

Hacia un Nuevo Federalismo en México*

Luis F. Aguilar Villanueva

El hecho de que en el México de fin de siglo haya un consenso básico sobre la necesidad de un Nuevo Federalismo (Presidente Ernesto Zedillo y PRI), un federalismo genuino (PAN) o un federalismo democrático (PRD) no debe ser óbice para reflexionar de manera más precisa y profunda sobre este estado de ánimo nacional federalista. Las convergencias del “espíritu público” —como solían decir nuestros ideólogos y políticos del siglo XIX— siempre suelen tener buenas razones, pero es tarea de los políticos y de los intelectuales problematizarlas y examinarlas al revés y al derecho, con cuidado y rigor, para que el impulso y espíritu de una época o de una generación encuentren su forma institucional y político-administrativa idónea, de modo que resuelvan efectivamente los problemas que buscan resolver y no generen más problemas en áreas de acción pública ya resueltas.

Ante el renovado espíritu federalista, hay que plantearnos la pregunta básica por qué se considera que el ordenamiento federativo es superior al ordenamiento unitario en la tarea de cumplir las funciones del gobierno de la República. Por qué muchos centros institucionales de decisión gubernamental, entre sí autónomos y articulados, cons-

tituyen una estrategia de organización política superior respecto de un arreglo centralista con un centro de decisión único y uniformador. Sin duda, la cuestión sobre el ordenamiento federal del Estado Mexicano es una cuestión plenamente resuelta, pues nuestra Constitución Política ha estructurado el Estado nacional como una República Federal, además de representativa y democrática. Pero justamente para estar plenamente convencidos y ciertos del valor del pacto federal y de la Federación, para refrendar la validez del ordenamiento constitucional de la República, para considerar al federalismo cosa juzgada histórica e institucionalmente —y no repetir el debate obsesivo y debilitador del siglo pasado entre liberales y conservadores— debemos replantearnos la cuestión sobre la significación del federalismo para el gobierno y la política. No hay nada más peligroso para la estabilidad y buena marcha de la República que dar sin más por buenas y verdaderas las corrientes de opinión y los estados de ánimo colectivo que en un determinado momento social afloran, arraiguen y sean dominantes. Para que la renovación del federalismo no sea hermosa flor de un día o moda entusiasta debemos saber cuáles son las razones por las que el régimen federal es preferible a cualquier otra forma de organización pública de la

* La primera versión de este documento fue expuesta en el Instituto de Administración Pública de Puebla el 17 de agosto de 1995.

República. Hacer nuestras estas razones, de manera reflexiva, es crucial en este momento. Quiero contribuir a su reflexión con las siguientes consideraciones.

Para la argumentación de la superioridad del federalismo se han invocado varios valores políticos republicanos: el valor de la *autonomía política*, de origen liberal; el valor de la *participación ciudadana*, de origen democrático; el valor *comunitario*, de origen social; el valor de la *eficiencia* y *equidad* en la prestación de los servicios públicos, de origen económico-administrativo. Y, para recapitular, el valor del interés público o general, de la más pura cepa republicana. De hecho, en México, las diversas voces reivindicadoras y promotoras de la idea federalista terminan en sus argumentos por referirse implícita o explícitamente a alguna de estas familias de valores políticos, que son constitutivos y centrales del Estado y la política moderna.

1. *El valor de la autonomía*: El impulso primero para la aparición del Estado moderno fue la reivindicación de la libertad en el mundo de los negocios y de la política, en oposición a toda forma de absolutismo, al de la Corona, el altar o el señorío feudal o el cacique pueblerino. La concentración y la ilimitación del poder político, que se manifiesta en el hecho de que una persona o cuerpo colegiado, por sí solo, determina autoridades y normas, y define lo que es conveniente para la sociedad en su conjunto, fue el adversario directo de las fuerzas que hicieron y culminaron las revoluciones que dieron origen al Estado moderno. En nuestro caso, la Revolución de Independencia, la Reforma y la Revolución. Todas estas hazañas fueron la reivindicación de independencia política por parte de individuos, grupos, clases y regiones, que reclamaron su derecho a participar en la definición de los asuntos públicos —la idea de República, precisamente— y a participar en la designación de las autoridades públicas. Hilo conductor de la formación y vigencia del Estado es la memoria de la injusticia, arbitrariedad e inoperancia del absolutismo: de un único y soberano centro de poder, que concentra en sí mismo toda la decisión pública, sin controles y sin límites. En el fondo, una concepción excluyente y patrimonial de la política y del gobierno.

De aquí surgieron las tesis de la República, de la soberanía popular, el gobierno de leyes y no de hombres (la Constitución), la división de poderes, la libre opinión pública y el federalismo. El federalismo pertenece a la justificada sospecha de no concentrar el poder político en una única instancia con mando universal. En positivo, obedece a la idea justificada de que el poder político tiene su origen en las libertades y derechos políticos de los ciudadanos (libre elección) y de que el sentido del gobierno es la garantía y promoción de esas libertades. Asimismo, el federalismo descansa en la idea del autocontrol de la libertad política de los individuos y grupos —de la responsabilidad—, que contribuye más creativamente al orden y equilibrio del Estado y a su seguridad y prosperidad.

Esta idea liberal, emancipadora y defensiva frente al poder, que por su naturaleza o lógica de ejercicio tiende a desbordarse y a cometer atropellos, tuvo *tres* grandes conclusiones teóricas, prácticas e institucionales: *a)* la afirmación de la ciudadanía, es decir, de las libertades y derechos políticos de los ciudadanos que integran el Estado y que son el origen primero y el sentido último de las leyes y autoridades públicas; *b)* la afirmación de la independencia o soberanía del Estado nacional, es decir, la autodeterminación e independencia de todo el conjunto del Estado, integrado por ciudadanos libres; *c)* la afirmación del federalismo, es decir, de la libertad y autonomía política no sólo de los individuos ciudadanos sino de las regiones o comunidades en las que se despliega directa y concretamente la vida social de los ciudadanos. Junto con el pacto o contrato social entre individuos libres, que da origen y forma al Estado, hay también un pacto comunitario, regional —un “pacto federal”— entre las comunidades de vida de los ciudadanos. Los dos pactos, articulados, estructuran el Estado en forma de República Federal.

En la perspectiva liberal, la autonomía individual y comunitaria es el valor político por excelencia. Por consiguiente, el Estado mejor, el ejemplar, es el que más espacios deja al ejercicio de la autodeterminación política de individuos y colectividades o, dicho de otro modo, el que más distribuye y difunde el poder político en la sociedad, el que introduce más límites y contrapesos efectivos

para detener cualquier concentración del poder, al establecer institucionalmente otros centros de poder con ámbitos de intervención precisos. En este sentido, la República Federal es la organización política más valiosa porque es una organización descentralizada, dispersa y multipolar del poder, que evita el escalamiento de los asuntos públicos hacia esferas de decisión lejanas y con un rango extenso de mando, lo cual hace difícil su control y, sobre todo, inhibe la libre determinación de los ciudadanos sobre los asuntos públicos de su vida asociada y sobre la forma y alcance de su conducción. El federalismo ofrece asimismo mayores oportunidades de resguardo contra el poder, al no concentrar todo el poder político en un único lugar y, por ende, convertirlo en omnipotente e irresistible. En suma, si se pone el énfasis en las libertades y derechos políticos, en los controles del poder, la conclusión lógica e institucional es organizar federativamente la república.

2. *El valor de la participación ciudadana:* La contribución imprecedera de la tradición democrática es superar el concepto negativo que de la libertad política tiene el liberalismo, en el sentido de sospechar del poder, de liberarse y resguardarse de él, de contenerlo y alejarlo. Las ideas democráticas no insisten sólo ni principalmente en la libertad *de*, sino en la libertad *para*. No es suficiente ser lo más libre que se pueda del poder político; lo políticamente importante consiste en ser lo más libre que se pueda para orientar efectivamente el poder político hacia objetivos y metas de seguridad, prosperidad y bienestar del Estado. En la participación más que en la emancipación se culmina el valor de las libertades y los derechos políticos: en la capacidad de determinar libremente quiénes son los gobernantes y cuáles han de ser las leyes, las políticas y los programas que promuevan el beneficio colectivo. Se trata de una libertad política positiva que toma parte en la identificación vez por vez del bien común o interés general (público) y se involucra en su construcción; no sólo de una libertad reticente, a la defensiva, limitante. El poder político no es un adversario, es un recurso colectivo a aprovechar y orientar colectivamente.

En esta perspectiva —que es la de “La Democracia en América” de Tocqueville— el valor del

federalismo reside en que aumenta y facilita las oportunidades de participación ciudadana en la definición de cuáles son los problemas públicos de la comunidad y cuál ha de ser su tratamiento. Aumenta también las oportunidades de colaborar con el gobierno en el desarrollo de las políticas, de vigilar la administración pública y de evaluar sus resultados. En la visión democrática, el poder político no es algo externo y tal vez hostil a la comunidad política, por lo que hay que restarle fuerza y disminuir su ámbito de intervención. Es, en cambio, algo propio de la comunidad política —un recurso, una estrategia de acción colectiva— a disposición de ella, por lo que hay que sumar, potenciar, su fuerza con la participación y la cooperación. Y éstas son más viables y fáciles, cuanta más cohesión y solidaridad exista entre los ciudadanos por la semejanza de sus costumbres, vínculos sociales, maneras de ver la vida, valores, intereses y necesidades. La tradición democrática ha impulsado siempre la idea de la participación de los ciudadanos en la cosa pública y la creencia de que esta participación es posible y efectiva por la existencia de colectividades o comunidades de vida con causas, intereses y valores afines, generales o generalizables.

De ello se sigue que el mejor gobierno es el más cercano y abierto a los ciudadanos, el confeccionado a la medida de las diversas relaciones sociales de la vida real de los ciudadanos, el que tiene diversas escalas según las diversas comunidades y asociaciones de los ciudadanos. El mejor gobierno es el que se reparte conforme a la medida y escala de la vida social: del hogar y del terruño, hecho de parentescos, costumbres e intercambios directos; de la región en que se muevan intercambios más amplios de bienes y servicios, necesarios para la satisfacción de necesidades y la realización de los proyectos de vida; de la nación con la que uno se identifica y cuya integridad territorial, soberanía y seguridad son indispensables para que hogar, terruño y región sigan siendo focos de calidad y esperanza de vida.

En esta perspectiva, no hay gobierno sino gobiernos, al plural, así como hay varios regímenes o asociaciones políticas, al plural. Comunidades y gobiernos *locales, regionales, nacionales*, que entre nosotros llamamos municipio, estado o entidad

federativa, Estado nacional. Cada ciudadano tiene tres identidades políticas, tres pertenencias políticas, tres gobiernos políticos, cada uno hecho a la escala y tamaño de nuestra vida social y a la medida del tejido de nuestras relaciones sociales; cada uno abierto a formas diversas de participación: más directas y más relacionadas con las necesidades inmediatas de la vida asociada en los gobiernos locales; más indirectas pero cercanas a los problemas de infraestructura, comunicación y oportunidades colectivas de vida, en los gobiernos estatales; indirectas y representativas respecto de las grandes cuestiones estratégicas y de largo alcance, en el espacio del gobierno nacional. Pero, en el federalismo democrático, se parte de la convicción que es más sólido, integrado y cohesionado el Estado nacional, cuanto más los regímenes y gobiernos locales estén cargados de la iniciativa y la participación de los ciudadanos. La fuerza de un Estado nacional radica en su base, no en el vértice de la pirámide, y resulta de la articulación y acumulación de los varios gobiernos. En el fondo, el secreto de la estabilidad y el desarrollo político general se encuentra en los gobiernos locales, más susceptibles de estar alimentados por la inteligencia y la acción pública de los ciudadanos.

3. *El valor de la comunidad:* Muy cercano a las ideas democráticas, se ubica el valor de la identidad comunitaria, que reivindican las tradiciones sociales, ya sean cristianas o socialistas. El principal motivo que hizo nacer a la sociología, al socialismo y a la llamada doctrina social de la iglesia fue su polémica insatisfacción por el dualismo institucional con el cual se estructuró la sociedad moderna, la cual quedó dividida en dos ámbitos: lo privado y lo público o, si se quiere, el individuo y el ciudadano. En la sociedad moderna no había más que individuos libres, desvinculados, actuando en las relaciones competitivas de mercado, y conjuntos de ciudadanos que se asociaban libremente en función del interés grupal o colectivo. En este esquema se omitía una tercera dimensión, intermedia entre el individuo y el ciudadano, pero real y efectiva, su pertenencia e integración a comunidades de vida: familia, aldea, parroquia, gremio, barrio, grupos de autoayuda y mutualidades... El mundo moderno ignoraba y descartaba la dimensión social o comunitaria de los individuos, la cual seguía empero viva, penetraba y sacudía las

relaciones y comportamientos mercantiles y políticos. La identidad comunitaria estaba presente en las relaciones entre capital y trabajo, y sobre todo en las relaciones políticas. Los ciudadanos no actuaban aislados en política; su cultura política provenía de las costumbres y valores de su pertenencia grupal y su acción política era motivada por necesidades y proyectos de grupo.

Esta perspectiva comunitaria, de fuertes raíces cristianas, protestantes o católicas, serán recogidas y reinterpretadas materialistamente por el socialismo marxista con sus tesis de "identidad y conciencia de clase" y con su proyecto de una sociedad comunitaria, "comunista", de naturaleza postindividualista y postestatal. Dejando de lado las tesis marxistas, que en los hechos del socialismo real dieron paso a Estados férreamente centralizados, la línea de la identidad comunitaria mantuvo siempre un tono y compromiso fuerte con el federalismo.

Su tesis de fondo fue que el nuevo Estado moderno, surgido de la revolución política, no podía funcionar cabalmente y garantizar seguridad y prosperidad teniendo sólo como base y referente a individuos libres, socialmente desincorporados. Entre la cúpula del Estado, distante y dedicada a los asuntos generales, y la base de individuos libres, inconnexos, debían tener lugar las "organizaciones intermedias", ligadas a la división del trabajo, y las "comunidades espontáneas" de la vida asociada, provenientes del parentesco y del trato cotidiano. Estas comunidades intermedias, al vincular e integrar sólidamente a los individuos, eran precisamente las que favorecían que los ciudadanos pudieran contener al poder político, como querían los liberales, y pudieran participar en la conducción política del Estado, como querían los demócratas. Tenían, pues, el papel de instituciones mediadoras entre el Estado y los ciudadanos, los cuales, aisladamente, terminaban por ser inermes e impotentes en la lucha política. Más aún, estas organizaciones y comunidades intermedias debían ser los interlocutores sociales del gobierno y hasta llegar a formar parte del gobierno. Y, de nuevo, a semejanza de los demócratas, cuanto más el gobierno y la comunidad se enlazaran e interpenetraran a través de varios vínculos políticos, administrativos y morales, más era po-

sible el buen gobierno. Lógicamente esta interdependencia e integración política era posible de alcanzarse en escalas de gobierno reducidas, razón por la cual se exigía una organización federalista del Estado que abriera espacios a gobiernos locales y regionales autónomos, si bien integrados y articulados al gobierno nacional, en cuyo marco y ámbito podían actuar más efectivamente las organizaciones sociales que representaban y vinculaban a los ciudadanos. El valor político del federalismo residía precisamente en que favorecía y promovía la dimensión comunitaria de la política, la participación conjunta en política, la vinculación entre comunidad y mando político, y de esta manera hacía posible la integración, la conciliación de intereses y la solución de conflictos. La idea comunitaria de la política se plasmaba en el régimen federal.

Estas ideas comunitarias desarrollaron una concepción propia del Estado, la política y el gobierno, basada en dos principios: “solidaridad” y “subsidiariedad”. La función pública de Estado era promover la solidaridad social y, por consiguiente, incentivar la formación y actuación política de las organizaciones intermedias y las comunidades espontáneas de vida. Hoy diríamos simplemente fomentar la organización, iniciativa y participación social. Pero, también, criterio de la acción estatal es no intervenir más que subsidiariamente en la vida política de las comunidades, es decir, respetar y apoyar lo que las comunidades y organizaciones pueden realizar por sí mismas, no quitar a las comunidades menores lo que ellas puedan hacer con su propia inteligencia e industria para dárselo a una sociedad mayor. Por consiguiente, tanta autonomía a las comunidades como sea posible y tanto Estado como sea necesario. En traducción federalista, tanta autonomía como sea posible a los gobiernos locales, en los que se vinculan y entrecruzan de manera natural comunidad y gobierno, así como tanto poder federal como sea necesario para apoyar (“subsidiar”) la acción de los gobiernos locales y de sus comunidades.

4. *El valor de la eficiencia y la equidad:* Los gobiernos no son sólo políticos sino fiscales. Atender demandas y satisfacer necesidades, cumplir las funciones públicas, apoyar el desa-

rrrollo, son todas tareas que consumen recursos, recursos que son escasos, y recursos que provienen de la imposición-contribución fiscal de los ciudadanos. En efecto, los recursos públicos provienen de las contribuciones de los ciudadanos, los que renuncian a una parte de sus ingresos privados y los convierten en públicos, al transferirlos voluntaria u obligatoriamente a la hacienda estatal como ingresos públicos, con el fin de que los gobiernos cumplan las actividades que son de beneficio para ellos y para todo el conjunto de la sociedad.

En esta perspectiva del cumplimiento de las funciones públicas por parte del gobierno, destaca el valor de la eficiencia y de la equidad. El valor del federalismo, de la organización federativa del Estado nacional, consiste en que la autonomía, coordinación y cooperación entre varios órdenes de gobierno favorecen una asignación y uso más eficiente y equitativo de los recursos públicos para resolver problemas, necesidades y aspiraciones de las comunidades políticas. En nuestra débil cultura fiscal, que tiende a olvidar que el gobierno no posee más recursos que lo que los ciudadanos le otorgan, que no vincula gasto público (distribución) y aportación ciudadana (contribución), es muy probable que muchos o todos tengan la percepción de que reciben gratuita y no merecidamente los bienes y servicios que presta el gobierno. Con esta percepción de la gestión pública, es probable que no cultivemos el imperativo de la eficiencia y la equidad en el gasto o egresos públicos. Pero esta apatía se disipa apenas uno toma conciencia del monto de las contribuciones que hacemos al Estado y, en consecuencia, se pasa a exigir que los dineros públicos sean empleados con eficiencia —maximizar beneficios y minimizar costos— y asignados con equidad, que los fondos públicos lleguen a todos, generen oportunidades para todos, no favorezcan a unos con discriminación de otros o, peor aún, sean desviados para enriquecimiento indebido de algunos.

En esta óptica de gestión pública optimizadora de recursos, el debate, consiste en definir cuáles funciones públicas pueden ser desempeñadas con mayor efectividad y justicia por cuál orden o escala de gobierno. La respuesta es que la asignación

de los recursos públicos ocurre de manera óptima si se distribuye en varios centros de gobierno, en correspondencia con la magnitud, complejidad, gravedad y urgencia de los problemas y necesidades sociales. En sentido contrario, se afirma que un único centro de planeación, programación y presupuestación pública —un único foco de toma de decisiones— es más propenso a caer en fallas y defectos de gobierno por su lejanía para con la realidad de los problemas, por su generalidad y uniformidad en la definición de los instrumentos para la atención de los mismos y por su sobrecarga administrativa al tener que reaccionar a una heterogénea y apremiante multitud de demandas. El federalismo, entendido como una distribución descentralizada y autónoma del poder de decisión política y hacendaria, es entonces, principalmente, valorado como la organización de gobierno eficaz y equitativo, porque puede cortar a la medida sus respuestas según la escala de las demandas, porque permite experimentar diversas estrategias de atención y solución a las mismas, y porque establece una relación más tangible entre el contribuyente y los beneficios públicos.

El problema institucional y administrativo reside entonces en definir cuál tipo y conjunto de problemas públicos puede atender el gobierno municipal, estatal o nacional, y cuál debe ser el monto de recursos públicos más apropiado para atenderlos. En suma, qué orden de gobierno está más hecho para atender qué tamaño y tipo de problemas. Se han hecho estudios muy interesantes de clasificación y jerarquización de problemas —uno lo pueden ustedes ver en el libro “Federalismo Fiscal”, que publicamos en la Fundación Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, en 1994—, con el fin de determinar cuál orden de gobierno está más cortado para actuar con eficiencia y equidad. Por ejemplo, intuitivamente percibimos y entendemos que un municipio puede estar bien cortado para la administración de mercados y regulación del suelo, pero incapaz de elaborar la política macroeconómica o asegurar la defensa nacional. En esta línea se movió la reforma del art. 115 y se mueven las actuales políticas de descentralización en educación, salud, agricultura, comunicaciones, que impulsa el Presidente Ernesto Zedillo.

Consideraciones finales

Todo este recorrido tuvo como objetivo recordarles las buenas razones que sustentan la validez de la causa del federalismo. Luchar por el federalismo es luchar liberalmente por la autonomía política, luchar democráticamente por una participación ciudadana más incisiva y efectiva en la conducción de la política, luchar socialmente por un gobierno que no limite ni sofoque las potencialidades y los vínculos comunitarios, luchar racionalmente por un gobierno eficaz, equitativo y responsable en la asignación y uso de los recursos públicos. En mi opinión, esta aspiración política descansa en buenas razones, todas defendibles, justificables y dignas.

Al calor de la reciente lucha por un nuevo, genuino o democrático régimen federal, se ha puesto el énfasis en la autonomía de los estados soberanos y los municipios libres, con críticas correctas o incorrectas al centralismo y al presidencialismo excesivo. No voy a entrar a este punto ni me rasgo escandalizado las vestiduras. Centralismo y presidencialismo fueron históricamente necesarios y cumplieron la función esencial de hacer de México un Estado nacional, culturalmente integrado y políticamente estable, y también un país más desarrollado. La reivindicación de la autonomía es políticamente correcta y constitucionalmente reconocida. Pero, a condición de que la autonomía no sea obsoletamente entendida como autarquía y autosuficiencia, ni tampoco se piense que la Federación es confederación y corramos el riesgo de fragmentar la unidad y soberanía del Estado nacional.

Es preciso entender la autonomía como la capacidad de libre autodeterminación de una comunidad política frente a sus varios asuntos públicos. Por este camino, las comunidades inteligentes podrán decidir libremente asociarse, coordinarse y colaborar con otros órdenes de gobierno para atender de manera más eficaz sus problemas y necesidades. En las actuales condiciones del país, se cumplen mejor las funciones públicas, estableciendo alianzas intergubernamentales verticales u horizontales. Un gobierno autónomo, lo que sig-

nifica abierto a la participación ciudadana, fortalece el gobierno nacional, así como municipios y estados fuertes potencian la cohesión y fortaleza del Estado nacional. Pero gobiernos libremente cooperativos en el cumplimiento de sus responsabilidades generan redes y vínculos políticos y administrativos más sólidos y amplios, que redundan en el fortalecimiento del Estado de Derecho, del

gobierno democrático y del Estado social justo y generador de oportunidades de desarrollo para todos, que es el tipo de Estado que queremos y el que normativamente ordena la Constitución. En suma, estoy por un federalismo cooperativo intergubernamental, basado en las autonomías institucionales y democráticas de cada orden de gobierno.