

Reforma federalista del Estado

Porfirio Muñoz Ledo*

En ausencia de una convocatoria incluyente y de una metodología viable para emprender la impostergable transformación de las instituciones políticas del país, se han producido numerosas e inconexas iniciativas de reforma constitucional, que sería el momento de anudar mediante un ejercicio de consensos responsables.

A pesar de la convocatoria original del presidente Vicente Fox y de los trabajos realizados por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, no se ha dado hasta hoy un seguimiento consecuente con los llamados que el propio jefe del Ejecutivo hizo en las ceremonias del 5 de febrero del 2001 y del 2002 para la revisión integral de la Constitución.

Sin embargo, el tema de la reforma de las instituciones políticas ha vuelto a ocupar un lugar central en el debate público. Se ha vuelto evidente que, de no llevarse a cabo los cambios anunciados, el incipiente sistema de poderes compartidos buscará nuevos equilibrios al margen de una legislación adecuada y con la consiguiente disfuncionalidad de las instituciones.

Las principales ideas que la Comisión planteó obedecen a la necesidad de construir un nuevo entramado constitucional, que no puede satisfacerse a través de iniciativas fragmentadas, que no avanzan ni se articulan frente al valladar de la polarización política y de las urgencias de corto plazo. Menos aún podría con-

(*) Presidente de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado

Quid Juris

fundirse la reforma del Estado con ocurrencias circunstanciales diseñadas con propósitos de propaganda personal o partidaria. Es inclusive sospechoso que, tras la prédica del cambio político, se adelante la inverosímil propuesta de agotar los recursos naturales del país para financiar la transición.

Estoy cierto de que existe ya una masa crítica de proyectos de reforma que haría posible, en un plazo relativamente breve, definir y acordar las grandes directrices de la esperada transformación institucional.

Después de la elección legislativa y de cara a la renovación de los poderes públicos en el 2006, los partidos entrarán en un nuevo horizonte político. Habrán llegado a la convicción de que en un futuro predecible ninguna formación política volverá a detentar todo el poder y comenzarán a pensar, dentro de la lógica de las aspiraciones electorales de cada uno, en las reformas indispensables que aseguren la gobernabilidad del país.

Para que la Reforma del Estado sea válida debe ser sistémica, y que desde cualquier perspectiva que se aborde desembocará obligadamente en un conjunto amplio y equilibrado de modificaciones constitucionales. Con mayor razón si se aborda desde un tema cardinal, como lo es el federalismo.

Si los tres partidos políticos nacionales, a través de sus dirigencias, han expresado la voluntad de realizar una profunda reforma institucional, es porque las condiciones están creadas para hacerla, y pronto, porque el tiempo es un recurso no renovable.

Es indispensable discernir que terminó la década de las reformas electorales necesarias para el inicio del cambio democrático: Cinco negociaciones en menos de diez años. Quiero, asimismo, recordar que desde 1995 los partidos suscribimos un compromiso circunstanciado para la reforma del Estado, que por diversas razones no se ha concluido.

Percibo que hay ya una convicción generalizada en el sentido de que no hay transición democrática sin reforma del Estado; para decirlo correctamente, sin una nueva constitucionalidad. ¿Por qué? Porque un nuevo régimen político requiere estabilidad constitucional. De no concretarse las reformas que se requieren no se creará una nueva arquitectura institucional y quedaremos condenados al circuito interminable de los parches constitucio-

nales: 400 en los últimos setenta años.

El objetivo es dotar de certidumbre a la Constitución por un periodo largo. Las constituciones de la postguerra en todo el mundo rara vez han sido reformadas. Estamos pensando en un orden constitucional para el siglo XXI; por lo tanto, no se puede dejar de lado ninguno de los temas fundamentales.

En la Comisión de la Reforma del Estado que presidí, a la que concurrieron más de un centenar de distinguidos mexicanos, llegamos de modo natural a 180 propuestas de reforma constitucional. Nada extraño, porque en la LVII Legislatura hicimos una encuesta entre las facultades de Derecho y las barras de abogados de todo el país, quienes nos propusieron un número similar de reformas que afectaban a 122 artículos de la Constitución.

Dividimos las propuestas en seis temas: Derechos humanos; Objetivos y responsabilidades sociales del Estado; Sistema de representación política y participación ciudadana; Forma de gobierno; Federalismo, municipios y autonomía y, por último, Globalidad y Constitución.

El régimen federal se sustenta en la convivencia de diversos órdenes competenciales: El de la Federación, el de los Estados y el de los Municipios. Pero requiere también de los órganos de cohesión de la propia Federación.

Estos son, en primera instancia, el Senado de la República, como representante de aquellas facultades que históricamente los estados confirieron a la Federación. El Senado tiene que ser fortalecido y debe recuperar su carácter federal.

En segunda instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque por la vía del derecho de amparo juzga la inconstitucionalidad de los actos de todas las autoridades y resuelve las controversias constitucionales. La Comisión discutió esa posibilidad, y hubo opiniones divididas respecto de la conveniencia de crear en México una Corte Constitucional. En lo personal, creo en las bondades de esa institución, porque es muy distinto decidir, en derecho, sobre las controversias que los ciudadanos interponen contra la autoridad, que resolver problemas entre autoridades constituidas, con la carga y ponderación política que ello representa.

Por último, y aquí viene la primera gran conexión transversal

Quid Juris

entre la forma del Gobierno y el régimen federal, presente desde las dos fuentes originales del constitucionalismo mexicano, que son la Constitución de Cádiz y la de Filadelfia -una monárquica y otra republicana-. Que el jefe del Estado debiera ser cabeza de Estado pero no necesariamente del gobierno; por eso se llama presidente de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, presidente de todas las entidades federativas, más que del Gobierno Federal. Por ello existe actualmente una relación un poco esquizoide, ya que los dos órdenes competenciales chocan a menudo. Por tal razón, pensamos que para la instauración de un federalismo moderno es necesario un sistema semipresidencial.

Los dos van de la mano: Un jefe de Estado que represente a todos las entidades de la Unión y a todos los ciudadanos, que sea garante de la autonomía nacional, y un jefe de gobierno que sea resultado de la mayoría en el Congreso. Lo mismo debiera ocurrir en los estados de la Federación, de modo que la actuación de los gobernadores fuera más apartidista y la del secretario de Gobierno, o el nombre que se eligiera, sería quien representaría la mayoría parlamentaria.

Un segundo enfoque es el tema competencial de la Federación, que hemos tenido ocasión de discutir recientemente con la participación del presidente de la Comisión de Federalismo del Senado mexicano en la Comisión de Venecia. No hay más que tres métodos para acotar el sistema competencial: Uno, el de la Constitución actual, que en su Artículo 124 define las facultades explícitamente concedidas a la Federación y el resto son competencia de las entidades federativas; otra es la opuesta, como el modelo canadiense, que para proteger a sus provincias -porque es un país prácticamente binacional- consagra explícitamente las facultades de éstas; y el tercer método consiste en fijar tres órdenes de competencias: Las de la Federación, las de los Estados y otras que se comparten. Ya hay varios proyectos en ese sentido. La Comisión de la Reforma del Estado se pronunció por mantener el régimen actual y la franja de facultades compartidas resolverlas a través de Leyes orgánicas -o nacionales-, como la Ley Federal de Educación, aprobadas por un procedimiento semejante al de las reformas constitucionales para que tengan el pleno apoyo de las entidades de la Unión.

Otro tema conectado con el del sistema competencial es el del régimen fiscal o hacendario. Había hasta ahora una confusión en el debate público entre régimen de participación y fuentes fiscales originales. Pero afortunadamente ya se hizo la luz durante estos últimos meses. La obra maestra del centralismo mexicano es la fracción XXIX del Artículo 73 de la Constitución, donde las fuentes contributivas de la Federación son prácticamente ilimitadas. Este artículo ha merecido cuarenta y cinco reformas a lo largo de nuestra historia reciente, todas para ampliar las facultades del Gobierno Federal.

Tendríamos que avanzar en un proceso que se compone de diversos pasos. El primero es entender que la devolución de las fuentes contributivas a los Estados tiene que ser de carácter gradual, pero programado en el tiempo, porque se trata también de descentralizar, o más bien de transferir a los Estados, competencias, facultades, atribuciones e instituciones.

Si se hace, por ejemplo, un programa de diez años para transitar de un modelo de recaudación donde el 85% de recursos los capta la Federación y 15% los Estados, a uno 60-40, nos estaríamos dirigiendo hacia el rumbo adecuado (Estados Unidos tiene más o menos esa última proporción y su Gobierno Federal tiene la capacidad de gastar en todo el armamento que hemos visto). Tendríamos que avanzar hacia un modelo que permita el funcionamiento federativo del sistema fiscal y fortalezca, a la vez, el carácter compensatorio del mismo.

Luchamos veinticinco años por que los egresos de la Federación no fueran responsabilidad de la Secretaría de Hacienda, que tiene a su cargo el financiamiento de los ingresos y cuyas funciones son otras: Controlar el déficit fiscal, reducir la inflación y cobrar impuestos. Se perdió, sin embargo, una dependencia (la SPP) que fue responsable de la planeación del gasto con criterio de desarrollo y de la negociación de las participaciones con los estados de la Unión. Habría que restablecerla bajo las modalidades que se estimen pertinentes.

Las constituciones modernas prevén no solamente una Corte Constitucional, que es quien dirime las controversias, sino también un Consejo de las Regiones, órgano consultivo de política de desarrollo y de política fiscal, que en México caería de anillo

Quid Juris

al dedo al Artículo 26 de la Constitución. Este sería, junto con el Consejo Económico y Social, una instancia privilegiada para la planeación del desarrollo.

Nuestro sistema político no solamente tiene que admitir la organización horizontal de los Estados, sino consagrarla constitucionalmente. No podríamos, por ejemplo, establecer una relación con el Comité de Regiones de la Unión Europea -que quisimos impulsar a partir de la Conago-, si no se institucionalizara la participación y la agrupación horizontal de los gobiernos locales.

Debería, primero, redefinirse la naturaleza constitucional del Municipio, ya que coexisten varias y diversas acepciones del término en nuestra Carta Fundamental.

Cuando el ciudadano vota está expresando la parte que le corresponde de la soberanía popular. Cuando se deposita el sufragio en la urna municipal, en la federal o en la estatal, se trata en todos los casos de un ejercicio soberano. Sin embargo, ello no está reconocido en el Artículo 39 de la Constitución. Este es un debate que tenemos que reabrir.

Las reformas pertinentes en nuestro régimen municipal son del todo conocidas. Necesitamos su fortalecimiento fiscal, tenemos que replantearnos, como ya surgió con el debate de los pueblos indios, si tienen los Municipios y los Estados derechos o no a beneficiarse de la explotación de sus recursos naturales.

Los convenios internacionales suscritos por México, que son Ley general de la Unión, aceptan el principio de asignación de una parte de los beneficios obtenidos de sus recursos naturales a las comunidades locales, así como el derecho que tienen éstas a participar en las decisiones sobre la forma de explotación. Cambiaría mucho el panorama económico del país si esto se reconociera.

Necesitamos aceptar varias formas de organización horizontal de los municipios y resolver por esa vía problemas que se han agravado a falta de un marco constitucional adecuado. Uno, el de las conurbaciones. Puede pensarse en órganos intermedios entre los Estados y Municipios, ahora prohibidos por la Constitución, como los condados del sistema norteamericano, así como darle una salida inteligente y más avanzada al problema de los pueblos indios. En más de la mitad del país los pueblos indios

son un conjunto de municipios, o al revés, los pueblos indios fueron partidos en municipios. Nadie podría ya discutir que no son sujetos de derecho público y no solamente de interés público como si fueran sociedades filantrópicas.

Tenemos que modernizar la administración municipal y democratizar sus sistemas electorales. Hace veinte años se estableció que se debían incluir elementos proporcionales en las elecciones municipales, y aún existen enormes diferencias en el tratamiento de las minorías.

Necesitamos aumentar la participación ciudadana y las formas de democracia directa en el nivel estatal y municipal. Más se discuten estos temas y más se considera a la autoridad local como campo privilegiado para la participación ciudadana. El llamado principio de la subsidiariedad, es decir, que una autoridad superior no tiene por qué hacer algo que puede llevar a cabo la autoridad inmediata. Y en su acepción última, que la ciudadanía organizada es el núcleo básico de la organización política.

Quisiera mencionar cuatro temas provocativos: La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado se pronunció muy claramente por la adopción de una constitución para el Distrito Federal y por la remunicipalización de esa entidad. Se discutió arduamente el viejo tema de un eventual traslado de la capital de la República a otro lugar del país. No hubo consenso, pero se planteó la creación de una comisión que analizara la viabilidad y conveniencia de tal decisión.

Se discutió, además, el tema de la participación internacional de los Estados de la Federación y se llegó a la conclusión de que, salvo en la suscripción de tratados, tienen que replantearse y canalizarse las relaciones con el exterior de los Estados y Municipios en materia de crédito, deuda y cooperación, incorporando a las comunidades territoriales a un consejo de política exterior.

Se produjo, también, una notable contribución con relación a los territorios de las 282 islas del país, ya que a excepción de algunos casos, como Isla del Carmen, en Campeche, la jurisdicción está adscrita a la Federación, ya que en la Constitución del 17 se estableció que sólo podrían reclamar jurisdicción sobre las islas aquellas entidades que comprobaran que habían ejercido jurisdicción territorial en el siglo diecinueve.

Quid Juris

Llegamos a la conclusión de reformar al Artículo 48 constitucional para transferir a los Estados de la Federación con litoral la jurisdicción sobre islas, cayos y arrecifes que disten hasta doce millas de su línea de costa. Con esta propuesta continuarían dependiendo del Gobierno Federal los territorios insulares localizados más allá de dicho límite.

Por último, el método. La Comisión propuso, para evitar que los problemas de coyuntura retardaran la reforma, crear un espacio de neutralidad política. Hicimos sesiones con representantes de los estados que habían hecho reformas recientemente -Veracruz y Chihuahua-, y se discutieron seis distintas posibilidades. Propusimos fundamentalmente un Artículo 20 transitorio de la Constitución, donde se encomendara a una comisión del Congreso, elegida por el mismo método de la Comisión Permanente, elaborar un proyecto integral de la Constitución discutiendo con todos los actores, y dejando a los suplentes de diputados y senadores por mandato del propio transitorio para que ocuparan sus lugares en el Congreso de la Unión. Entiendo que la Conago está planteando prácticamente un nuevo contrato social o refundacional, semejante a lo que se está construyendo en Europa, donde establecieron una convención para elaborar una nueva constitución europea con el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión que es el Ejecutivo, los Parlamentos Nacionales, el Comité Económico y Social y el Comité de Regiones.

Habría que considerar seriamente la propuesta de integrar una suerte de Convención que analizara todos los problemas y presentara un proyecto de reformas, que pasarían necesariamente por los procedimientos previstos en el Art. 133, ya que de otra manera se violentarían los procedimientos constitucionales.

Creo que esta es la tarea más importante del país, y cito a menudo en este punto a don Andrés Molina Enríquez, quien decía a principios del siglo anterior que el gran problema de México era el de la tierra y que todos los problemas del país derivaban de su concentración, el feudalismo, el sistema de relaciones sociales, la explotación laboral, el sistema económico y el régimen político.

Afirmó que hoy en México el problema central es el del poder,