación, las estructuras permiten la creación de una nueva comunidad política, compuesta de diversas unidades constitutivas o estados que se rigen por una constitución y que no pierden su identidad original ni su autonomía. Finalmente, la existencia de gobiernos locales, además de la de un gobierno nacional, demanda, de forma natural, vasos comunicantes, es decir, relaciones intergubernamentales bajo atribuciones compartidas y una gestión pública conjunta para atender problemas de tipo común. Tales relaciones dependen del modo en que sean procesadas las divergencias y los intereses de las unidades constitutivas. De esta forma se pasa del dualismo constitucio-

nal a la práctica del federalismo cooperativo.² Lo importante es notar, como se vera en el caso mexicano, que la estructura constitucional federal no genera *per se* prácticas federalizantes.

Para sostener la hipótesis de este trabajo se persiguen dos propósitos. Primero, exponer los problemas de incompatibilidad lógica que existen entre el arreglo constitucional federal y los procesos y prácticas *federalizantes*, derivados del pluripartidismo y de la llamada reforma del Estado; reforma que en muchas ocasiones ha tenido al final un efecto centralizador. Segundo, discutir la viabilidad del senado como ámbito para el diseño de acuerdos entre los órdenes de gobierno, así como de otros mecanismos de mediación, capaces de servir de nuevos campos de juego para que los órdenes de gobierno participen de forma articulada, resuelvan conflictos y refuercen la cooperación en la hechura de políticas comunes.

EL CAOS FEDERAL

Un hecho incontestable en el desarrollo del país ha sido el predominio del gobierno federal sobre los gobiernos locales. Históricamente aquél ha funcionado como un órgano central que domina una periferia de colectividades locales, siempre logrando regir, sea por medios formales o informales, a las unidades federadas, debido a que éstas no cuentan con ámbitos de competencia exclusivos ni con campos efectivos de mediación o representación. Aunque en sus orígenes el federalismo mexicano defendió la soberanía de los estados y mínimas potestades para el gobierno federal, a la manera del antifederalismo jeffersoniano,³ evolucionó hacia una suerte de Estado unitario descentralizado. Como sistema político, permitió el control de las regiones a partir de la imposición de planes, programas y políticas nacionales desde un centro, disminuyendo a la larga su legitimidad y debilitando la agenda, la gestión y la hechura de la política pública local.⁴

En el siglo XX, el federalismo mexicano se consolida como una estructura nacional de control político local. Su origen parte de la Constitu-

² Maurice Croisat, "El federalismo y la Unión Europea", *Foro Internacional*, vol. XLII, núm. 168, abril-junio de 2002, p. 351.

³ Josefina Zoraida Vásquez, "El establecimiento del federalismo en México, 1812-1827", en Josefina Zoraida Vásquez (coord.), *El establecimiento del federalismo en México (1812-1827)*, México, El Colegio de México, 2003, p. 20.

⁴ La excesiva centralización también terminó por concentrar los beneficios económicos en unas cuantas regiones. Véase Alberto Díaz, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDAC, 1998.

ción de 1917, que siguió el mismo “reparto” de competencias que su antecesora de 1857. Así, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial mantuvieron un cúmulo enorme de facultades expresas y exclusivas, dejando para los estados escasas facultades (residuales) y negándoles explícitamente otras competencias. Esta estructura constitucional centralizante, que casi no considera como parte del gobierno el orden federado, se reforzaría con un proceso de hipercentralización –política, administrativa, fiscal– que arranca a partir de la década de los cuarenta y que termina por endiosar el ya de por sí abrumador predominio del presidente sobre los otros poderes de la Unión. La decisión perdurable del orden federal, de centralizar buena parte de la dirección de los asuntos públicos del país, convierte el pacto federativo en una estructura nacional de control de las regiones, pues las principales competencias, administrativas, legislativas y jurisdiccionales, se concentran en ese orden.

A partir de la década de los cuarenta, entonces, la hipercentralización robustece el presidencialismo y subordina los intereses locales a los del centro, proporcionando una mayor estabilidad al régimen autoritario. Con ello, la tensión inherente a todo régimen federal, la del mantenimiento de un equilibrio entre la autonomía de los estados miembros de una federación y la legitimidad de una autoridad federal central,⁵ fue evitada a plenitud. La autonomía local no sólo fue vulnerada por la hegemonía del PRI, que facilitaba al presidente imponer o remover gobernadores, sino también por la gran concentración de actividades del gobierno central en las que podía tomar decisiones finales. Actualmente, algunas prácticas *centralizantes* se han contenido debido al incremento de la competitividad electoral y las políticas descentralizadoras iniciadas desde el gobierno central a principios de los ochenta, aunque otras se mantienen e incluso se extienden. Como señala Maurice Croisat, la federación tendría que ser el término lógico de los procesos federales.⁶ Sin embargo, y como se verá a continuación, son pocos los procesos que se ha logrado federar. Puede sostenerse, entonces, que el federalismo mexicano es la expresión de enormes incompatibilidades entre la norma y la práctica federal, una síntesis de fuerzas fluctuantes en contra y a favor de la no centralización.

⁵ Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook y Olga Shvetsova, *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

⁶ Maurice Croisat, “El federalismo y la Unión Europea”, *Foro Internacional*, vol. XLII, núm. 168, abril-junio de 2002, p. 365.

Incompatibilidad electoral

A partir de los años cuarenta el régimen comienza a centralizar la organización de las elecciones y la movilidad política en el Poder Ejecutivo; esta última a través del PRI. Anteriormente la organización electoral estuvo altamente descentralizada, pues los alcaldes y los jefes políticos locales contaban con la suficiente autonomía para imponer sus propias prácticas y reglas. El gobierno federal, particularmente el Poder Ejecutivo, hasta entonces no tenía ningún tipo de injerencia. Con la primera ley federal electoral, la de 1946, se “federaliza” toda la organización y vigilancia electoral, al ponerla en manos de la Secretaría de Gobernación o de autoridades colegiadas federales, que se encargaban de elegir las estructuras locales y que fueron fácilmente dominadas por el PRI a lo largo de todo el país.⁷

Esto no significa que los estados no pudiesen tomar decisiones sobre su propio régimen electoral. Por ejemplo, en Baja California, las elecciones de 1989 dieron cuenta nuevamente de las fórmulas tradicionales de las que el régimen echaba mano para modificar los resultados del proceso, como el acarreo de votantes, retiro de credenciales de elector y alteraciones en el padrón electoral. Una vez que Ernesto Ruffo del PAN gana la gubernatura (en un hecho histórico, por ser la primera vez en que un partido de oposición alcanza un gobierno estatal) se da a la tarea de llevar a cabo una amplia reforma electoral local, uno de cuyos ejes era el de crear un padrón confiable propio, para dejar de depender del elaborado por el Registro Federal de Electores.⁸ Se buscaba crear la credencial de elector y el padrón electoral con fotografía para eliminar votantes inexistentes y dar a los comicios limpieza.⁹ Esto ilustra cómo los estados miembros pueden usar su derecho a tener sus propios instrumentos (padrones y credenciales) para las elecciones locales; aunque muchos han preferido confiarse de las herramientas venidas del centro para evitar los costos generados por dos estructuras paralelas.

Una tendencia *federalizante* surge de la democratización y el aumento de la competitividad local. Sucesivas y lentas negociaciones entre el gobier-

⁷ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996*, México, FCE, 1997, y Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

⁸ *Baja California. La experiencia de gobierno, 1989-1995*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., 1996. Ello se consiguió no sin un enfrentamiento con la Secretaría de Gobernación y el RFE, que no estaban dispuestos a aceptar modificaciones a los convenios existentes en materia de padrón electoral para que las autoridades de Baja California elaborasen el suyo. Tales instrumentos se usarían por vez primera en la elección local de 1992.

⁹ Cabe señalar que tal medida tendría enormes consecuencias a la hora de decidir la expedición nacional de la credencial para votar con fotografía del IFE, a partir de 1993.

no y la oposición llevarían a que, en 1996, se completara una gran reforma en la que se consigue la autonomía e independencia de los órganos electorales federales de los intereses del gobierno. En las regiones, los gobiernos siguieron las progresivas reformas federales electorales para diseñar sus propias legislaciones, lo cual permitió que se multiplicaran los espacios para la participación y la oposición políticas en todas las localidades. Con la reforma de 1996 se avanza en la homogeneización de las leyes electorales locales, toda vez que se proporcionan los principios democráticos mínimos a los que éstas deberían adecuarse.¹⁰ Sin embargo, no siempre los congresos locales se ajustan a los cambios en la norma federal inmediatamente.¹¹ El resultado hasta hoy es la existencia de varios sistemas electorales para un solo ciudadano, con distintos niveles de desarrollo.¹²

Las elecciones en los estados se han vuelto cada vez más locales, más independientes de los intereses presidenciales y más competitivas. No obstante, con la reforma de 1996 al artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se convierte en última instancia en la solución de los conflictos electorales de los estados, ejerciendo una fuerza centralista que va absolutamente en contra de la tendencia *federalizante* iniciada por la democratización local. Ello, con el argumento de que los estados aún son incapaces de garantizar unas elecciones equitativas y transparentes.¹³ En efecto, en varios comicios se ha demostrado el poder que los gobernadores tienen para coaccionar el voto. Pero también es cierto que en varios estados se han logrado avances con respecto a la independencia en la designación de las autoridades electorales —presidentes de los consejos y magistrados de los tribunales.¹⁴ En todo caso, ¿puede seguir sosteniéndose la idea de que los tribunales federales continúen como revisores de los asuntos jurisdiccionales y legales de los estados? ¿Cuál es

¹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 116, fracción IV, México, IFE, 2000.

¹¹ Un elemento que llamó la atención en las elecciones para gobernador del estado de Veracruz, en septiembre de 2004, es la falta de facultades del órgano electoral local para controlar y vigilar el origen y uso de los recursos de los partidos políticos, una de las garantías con que deben cumplir las constituciones y las leyes de los estados, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 116, fracción IV, inciso h.

¹² Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003.

¹³ En las elecciones de 2003 en el estado de Colima resultó electo el candidato del gobernador debido a que este último intervino por todos los medios para favorecerlo, coaccionando el voto y difundiendo obras públicas. No obstante, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en una decisión histórica, invalidó todo el proceso. Véase Rafael Morales, "El regreso de los gobernadores", *Este País*, núms. 155-156, febrero-marzo de 2004, pp. 39-43.

¹⁴ *Ibid.*

entonces el fundamento del federalismo judicial electoral? ¿Dónde queda el principio político del federalismo de poderes dispersos sustancialmente autosuficientes?¹⁵

Incompatibilidad administrativa: la educación y la salud

La fuerza centrífuga del orden federal habría de manifestarse mucho tiempo antes del periodo del autoritarismo. Por ejemplo, el sistema educativo nacional se fue centralizando desde la creación de la Secretaría de Educación Pública, en 1923. De contar con planteles dispersos por todo el país, la planeación, operación de los servicios y administración de los recursos comenzaron a manejarse desde la capital. La inoperancia y baja calidad de los servicios llevaría al Ejecutivo a iniciar la descentralización hasta finales de los años setenta. Desde entonces los estados han adquirido un papel más destacado en la administración y distribución de los recursos educativos.¹⁶ No obstante, aun con más funciones y recursos transferidos, no han alcanzado hasta el día de hoy exclusividad en la proporción de este servicio. Sus espacios de acción y autonomía son reducidísimos (*v. g.*, para negociar con el sindicato educativo, para obtener recursos para el manejo del sistema o para intervenir en su orientación), lo que deja enormes problemas administrativos y políticos para los gobiernos locales.¹⁷ Siguiendo a Enrique Cabrero:

La descentralización de políticas desde el centro federal hacia regiones y localidades ha sido tardía, errática, y de efectos desiguales. La estrategia radical de descentralización adoptada en el sector educativo, grande en transferencias, ha sido muy pobre en lo que se refiere al fortalecimiento y recomposición de las relaciones intergubernamentales. Se transfirieron problemas más que oportunidades de política pública. Dicho en otras palabras, la descentralización educativa ha sido intensa en la dimensión jurídica, frágil en la dimensión política, y muy débil en la dimensión sustantiva de hechura de la política. El sector sigue adoleciendo de los problemas del centralismo y de la falta de innovación sobre todo en el nivel estatal, por su parte los municipios parecen más activos,

¹⁵ Daniel J. Elazar, "Federalismo", en David L. Sills (ed.), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid, Aguilar, 1974, pp. 748-759.

¹⁶ Luis F. Aguilar, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", *op. cit.*, p. 28.

¹⁷ Enrique Cabrero, "La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?" (ponencia presentada en el seminario "El Estado mexicano: herencias y cambios", México, CIESAS, 28-30 de octubre de 2003).

aunque actúan por iniciativa propia. Los cambios en la política educativa no parecen ir hasta ahora, hacia la construcción de un “gobierno multinivel” de relaciones intergubernamentales en equilibrio. Más que un gobierno multinivel en la política educativa, lo que se ha construido desde el gobierno federal es un nuevo sistema de subordinación de gobiernos subnacionales al nivel central con algunas nuevas funciones centralmente definidas, diseñadas, y controladas.¹⁸

Al contrario, en el sistema de salud se adoptaron medidas acordes con las características políticas, jurídicas y administrativas de cada estado, y bajo un modelo descentralizador que abarcó localmente cuestiones tanto competenciales, administrativas y patrimoniales como financieras, laborales y logísticas.¹⁹ En 1996 se firma un acuerdo para la descentralización de los servicios, donde el orden federal mantiene la facultad normativa y de control, mientras los gobiernos locales quedan como responsables de la operación del sistema.²⁰ A diferencia del sistema educativo, aquí las estructuras administrativas estatales lograron adecuarse de una manera gradual a sus nuevas responsabilidades, a través de la realización previa de diagnósticos detallados de los sistemas estatales y con la constitución en 1986 del Consejo Nacional de Salud, que ha servido como espacio de negociación y coordinación, entre los órdenes de gobierno con servicios de salud descentralizados, en la hechura de los programas de salud pública. Ello permitió realizar una “descentralización concertada”, pues fueron atendidos los intereses de los actores estatales, lo cual terminó por fortalecer y ampliar los espacios de acción local gubernamental.²¹ No obstante, en la firma de los convenios de descentralización con los gobernadores, la transferencia de recursos y de responsabilidades del gobierno federal a los estados continúa como uno de los principales puntos de conflicto en la administración del presidente Fox.²²

La decisión de diseñar verticalmente el proceso de descentralización es incompatible con las nuevas expectativas locales de una mayor auto-

¹⁸ Enrique Cabrero, “La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?”, *op. cit.*, p. 19.

¹⁹ Armando Arredondo, “Federalismo y salud: estudio de caso sobre el sistema de salud en México”, *Federalismo y políticas de salud: descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada*, Canadá, Foro de Federaciones-Instituto Nacional para el Federalismo, 2003.

²⁰ Enrique Cabrero, “La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?”, *op. cit.*

²¹ *Ibid.*

²² Armando Arredondo, “Federalismo y salud: estudio de caso sobre el sistema de salud en México”, *op. cit.*

mía.²³ El orden federal todavía retiene la facultad normativa y de control en muchos sectores de políticas, mientras que los estados quedan simplemente como responsables de la operación.²⁴ La descentralización de los recursos ha aumentado considerablemente, pero éstos siguen estando etiquetados, es decir, dirigidos a un objetivo específico, por lo que el poder para decidir su empleo por parte de los gobiernos locales aún es muy limitado.²⁵ Además, la existencia de iniciativas de descentralización con muy diferentes objetivos y grados de intensidad, más inspiradas en la coyuntura que en el largo plazo, y que han llegado a competir entre ellas mismas, son fuente de desequilibrios y contradicciones, al querer imponer nuevos esquemas y dinámicas que dan al traste con lo ya avanzado. Por ejemplo, el Programa Nacional de Solidaridad, que se nutrió de los fondos asignados al proceso de descentralización del ramo XXVI del presupuesto federal, demostró ser ineficiente pues la asignación de recursos para el combate a la pobreza y los asignados a la descentralización implicaban objetivos no necesariamente complementarios.²⁶

La incompatibilidad fiscal

De acuerdo con el artículo 117 constitucional los estados no cuentan con instrumentos fiscales, presupuestales y financieros para promover el desarrollo de las regiones; en su mayoría, éstos se encuentran en manos del orden central federal.²⁷ Del lado fiscal, históricamente los estados y los

²³ John Kincaid, Andrew Parkin, Richar L. Cole y Alejandro Rodríguez, "Public Opinion on Federalism in Canada, Mexico, and the United States in 2003", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 33, núm. 3, verano de 2003.

²⁴ Enrique Cabrero, "La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?", *op. cit.*

²⁵ Claudio G. Jones y Jacqueline Martínez, "La pobreza y la política social en México: entre un diseño efectivo y el cambio político reciente", en Luis Rubio (coord.), *Políticas económicas del México contemporáneo*, México, FCE, 2001, pp. 306-342.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ "El gobierno federal controla y recauda todos los impuestos directos, incluyendo el impuesto sobre la renta, tanto de personas como de empresas, y el impuesto sobre el activo de las empresas, así como los impuestos indirectos, incluido el impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre productos y servicios; los impuestos al comercio exterior y los derechos sobre extracción y explotación sobre los recursos naturales, incluidos los hidrocarburos. Quedan en el ámbito estatal sólo los impuestos sobre propiedad de automóviles (tenencia e impuesto sobre automóviles nuevos), así como diversos impuestos sobre las nóminas de las empresas; y en los municipios, el impuesto predial, causado sobre la propiedad raíz, complementado por los derechos de uso del agua." Véase Alberto Díaz, "Federalismo fiscal", en Luis Rubio (coord.), *Políticas económicas del México contemporáneo*, *op. cit.*, p. 189.

municipios han contado con ingresos poco significativos; actualmente sólo 5% de los impuestos es recaudado en el orden local.²⁸ En contraste, en los últimos años, gracias a una mayor descentralización, aquéllos han logrado aumentar sus participaciones federales al pasar de 12.5% en 1979 a 25% en 2002, lo que representa casi 60% de la recaudación federal participable, de todo el gasto público del gobierno federal.²⁹ Esto indica que la mayor parte de su gasto se financia con transferencias de recursos federales, que forman parte del presupuesto federal, de tal forma que los proyectos de obra pública local dependen de fondos no locales.³⁰ En cualquier caso, en cuanto a los impuestos propios no se han dado modificaciones importantes, sino que todo el proceso de descentralización fiscal se ha enfocado en el gasto público, no en los ingresos.³¹

La recaudación de impuestos es básica para la autonomía de los gobiernos locales. La falta de poderes fiscales hace que los estados no cuenten con esta vital fuente de legitimidad y los ata a los intereses del centro. Una desventaja aún mayor para aquéllos ha sido la carencia de procesos o ámbitos estables para ajustar, cada cierto tiempo, las relaciones financieras intergubernamentales,³² donde cuenten con un grado de participación formal efectiva. Ello ha impedido que puedan expresar sus opiniones en torno a cambios que afecten su independencia fiscal y exigir acuerdos mutuos más justos. Por ejemplo, para el gobierno federal es correcta la tendencia a incrementar las transferencias federales dentro de la estructura del financiamiento del gasto estatal, pues presume que con ello garantiza ingresos a los sujetos federados y elimina la discrecionalidad en la distribución de los recursos. En los hechos, lo que hay es todo lo contrario: una anarquía distributiva, debido a la falta de coherencia en la forma en que se ponen a disposición de los gobiernos locales los recursos financieros.³³

²⁸ Mario Pezzini, Nicola Crosta y Gabriela I. Ramos/ OCDE, "Hacia una estrategia de desarrollo regional comprehensiva en México", *Este País*, núm. 147, junio de 2003, pp. 16-19.

²⁹ David Colmenares, "Fortalezas y debilidades del federalismo fiscal mexicano" *Este País*, núm. 157, abril de 2004, pp. 22-29. Tales recursos se reciben por la facultad tributaria propia, pero se dejan sin ejercicio por adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Véase Alberto Díaz, "Federalismo fiscal", *op. cit.*

³⁰ También, una parte sustancial de los ingresos locales proviene del ramo 33, institucionalizado en el presupuesto de egresos de la federación, que se refiere a la descentralización del gasto público federal, en áreas como salud, vivienda, seguridad pública o construcción de infraestructura.

³¹ Alberto Díaz, "Federalismo fiscal", *op. cit.*

³² Ronald L. Watts, "Procesos para ajustar las relaciones financieras federales: ejemplos de Australia y Canadá", en Paul Boothe (ed.), *La gestión fiscal en las federaciones*, Canadá, Foro de Federaciones, 2003, pp. 21-46.

³³ Alberto Díaz, "Federalismo fiscal", *op. cit.* Aunque, como señala el mismo autor, la

Lo anterior, a lado de la enorme centralización (recaudatoria) que caracteriza las relaciones fiscales intergubernamentales, llevó a que los gobernadores convocaran en 2004 a una Convención Nacional Hacendaria. Los principales acuerdos a los que se llegó fueron: 1) alcanzar una nueva redistribución de facultades fiscales para estados y municipios; 2) diversificar la oferta de instrumentos financieros a gobiernos estatales y municipales, así como establecer condiciones de competitividad para acceder a los mercados crediticios, y 3) fortalecer las haciendas locales por medio de una reforma fiscal.³⁴ Sin embargo, la última palabra la tiene el Congreso de la Unión, al que serán enviadas las propuestas y que en última instancia puede aprobarlas o rechazarlas. Desde luego, si tal reforma prospera no será una asignación de recursos financieros definitiva, pues es natural que se lleven a cabo asignaciones y reasignaciones de acuerdo con las condiciones cambiantes. Lo cierto es que la profundización del desfase entre la estructura federal fiscal y una práctica política *federalizante* puede tener efectos perniciosos. Algunos han observado agudamente que, de no fructificar un nuevo arreglo, a la larga las diferencias entre estados ricos, con capacidad fiscal, y estados pobres, carentes de ella, podrían expresarse políticamente, haciendo ingobernable todo el sistema.³⁵

Incompatibilidad en la reforma municipal

Históricamente, el municipio ha sido la institución más atrasada de todo el conjunto federal. Apenas a finales del siglo pasado, dos reformas al artículo 115 –en 1983 y 1999– lo llevarían de ser una instancia administrativa a constituir una gubernativa. La reforma de 1999 convierte el municipio en el tercer orden de gobierno, por medio de la ampliación y exclusividad de competencias que antes tenían el carácter de concurrentes y el derecho de iniciativa en materia tributaria, entre otras medidas.³⁶ A pesar de la envergadura de este cambio, la política de fortalecimiento del federalismo se redujo a una mera descentralización vía convenios, que va del gobierno federal a los estados, y de éstos a los municipios. Esta política trata de transferir

igualdad o desigualdad en la distribución de los fondos depende de la finalidad de los mismos. Un fondo para combatir la pobreza no puede distribuirse de manera regular.

³⁴ Los trabajos de la Convención se iniciaron el 5 de febrero de 2004 y concluyeron el 17 de agosto del mismo año.

³⁵ Alberto Díaz, "Federalismo fiscal", *op. cit.*

³⁶ Martín C. Vera, "La reforma federalista municipal en el contexto del federalismo dual y central mexicano", en *Por una reforma federalista del Estado mexicano*, Estado de México, Dirección General de Desarrollo Político/Instituto de Estudios Legislativos, LV Legislatura, 2004.

a los municipios, por medio de la legislación federal secundaria, la operación de distintos programas, con nuevas responsabilidades y recursos.³⁷

Así, puede verse cómo el pacto federativo mantiene un equilibrio precario y contradictorio, pues, al mismo tiempo que el gobierno federal subordina a los gobiernos estatales, los municipios se encuentran sujetos a éstos, particularmente al poder de los gobernadores, con quienes firman los convenios. De ahí que la reforma municipal no tenga hasta hoy el carácter de una *devolución* política, ya que los municipios no tienen forma de escapar a este centralismo local. Esto se debe a que la Constitución le otorga a los estados, a los congresos, poderes para definir las leyes que organizan su administración, hacienda y estructura de gobierno. Como bien se ha observado, la delimitación de su autonomía entra en conflicto con la esfera de competencias estatales, pues el municipio es la base misma de la división política y administrativa de los estados y por eso está sujeto a la autoridad legislativa de aquéllos.³⁸

Aunque los elementos descentralizadores que existen en la legislación secundaria, más la reforma constitucional de 1999, han fortalecido el municipio, su situación no se subsana porque hasta hoy muchas constituciones locales no le reconocen al ayuntamiento su calidad de gobierno.³⁹ Si bien dichas constituciones permiten el establecimiento de convenios de políticas entre estados y municipios, todavía son pocas las que permiten que estos últimos puedan llevarlos a cabo directamente con el orden federal. No obstante, algunos municipios encuentran ciertas ventajas en ellos, pues ven en la nueva dinámica una oportunidad para tener una mayor participación en la implementación de políticas.

¿Qué grado de centralización es necesario?

Como se puede ver hasta aquí, el federalismo mexicano es la expresión de fuerzas contradictorias, unas *federalizantes*, por el aumento de la competitividad política, otras centrípetas, por la necesidad del centro de mantener el poder y su régimen de privilegios. El caos federal reside justamente en la coexistencia de tendencias contrarias que impiden la más mínima cohe-

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Jacqueline Martínez, "Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: un ensayo de sistematización", en Jacqueline Martínez (coord.), *De la descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDAC, 2004, p. 211.

³⁹ Martín C. Vera, "La reforma federalista municipal en el contexto del federalismo dual y central mexicano", *op. cit.*, p. 29.

rencia en la hechura de políticas. El desorden se ve agravado no sólo por la fragmentación social del país, sino también por una política de descentralización a medias, cuya consecuencia más grave ha sido, por ejemplo, en el caso de la educación, reforzar las desigualdades regionales. De ahí que sea posible admitir que la asociación sin más entre democratización y descentralización es falsa, pues todo régimen federal requiere mantener cierto grado de centralización para dar estabilidad al orden federal. La pregunta es qué grado. La disyuntiva no es entonces entre centralización-descentralización, pues las políticas descentralizadoras han probado tener las más de las veces un efecto contrario. La disyuntiva, en realidad, es entre centralización-no centralización. Por ejemplo, ¿es necesario que continúe centralizado el control de la constitucionalidad y la legalidad en el Poder Judicial de la federación para dar estabilidad al orden federal?⁴⁰

Más allá de si las nuevas políticas *centralizantes*, electorales, judiciales o municipales, no han probado resolver las asimetrías y las incompatibilidades en la federación, una futura forma institucional federal no sólo establecerá las alternativas de políticas, centralizadas o no centralizadas, que pueden moldear las preferencias, estrategias e influencia de los actores sociales,⁴¹ también producirá arreglos de toma de decisiones más complejos. De ahí que sea importante identificar lo que Fritz W. Scharpf ha llamado las *trampas de la decisión conjunta*,⁴² que tendrán efectos redistributivos sobre el poder de los actores. Asimismo, no debe olvidarse que el federalismo subordina el principio de la eficiencia al de la representación de los grupos, lo que lleva al autobloqueo y la complejidad de los arreglos institucionales que dan forma a la hechura de políticas.⁴³ En el fondo, el tema resulta de enorme importancia porque se trata no sólo de darle más poder a las regiones sino de rediseñar todo el centro político, tema que será tratado a continuación.

ÁMBITOS Y MECANISMOS DE MEDIACIÓN Y ACUERDO

La reforma al federalismo, dentro del marco de la reforma del Estado, ha tenido siempre un papel secundario. Aun los análisis que ponen de mani-

⁴⁰ Héctor Romero Bolaños, "Centralización federal a través del control de constitucionalidad y de legalidad", en Mariano Palacios Alcocer (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Senado de la República, LIX Legislatura / Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 185-224.

⁴¹ Paul Pierson, "Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy", *Governance*, vol. 8, núm. 4, octubre de 1995, p. 455.

⁴² *Ibid.*, p. 462.

⁴³ *Idem.*

fiesto la urgencia de reformular los vínculos entre los distintos órdenes de gobierno, no plantean más que consideraciones muy generales.⁴⁴ Por ejemplo, Luis F. Aguilar señala la necesidad de alcanzar un “federalismo cooperativo”, en el que se respeten y consoliden las autonomías de los gobiernos, donde los “tres órdenes gubernamentales participen de manera articulada (vertical y horizontalmente) en la atención de los viejos y nuevos problemas públicos del país[...]”⁴⁵ El autor, al final de su texto, intenta afinar su propuesta sobre cómo construir un nuevo federalismo, pero sólo alcanza a indicar que en el nuevo diseño es deseable que, una vez garantizadas sus autonomías, los tres órdenes de gobierno “participen de manera articulada (ya sea vertical u horizontalmente) y con suficiente capacidad administrativa y económica, en la solución de los problemas públicos y sociales de las regiones y localidades del país”.⁴⁶ Estas bellas ideas reflejan más la añoranza por un orden que una explicación sobre cómo alcanzar tal “federalismo cooperativo”.

Es necesario entonces explicitar, de acuerdo con las preguntas y planteamientos hechos aquí, de qué forma pueden ajustarse las estructuras constitucionales a una práctica y un proceso político *federalizante*. Este planteamiento, sin embargo, no debe confundirse con la necesidad (urgente) de emprender un nuevo reparto de competencias. Lo que se propone en realidad es un paso previo: (re) crear ámbitos y mecanismos de intermediación entre los órdenes de gobierno que sirvan de trampolín para alcanzar consensos sobre políticas o reformas constitucionales. Ya se ha discutido cómo los gobiernos locales son más vulnerables a la intervención de un centro porque están reducidos constitucionalmente a una especie de pequeños agentes administrativos. En los federalismos consolidados los gobiernos regionales suelen ejercer, de manera natural, una parte importante del poder total disponible en *ambos* órdenes de gobierno. De manera que estableciendo esos ámbitos de intermediación se abren vías para que los estados participen *vis à vis* con el gobierno federal, con lo que a la larga reforzarán sus instrumentos para tomar decisiones unilaterales en sus ámbitos correspondientes.

⁴⁴ Luis F. Aguilar, “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, *op. cit.*; Jaime F. Cárdenas, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 1ª reimp., México, UNAM, 2000; Joseph L. Colomer, “Reflexiones sobre la reforma política en México”, *Este País*, núm. 137, agosto de 2002, pp. 2-12; Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, *op. cit.*, y Diego Valadés, “Reflexiones sobre el federalismo mexicano”, *Este País*, núm. 157, abril de 2004, pp. 17-20.

⁴⁵ Luis F. Aguilar, “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁶ *Ibid.*, 35.

¿Un nuevo senado?

De acuerdo con Bruno Théret,⁴⁷ no existe un modelo normativo de federalismo sino únicamente una idea federal, que se concreta en los hechos en las diversas federaciones, con sus diferentes arreglos federativos. Théret ordena la diversidad de los federalismos: jerarquizando sus elementos, desde un ejercicio comparativo de inducción-deducción. En este esquema, a partir del principio general federal, la soberanía compartida, se van definiendo los arreglos institucionales de los diferentes sistemas federativos. De aquí se derivan dos criterios para sintetizar la pluralidad de modelos que existen en la realidad: el político-jurídico y el económico-monetario. Para los fines de este trabajo tomaremos el primero, que se refiere a si la relación constitucional que vincula los órdenes de gobierno es la de un federalismo interestatal centrado en el senado o intraestatal no centrado en él. Así, puede observarse cuál es la forma que adopta el senado en el ámbito federal. Por ejemplo, en los "típicos" federalismos intraestatales, los estados *centran* su participación en el proceso político federativo a través de un senado poderoso, manteniendo competencias secundarias y dejando muchos poderes compartidos o en disputa con el orden federal. En tanto, en el molde interestatal, las federaciones cuentan con una cámara territorial débil o inexistente, donde los estados constitutivos disponen de amplios poderes y con pocas competencias en disputa con el orden federal.

Si tratamos de colocar a México en alguno de los tipos, es notorio que no pertenece a uno ni a otro. Y no porque la tipología de los federalismos sea en verdad exhaustiva, ninguna lo es, como para que cualquier país pueda ser incluido en ella. Antes bien, el federalismo mexicano es "inclasificable" porque su configuración institucional no tiene un mínimo de coherencia lógica, no cuenta ni con un senado fuerte y regionalmente representativo, a la manera de los modelos intraestatales, ni con espacios o mecanismos para generar acuerdos en ausencia de una representación nacional para las regiones (como en Europa o Canadá), y que pertenecen al molde interestatal. Incluso, el régimen federal que se tiene hasta el día de hoy tampoco se corresponde con el orden que prevalece en México, donde los gobernadores y las élites locales han adquirido una nueva influencia por el aumento de la competitividad política, así como nuevos medios de defensa de su autonomía, que ya se han comentado aquí. Si recurrimos a las metáforas culinarias que se usan habitualmente en los estudios del federalismo, que ayudan a explicar de qué forma se encuentran divididas las

⁴⁷ Bruno Théret, "Del principio federal a una tipología de las federaciones: algunas propuestas", *Foro Internacional*, vol. XLIV, núm. 1, enero-marzo de 2004, pp. 29-65.

capas del régimen federal, México se asemeja más a un pastel de bodas (*wedding cake*)⁴⁸ que a un pastel bien dividido (*layer cake*).

Históricamente, el senado ha cumplido diferentes funciones. A finales del siglo XIX sirvió como contrapeso de la Cámara de Diputados y en el siglo XX se orientó al control de los actos del Poder Ejecutivo, sin que hasta hoy cumpla la función representativa, es decir, la de una segunda cámara legislativa de defensa de los gobiernos locales. En la etapa del autoritarismo presidencial, los senadores del PRI consideraban que la función de la cámara era la de ser el garante de la congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y las acciones de la administración pública federal.⁴⁹ Presumiblemente, los cambios en su integración, con las reformas de 1993 y 1996, habrían de inyectarle mayor pluralidad y una nueva dinámica interna, al darle mayor representación a las minorías partidistas. Sin embargo, en el contexto de la alternancia, el senado se ha consolidado como una segunda cámara legislativa federal, pero con pocos poderes, capaz únicamente de atender la agenda del presidente. Si se revisan las iniciativas de reforma constitucional para fortalecerlo, presentadas por esta misma cámara, en la LVIII legislatura (2000-2006), se verá que se dirigen fundamentalmente a aumentar sus poderes de nombramiento –de ratificación– de los funcionarios federales.⁵⁰

¿Qué se puede hacer para reactivar el senado como expresión fundamental del matrimonio federativo? Se ha vuelto ya un lugar común sugerir una modificación en el régimen de representación electoral, como garantía para obtener mayor *responsiveness*. Pero no parece que exista una relación causal entre el tipo de régimen electoral, de si se elige directa o indirectamente, con un mayor poder de los estados en los asuntos de interés territorial. Así, una cámara elegida puede tener un poder débil, como en España, o fuerte, como en Estados Unidos. O, por el contrario, una cámara no electa puede tener grandes facultades, como en Alemania, o tenerlos de forma inconsistente, como en Canadá.⁵¹ Phillipov y otros sostienen

⁴⁸ Así parece, de acuerdo con la tesis emitida desde 1932 por la Suprema Corte de Justicia, en la que señala que el “modelo” de reparto de competencias adoptado por la Constitución no es el residual, sino una mezcla de varios. Véase Yuritizia Castillo, “Solución de controversias en el Estado federal”, en Mariano Palacios Alcocer (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, op. cit., pp. 111-146.

⁴⁹ Héctor Calleros, “El sistema de comisiones del Senado de la República en la LVI legislatura. 1er y 2do año de ejercicio”, tesis de licenciatura, UNAM, FCPYS, 1999 (inédito).

⁵⁰ Luis Carlos Ugalde, “Desempeño legislativo en México”, en Luisa Béjar y Rosa María Mirón (coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones del Senado de la República, 2003, pp. 175-195.

⁵¹ Bruno Théret, “Del principio federal a una tipología de las federaciones: algunas propuestas”, op. cit.

que el modelo intraestatal, que ellos llaman de “representación y negociación directa dentro de una estructura nacional de gobierno”, tiene más ventajas que los modelos de representación delegada que carecen de un centro federal para los acuerdos, porque al integrar el trabajo de los representantes de las unidades constitutivas en una parte del centro federal, el senado propiamente, se evitan las posiciones desestabilizadoras, se generan consensos mínimos y se aseguran resultados definitivos y con mayor legitimidad.⁵²

En el caso mexicano, la no incorporación de la voluntad y los intereses regionales al proceso político federativo se manifiesta en el diseño actual del bicameralismo, que es *congruente*, porque las cámaras se integren casi de igual forma, y también *asimétrico*, pues el senado no tiene los mismos poderes constitucionales que la otra cámara. En el contexto de pluralización de las instituciones políticas, resulta difícil proponer un cambio en el régimen de representación proporcional y de “minorías”. Incluso, se ve complicado también cómo incluir criterios de sobrerrepresentación para los estados más pequeños, como se hace en Canadá o Alemania, con el riesgo de acentuar su ya de por sí sofisticada integración.

La identidad del senado no es nada difusa: sus facultades, funciones y agenda forman parte del centro federal. Con todo, un hecho resulta relevante: así como en el pasado, no existen elementos suficientes para pensar que en el futuro la cámara alta llegue a garantizar un *status* federal para las regiones. Su ausencia como hogar para los acuerdos refleja la poca legitimidad de los estados federados. Pero lo que vale aquí es preguntarse de qué serviría incrementar sus facultades exclusivas para atender asuntos territoriales si ni el régimen electoral *ni ningún otro mecanismo* le obligan a asumir responsabilidad alguna para con los estados.⁵³ Por ejemplo, en Estados Unidos, hasta antes de 1913, las legislaturas estatales escogían a los senadores y contaban con el derecho de revocación, con lo que éstos estaban siempre listos para atender cualquier instrucción de la mayoría gobernante local; sin embargo, la extensión de su mandato a seis años haría inviable cualquier ulterior intento de control por parte de los estados.⁵⁴ Actualmente, quienes fiscalizan directamente a los senadores son grupos

⁵² Mikhail Filippov *et al.*, *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, *op. cit.*, p. 119-120.

⁵³ Nos referimos al artículo 73 de la Constitución Política, que faculta sobre asuntos territoriales en sus fracciones III y IV, XXIII, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-F, XXIX-G, XXIX-I, pero que pertenecen al Congreso, aunque de acuerdo con la nueva realidad política y las hipótesis aquí planteadas tendrían que estar en poder del senado de manera exclusiva.

⁵⁴ Marie-France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, FCE, 1994, y Mikhail Filippov *et al.*, *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, *op. cit.*

de votantes más que las unidades territoriales que componen la federación, lo que ha llevado a que el senado falle en cuanto a ofrecerse a los estados como cámara de acuerdos intergubernamentales y como instancia para el control del centro federal; todo ello constituye una ventaja para incrementar el poder del centro frente al de los estados.⁵⁵ Por lo anterior, si es dudosa la posibilidad de construir una verdadera cámara territorial para que la voluntad de las regiones se exprese en el Estado federal mexicano, ¿basta con que se asegure la participación de los gobiernos locales, a través de sus legislaturas, en la revisión constitucional según lo dispuesto en el artículo 135, simplemente para aprobar enmiendas que acuerda de forma previa y unilateral el Congreso?

Nuevos campos de juego: las comisiones como mecanismos de mediación y acuerdo

Si el senado no ha servido como el escenario institucional principal para facilitar la vinculación entre los estados y el centro, es pertinente pensar en nuevos campos de juego como fórmula alternativa para rearticular los gobiernos locales al Estado federal, ante la poca probabilidad de una reforma revolucionaria de sus funciones y su integración. En este sentido, comisiones *ad hoc* pueden permitir la participación de los gobiernos locales en asuntos destacados, por su carácter interestatal e intersectorial.⁵⁶ En el federalismo alemán una comisión destraba un bloqueo en el proceso legislativo federal, donde los *Länder* pueden ejercer una gran influencia.⁵⁷ En Rusia un consejo de Estado, compuesto por los jefes del poder ejecutivo de las unidades constituyentes, funge como organismo de consulta en las iniciativas más importantes llevadas a cabo por el gobierno federal.⁵⁸

⁵⁵ Paul Pierson, "Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy", *op. cit.*; Mikhail Filippov *et al.*, *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, *op. cit.*

⁵⁶ De hecho, se tiene una experiencia previa: en 1976 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, que dependía directamente de la Presidencia, pero que incluyó formalmente a los estados dentro del aparato administrativo del gobierno central, en la planeación del ejercicio del gasto público federal.

⁵⁷ Klaus-Dieter Schnapauff, "El sistema federal de la República Federal de Alemania", en Peter J. Meekison (ed.), *Las relaciones intergubernamentales en los países federales. Una serie de ensayos sobre la práctica de la gobernanza federal*, Canadá, Foro de Federaciones, 2003.

⁵⁸ Gary N. Wilson, "Russia", en Karl Nerenberg (coord.), *Handbook of Federal Countries*, Canada, Forum of Federations/McGill/Queen's University Press, 2002, pp. 253-268, y Alexei Avtonomov, "Las relaciones intergubernamentales en la federación Rusa", en Peter J. Meekison (ed.), *op. cit.*, pp. 77-87.

El gobierno mexicano ha planteado, en su *Programa especial para un auténtico federalismo, 2002-2006*,⁵⁹ cuatro ejes para rediseñar el arreglo federal: a) descentralización política (redistribución de competencias), b) fortalecimiento de los gobiernos locales, c) relaciones intergubernamentales cooperativas (hechura de políticas públicas) y d) fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas. En el programa se separa la reforma federalista del Estado (a) de las relaciones intergubernamentales (c), como si fueran procesos desvinculados. Sin embargo, la definición de las “relaciones intergubernamentales” está sujeta necesariamente al tipo de reparto que se alcance, pues luego de una rígida redistribución de potestades quedan zonas donde la solución de problemas rebasa la capacidad de un solo orden de gobierno, es decir, la cooperación.⁶⁰ Además, cualquier modificación al arreglo actual traerá consigo consecuencias redistributivas. La fragmentación institucional –en este caso, a través de la *devolución política*– tiene importantes implicaciones; pues modifica las preferencias, estrategias e influencia de los actores societales, incentiva la creación de nuevos actores institucionales y crea diversos dilemas en la hechura de políticas.⁶¹

Para redefinir las relaciones intergubernamentales el gobierno plantea crear mecanismos de “coordinación y comunicación intergubernamental”, a fin de incorporar “la opinión de los estados” en la hechura de políticas.⁶² La base de estos mecanismos son las redes políticas,⁶³ que consisten en una conferencia de gobernadores y en “instancias sectoriales y consejos técnicos” para la hechura de políticas en común (p. 54-55). Tal cual lo utiliza el gobierno, el concepto de redes políticas es distinto del de mecanismos de mediación que se discute aquí, pues trata de relacionar grupos de interés, mientras este último intenta vincular instituciones de gobierno enteras, como las unidades constitutivas. Pero más allá de la ambigüedad de las propuestas del Ejecutivo, ni la conferencia ni las instancias han surgido de una iniciativa presidencial. Por ejemplo, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) se formó mucho antes de la presen-

⁵⁹ Secretaría de Gobernación, *Programa especial para un auténtico federalismo, 2002-2006*, México, Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2002.

⁶⁰ Maurice Croisat, “El federalismo y la Unión Europea”, *op. cit.*

⁶¹ Paul Pierson, “Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy”, *op. cit.*, 462.

⁶² Secretaría de Gobernación, *Programa especial para un auténtico federalismo, 2002-2006*, *op. cit.*, pp. 46-47.

⁶³ Estas redes permiten la intermediación entre grupos de interés y las relaciones entre grupos de gobierno. El plan recupera el concepto de David Marsh y Gerry Stocker, *Theory and Methods in Political Science*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997.

tación del plan, como una iniciativa particular de los gobernadores, y con la animadversión del Ejecutivo.

Como se ve, el plan es un compendio de buenas intenciones, pues el problema del federalismo se reduce al Poder Ejecutivo y a la relación que éste guarda con los estados, lo que muestra que no existe claridad en torno a la dinámica de una reforma de esta envergadura. Lo que llama la atención al final es la ausencia total de una propuesta para revisar la estructura del senado o para destacar la importancia de mecanismos de acuerdo extraparlamentarios. Como parece difícil que se alcancen estos objetivos tan ambiciosos, simplemente por la ausencia de los mecanismos de acuerdo aquí señalados, es evidente que continuará la política del federalismo como descentralización administrativa mediante convenios, política que no implica, como se dijo antes, la redistribución constitucional de facultades y en cambio sí mantiene la subordinación, pues el propio gobierno federal es el que los propone y los negocia con los gobiernos locales, sin que sean resultado de un planteamiento conjunto entre los órdenes de gobierno.

Como se mencionó ya, antes de discutir una nueva distribución de competencias, como la reservación de poderes específicos para los estados miembros, es preciso que los intereses regionales se encuentren “representados” de forma alternativa en una instancia central, desde donde se derivarían el resto de los cambios en función de la fuerza y de los intereses de las élites regionales, siempre que sus resoluciones sean vinculantes para todos los que participen en ella. Un ejemplo lo da la Conago,⁶⁴ que propone crear una comisión federal de presupuesto, ingreso y gasto público, por medio de una reforma al artículo 25 constitucional, que se refiere a la competencia del Estado en la rectoría del desarrollo nacional, con el fin de contener el centralismo fiscal que ha llevado a un caos distributivo. Tal comisión serviría como un órgano colegiado de participación entre los gobernadores y el presidente; como un espacio para coordinar acciones en materia de desarrollo económico, y donde discutir el presupuesto y redefinir las competencias tributarias. Este último punto es importante, pues se pretende que dentro de dicho órgano se coordine la transferencia y el reordenamiento de las facultades y de los recursos fiscales.⁶⁵ Sin darse

⁶⁴ En la Conago los gobernadores se han asociado para conseguir una dirección fiscal más coherente. Sin embargo, la Constitución prohíbe las alianzas entre estados, por lo que formalmente no constituye ni un *lobby*, a la manera estadounidense, ni tampoco un mecanismo extraparlamentario formal de convenios, pues los acuerdos que ahí se alcanzan aún deben pasar por la aprobación del Congreso. Véase Fernando Pérez, “Hacia la Convención Nacional Hacendaria”, *Este País*, núms. 155-156, febrero-marzo de 2004, pp. 5-24, y Miguel Alemán, *La revolución federalista*, México, Editorial Diana, 2004.

⁶⁵ Miguel Alemán, *La revolución federalista*, *op. cit.*, pp. 124-132.

cuenta, lo que los gobernadores están planteando son ámbitos de mediación alternativos al senado. Desde luego, la propuesta está orientada a terminar con la anarquía fiscal, al coordinar y transparentar el proceso presupuestal, su gasto y reorientación. Pero, en el fondo, reconoce que la cámara quedará al margen de un nuevo funcionamiento federal y del interés de los estados, primero, porque no los representa y, después, porque no cuenta con facultades fiscales.

Una reforma al pacto federativo implica una nueva distribución del poder. Evidentemente, la finalidad política del gobierno federal no es perder privilegios ni permitir que los estados se conviertan en su principal contrapeso, aunque en los hechos la Conago ya se ha convertido en una influyente arena “informal” de concertación nacional fuera del alcance presidencial.⁶⁶ El apoyo de la ciudadanía a una reforma es crucial. Una encuesta sobre aspectos intergubernamentales y federales, realizada en 2003, encontró que en México existe una mayor percepción sobre la menor efectividad, eficiencia y confianza respecto del gobierno federal. De acuerdo con Kincaid y otros,⁶⁷ 65.4% de los ciudadanos percibe que el gobierno federal tiene mucho poder, en contraste con 42.9% que cree que los gobiernos estatales requieren más capacidades. Si bien existe, al igual que en Estados Unidos y Canadá, un mayor apoyo a un federalismo más descentralizado, en México una proporción amplia, 26.7%, tiene más confianza en el orden federal en cuanto a proporcionar servicios y desarrollar programas, frente a un 22.1% que confía más en los estados y un 20.5% en los municipios. Como bien estiman los autores, los mexicanos apoyan la descentralización federal aunque otorgan cierto apoyo al centro en el proporcionamiento de servicios y apoyan con cautela a los gobiernos locales.

CONCLUSIONES

El problema histórico del federalismo mexicano ha sido el de la inexistencia de ámbitos y mecanismos de acuerdo. En este sentido, las propuestas recientes de la autoridad central y de las regiones aún carecen de la imagi-

⁶⁶ Rafael Morales, “El regreso de los gobernadores”, *op. cit.* No obstante, el futuro de la Conago como un modelo potencial de intermediación es incierto y limitado, dado que los gobernadores de los estados miembros no llegan a entenderse de base, pues defienden intereses partidarios y económicos muy diferentes, por lo cual será difícil verlos unirse para hablar con una sola voz, además de que los gobernadores del partido del PRD o del PRI también actúan paralelamente como “grupos de presión”.

⁶⁷ John Kincaid *et al.*, “Public Opinion on Federalism in Canada, Mexico, and the United States in 2003”, *op. cit.*

nación necesaria para superar esta añeja carencia. No basta, como muchos suponen,⁶⁸ la existencia de dos esferas soberanas pues, como ya se mencionó, la rígida separación de poderes en el federalismo es tan ilusoria como la separación de poderes en el régimen presidencial. Ambos requieren de vasos comunicantes, pues sin éstos no sería posible ni el equilibrio ni el contrapeso mutuo. En su lugar, el gobierno ha implementado en la práctica diversidad de políticas, transferencias financieras y convenios de descentralización a partir de cambios graduales sin permitir, dentro de un plan más amplio, que los gobiernos estatales y municipales participen de acuerdo con sus intereses y visiones, reduciéndolos al papel de operadores de políticas centralmente definidas. Resulta notoria la falta de capacidad para pasar de un gobierno altamente interventor a otro con mejores mecanismos de regulación y coordinación, capaz de llegar a acuerdos y de construir lo que Cabrero llama acciones multinivel en la hechura de políticas.⁶⁹

Dentro de los sistemas federales, la dinámica de gobierno oscila entre la acción unilateral y la cooperación. Una configuración institucional estable tiene que basarse en la coherencia entre el tipo de pacto federal y el orden prevaleciente de la autoridad de las élites y grupos locales. Sin embargo, la estructura ejecutivo-céntrica mexicana ha desanimado la construcción de un modelo federal intraestatal. Bajo esa lógica, los gobiernos locales, con todo y la práctica federalizante, se encuentran subordinados al centro o corren el riesgo de ser atropellados por él. Por ejemplo, la Constitución no permite que los estados cuenten con medios independientes para enmendarla; incluso, las reformas constitucionales que se acuerdan en el Congreso ni siquiera pueden ser discutidas por las legislaturas locales. En un modelo no intraestatal, la configuración institucional más adecuada daría a los estados un poder de enmienda más fuerte.

Dado que los gobiernos locales tienen un grado muy bajo de participación formal efectiva, por ejemplo, en la legislatura federal, es pertinente crear un ámbito estable e institucional de negociación y renegociación de los términos del pacto federativo y de los acuerdos financieros intergubernamentales. Aquí se presentan varias alternativas, que se encuentran, todas ellas, fuera del ámbito del senado. Así que se puede seguir: 1) la forma de las “convenciones informales” o lo que se conoce en Canadá como el

⁶⁸ Luis F. Aguilar, “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁹ Enrique Cabrero, “La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?” Por “gobierno multinivel”, Cabrero entiende “la hechura de políticas públicas que se construyen intergubernamentalmente, a partir de una red de instituciones de diversos niveles, es decir instituciones que se coordinan intensamente, en una mística deliberativa, de negociación y de cooperación”, p. 19.

“federalismo ejecutivo”; 2) la vía de una comisión federal *constitucionalizada*, como la que propone la Conago, pero con funciones más amplias, o 3) un consejo de Estado a la manera rusa. Todos serían un foro permanente de negociación y renegociación del pacto federativo, de actividad permanente o periódica en defensa de los asuntos de los gobiernos locales, y de consulta sobre las iniciativas más importantes llevadas a cabo por el gobierno federal. Esto conduce también a encontrar una vía alterna a las teorías que establecen modelos de reforma para federalismos en contextos democráticos, que suponen que existe de antemano algún mecanismo institucional para el acuerdo. En México estos mecanismos tienen que inventarse, pues nunca han existido. No obstante, será difícil evitar ciertas consecuencias no deseadas propias de cualquier rediseño, en la medida en que la reforma de un parámetro institucional depende de otros parámetros, los cuales pueden interactuar de forma compleja.⁷⁰ En cualquier caso, después y únicamente después de que se logre inventar un nuevo hogar para los acuerdos podrá plantearse una nueva redistribución del poder, o incluso crearse otros mecanismos adicionales de mediación, ahora con el fin, por ejemplo, de administrar las competencias compartidas o concurrentes.

⁷⁰ Mikhail Filippov *et al.*, *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, *op. cit.*, pp. 126 y 130.