



UNIVERSIDAD VASCO DE QUIROGA

MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA

“El modelo federal mexicano”

Puntos de crítica

ENSAYO

Que para obtener el grado de Maestro presenta

VÍCTOR HUGO LEMUS VARGAS

Morelia Michoacán Enero 2017.

Índice

Introducción

Desarrollo

Capítulo 1. El origen del modelo federal en México

Capítulo 2. El fortalecimiento del modelo federal mexicano

Capítulo 3. El modelo federal mexicano actual

Capítulo 4. Puntos de crítica al modelo federal mexicano

4.1 El federalismo hacendario

4.2 La legitimación de la representatividad del Senado

4.3 La articulación de políticas públicas para el desarrollo nacional

Conclusiones

Bibliografía

Introducción.

México es uno de los pocos estados que ostenta un sistema político complejo, matizado a lo largo de su historia por diversas influencias de pensamiento y organización política, México para algunos politólogos, es único en su conformación política y administrativa, pues ningún otro país del planeta ha amalgamado tal complejidad, muchas veces no escrita, de construcción de acuerdos y de diseño de modelo de país, que se reinventa cada 6 años; México se articula bajo un esquema de modelo de estado federal, que nació en una inercia distinta , para algunos más bien “al revés” en comparación a cualquier otra forma de estado federalista; además se organiza bajo un sistema presidencial que a lo largo de varios años concentró en demasía las facultades y ejercicio del poder, llegando incluso a esbozar ideas y acciones autócratas en su operación, además dentro de esa mezcla o simbiosis política , el aparato gubernamental entra en coexistencia con un sistema de actores políticos, entes descentralizados y grupos de poder que generan una compleja red de acuerdos , intereses y acciones que constituyen un modelo de país, “**el modelo mexicano**” como lo podemos llamar, un modelo de país que constantemente busca reinventarse como lo he referido, para no quedar desfasado del contexto internacional en planos tan importantes como el desarrollo, la desigualdad, la modernidad y el respeto a los derechos fundamentales.

Precisamente parte del objetivo central del presente ensayo es matizar o particularizar algunos puntos que deberían de mejorarse en ese “modelo mexicano” de estado federal, en rubros tan importantes como la representación y la legitimación de algunos actores políticos del sistema, buscando establecer puntos “de crítica para una posible mejora” en los esquemas planteados por el sistema jurídico y por las condiciones políticas de nuestro país.

Desarrollo.

Capítulo 1. El origen del modelo federal en México.

Seguramente para nuestros antepasados fijar o proyectar un modelo de país después de casi tres siglos de opresión colonial no fue nada sencillo, incluso puedo afirmar que en pleno siglo XIX buscar una idea innovadora que formase un rumbo diferente a lo conocido era realmente un reto, pues había una sociedad semifeudal, con prácticamente toda su población analfabeta, dispersa, desigual y con pocos esquemas de desarrollo, lo más tentador era en ese momento, la conformación de un modelo Imperial o Monárquico al estilo europeo, pero tropicalizado a nuestras necesidades, esto tal cual ocurrió en los años anteriores a 1824 con Agustín de Iturbide, que si bien es cierto, según varios textos históricos nos marcan que tenía ideas innovadoras de transformación del sistema administrativo del naciente estado, lo cierto es que se trataba de un modelo que apostaba al mismo sistema colonial. Puedo afirmar que solo se trataba de dar continuidad al modelo español de control y organización en las Indias, pero con empoderamiento de los criollos, y algunos otros actores sociales. Creo yo que se creó un campo fértil para plantear un modelo completamente nuevo que apostará a modernizar un sistema político y de interacción de las fuerzas de poder. Se tomó como base de partida el naciente modelo norteamericano para sobre él fincar una propuesta de país, “un estado federal con un sistema presidencial, articulando el ejercicio del poder bajo tres aristas del mismo, según la idea clásica y fundamental de Montesquieu, la especialización del ejercicio del poder, un poder Ejecutivo, un poder Legislativo y un poder Judicial.

La receta estaba planteada, aunque puedo referir que no se comprendió del todo el modelo norteamericano, sino más bien, se pasó por alto adaptar el

planteamiento del sistema federal presidencial a una realidad nacional imperante en esa época, la realidad es que se buscó partir de algo, y así fue, aunque a lo largo de los años ha quedado demostrado que el modelo tardó mucho en darnos esquemas o panoramas de entendimiento y fortaleza institucional, ya no decir, modernidad y desarrollo.

Así entonces los llamados “liberales e iluminados” del movimiento reformador buscaron cómo incrustar en una Constitución ese modelo de país soñado, para sobre ello encumbrarse en el poder político que gobernaría “de manera independiente” el nuevo país. Se partió de lo básico, empoderar y legitimar la autonomía de cada una de las provincias de la administración colonial, convirtiéndolas en entidades autónomas administrativa, política y legalmente, con administraciones locales que en teoría responderían a un mismo modelo de nación, la nación mexicana.

En esa misma inercia se construyó la idea de la legitimación de una nueva esfera de poder federal que articulara todas las entidades federativas, que operara bajo una esfera jurídica y de ejercicio de poder superior, sentándose así las bases de la organización federal, jurídicamente así se plasmó en el texto constitucional del México independiente de 1824, por supuesto con muchas carencias jurídicas, pero al final de cuentas con el planteamiento de un nuevo esquema organizacional.

Precisamente desde su inicio constitucional, el sistema federal comenzó con sus problemas, para el estudio de ello debo de remontarme a lo planteado por los llamados “padres del federalismo”, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, masones norteamericanos de corte liberal, quienes plasmaron su modelo de nación en distintos ensayos aglutinados a finales del siglo XVIII en la obra maestra “ *El Federalista*”. Este fue el fundamento teórico primordial para la

conformación del nuevo estado norteamericano, por tanto para hablar del modelo federalista mexicano, necesariamente debemos de consultar lo dispuesto por “El federalista” para poder entenderse si se cumple con sus apostolados.

¿Cuáles son los principales apostolados del federalismo según sus principales promotores?

Hamilton, Madison y Jay establecen diversos matices de nación federal, pero todas articuladas bajo los mismos argumentos teóricos, un sistema de nación federal afirman, nace por la necesidad de hacer un frente común de varias provincias o comunidades sociales autónomas o autoreguladas, a agresiones militares externas, a conformar un modelo productivo más fuerte y diverso, a establecer modelos de organización más incluyentes y diversos que permitan a sus habitantes gozar de los mejores esquemas de desarrollo físico e intelectual, a establecer diversas esferas de interacción jurídica donde los pesos y contrapesos permitan la consolidación de las instituciones públicas, un sistema de responsabilidades bien definidas y articuladas en una Carta Magna global y en diversas codificaciones locales con autoridades que interactúan en diversas esferas que no se contraponen entre sí, más bien se especializan en su actuar por materias de acción.

Enrique Cabrero Mendoza en su obra “ El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos” ¹ establece que en esencia lo que se afirma en “*El Federalista*” es la consolidación de un sistema flexible donde interactúan actores locales y federales para encontrar espacios de entendimiento que definan estrategias de desarrollo, el autor afirma que el federalismo es un sistema moldeable a las necesidades imperantes en un contexto social y económico que busca articular soluciones que surgen de las diversas fortalezas de unos que solucionan las necesidades de otros

¹ Cabrero Mendoza, Enrique. El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos, México 2007. Nostra Ediciones.

dentro del pacto federal, y que es precisamente el actor federal quién articula y busca promover las soluciones, es decir, el sistema federal es un sistema de complementos, donde las fortalezas se comparten entre todos para solucionar o cubrir las debilidades de los demás partícipes del pacto federal. En esencia estimo que en “El Federalista” se establece el beneficio articulado y homogéneo entre los miembros federales, dado el esquema de interacción y beneficio compartido, pero sin perder su esencia e identidad de cada uno, estableciendo sistemas de competencia y desarrollo que les permitan compartir riqueza y no pobreza, esquemas de competencia entre entidades bien reguladas que no provoquen “daños colaterales entre sus miembros”.

Es preciso invocar y citar la conclusión del Maestro Enrique Cabrero al respecto,²

Cito textual:

“ El Federalismo permite cooperar para beneficio del conjunto de los miembros, y a la vez, permite competir entre las partes, lo cual da a los sistemas federales un intenso dinamismo y crea condiciones de saludable competencia entre las regiones, entre sus economías, sus sistemas de gobierno, y sus sociedades. De hecho, éste es el mayor reto en la práctica del funcionamiento de un sistema federal: permitir que dentro de la diversidad y la competencia se mantenga un sistema coherente, con fines compartidos, con niveles similares de bienestar, ofreciendo las mismas oportunidades, con una permanente preocupación por compensar a las regiones pobres, pero no en detrimento de la prosperidad y avance de las regiones ricas.

Diversidad, competencia y coherencia (fines compartidos, bienestar, oportunidades similares y compensación equitativa), estos son conceptos capitales del federalismo y de su equilibrio depende toda la magia de un sistema federal.....

² Idem

En los Estados Unidos de finales del siglo XVIII la realidad social, cultural, política y económica respondía a los ideales del federalismo planteado en su obra por Hamilton, Jay y Madison, era una sociedad que buscaba identidad, uniformidad en sus capacidades y riquezas para crear un gran estado, además fortaleza militar ante una probable revancha inglesa. El modelo teórico encajo bien en esa naciente nación, empoderando a sus provincias, unificando a sus fuerzas militares, y aglutinando las fuerzas políticas bajo una misma forma, la forma federal. La constitución norteamericana fue entonces pionera en legitimar una nueva forma de organización política segmentada y articulada, diversa en su composición, pero a su vez sólida en su objetivo, la existencia de un estado mayor de tipo federal, supremo pero alimentado y dependiente de las entidades que le dieron origen. Los avances de innovación organizacional fueron entonces los pilares bajo los cuáles se alimentó el espíritu de los mexicanos de la época de buscar los mismos estándares para satisfacer la necesidad de identidad del nuevo estado mexicano; posiblemente ahí estuvo el problema de origen, el contar con poco conocimiento de la realidad norteamericana, esa fue la pauta para que el modelo federal mexicano surgiera con varios claroscuros, pues puedo afirmar que la aplicación de varios puntos “a raja tabla” de la constitución norteamericana en el texto constitucional mexicano de 1824 no provocó los mismo resultados que en los Estados Unidos, la receta constitucional tuvo mucha similitud, pero el problema fue que los contextos eran muy distintos, es decir, una misma receta estaba asentada en plataformas distintas.

Una evidencia de que existían claroscuros en el naciente sistema federal fue el propio desgaste prematuro del modelo federal mexicano en la tercera década del siglo XIX, la escasa coordinación de los gobiernos locales con el federal, la anarquía casi uniforme, un orden muy mermado por los constantes alzamientos sociales y una mínima organización local constituyeron los fracasos del sistema federal, lo que provocó que surgiera un “golpe de timón” hacia el modelo centralista. La aparición de las “Siete Leyes Constitucionales de 1835” consolidó

nuevamente la idea de que todo debiese partir desde una organización central que tomara decisiones y rindiera resultados, lo primero que se buscó fue la desarticulación de las administraciones políticas locales para volver a relanzar los esquemas de control y organización central. El espíritu de la administración “patriarcal” en las diversas regiones y provincias volvió a renacer, mitigando y subsanando las pifias locales de organización y toma de decisiones, pero acabando los pocos avances de madurez política y administrativa que trajo el sistema federal a las regiones del país. El desarrollo regional al que le apostó el sistema federal, se echó por la borda con el sistema centralista. El sistema central provocó un nuevo control que no trajo el desarrollo o la interacción, más bien evidenció desorganización e inestabilidad. Fue un paréntesis de casi veinte años, hasta la promulgación de la Constitución de 1857 que rescató los ideales fundamentales del federalismo.

Es así que “los nuevos federalistas mexicanos” encabezados por Juárez, Comonfort, Gómez Farías, Quintana Roo, Iglesias, Ocampo y demás ideólogos masones reformularon el panorama del cómo debiese de articularse un sistema federal en México, pero ahora con una simbiosis a resaltar, un sistema federal pero con un modelo presidencial fortalecido, tomando varios apostolados del modelo presidencial norteamericano.

Aquí empieza otro de los matices a resaltar en el presente ensayo, no solo es encontrar la mejor forma de adaptar los apostolados federalistas de Hamilton, Jay y Madison al modelo federal mexicano, sino encontrar fortalezas en el sistema de administración político presidencial ejercido por otros modelos como por ejemplo el norteamericano, el francés, el alemán o algunos otros europeos que puedan servir de sustento en la idea de cambio y mejora del modelo mexicano. La idea central sería entonces encontrar lo mejor de los modelos de estado y de gobierno para adaptarse a la realidad nacional mexicana.

Capítulo 2. El fortalecimiento del modelo federal mexicano.

El encumbramiento en el poder político de los impulsores del “nuevo federalismo mexicano” provocaron cambios sustanciales en el diseño jurídico e institucional en México, a mediados del siglo XIX, como un primer esbozo, se lanza una nueva constitución que termina “de tajo” el espíritu centralista de “las Siete Leyes Constitucionales” y abre el espacio para retomar las ideas sustanciales de la “otrora” constitución vanguardista de 1824. Las llamadas “Leyes de Reforma” como se les denominó, tocaron más allá del aspecto constitucional, forjaron los primeros esfuerzos para establecer mayor fortaleza institucional al estado federalista, una de las principales acciones fueron, desde el ámbito federal, promover en las entidades federativas, la creación de marcos regulatorios estatales que diesen fortaleza a los insípidos aparatos gubernamentales locales, llámese estados o municipios. Al menos en discurso, se buscaba que las autoridades locales adquirieran mayor peso institucional y mayor madurez política. Se fortalecen los cuerpos administrativos regionales para ostentar el poder, como los congresos y tribunales locales, y se clarifica la relación institucional y jurídica que debiesen de guardar las entidades federativas con el gobierno federal. Al menos en papel y antes de la entrada al poder de Don Porfirio Díaz, el organigrama institucional del estado federal tenía ya su diseño base, un pacto federal que aglutinaba a diversas entidades federativas autónomas, con esquemas normativos de coexistencia básicos pero esenciales para la operación gubernamental. La idea era muy clara, dar firmeza al marco jurídico e institucional para que se no volviese a tirar por la borda los esfuerzos federalistas de construcción de un nuevo estado mexicano.

La época del Porfiriato fue un período muy particular, donde muchos pensaban se retornaría al sistema centralista de ejercicio y organización del poder. Lo que ocurrió para muchos historiadores fue muy especial, en la praxis gubernamental y

política, se articulaban las acciones y decisiones gubernamentales como si fuésemos un estado central de corte monárquico europeo, pero sin modificar el marco regulatorio que versaba sobre un modelo federal con administración presidencial, es decir, se gobernaba de una forma, pero la ley marcaba otra forma distinta de cómo debía de hacerlo. Esto es entendible en una época donde la mayoría de la oposición y el grupo de reformistas estaban o muertos, o exiliados o amenazados, aunado a un altísimo porcentaje de analfabetismo entre la población, ello provocó que dicho “estilo de gobernar” no fuese impugnado por prácticamente nadie y así operara por casi treinta años de incongruencia entre lo que se hacía y lo que la ley establecía.

Para el Doctor Alemán Peter Häberle ³, el Porfiriato fue una época de “hielo” del federalismo mexicano, pues si bien no se trastocaron los avances normativos e institucionales federalistas que proyectaron los reformistas años atrás, todo quedó como “letra muerta” que no se aplicaba en una administración autócrata y centralista como lo fue del General Porfirio Díaz. Realmente las entidades federativas eran controladas casi en su totalidad por el aparato central, particularmente y esencialmente por el Ejecutivo, quién a través de su aparato militar ejercía e imponía su voluntad. Como muchos autores lo afirman, en el Porfiriato se impuso el orden generalizado a través de la mano de hierro, es decir, coacción a cambio de orden, un férreo control y restricción de todo tipo, donde se practicó e institucionalizó una misma forma de pensar, la del Presidente.

³ Häberle, Peter. El federalismo y el regionalismo como forma estructural del estado constitucional, México 2006. UNAM.

Capítulo 3. El modelo federal mexicano actual.

Tras el derrumbamiento del Porfiriato aparecieron grandes cambios políticos, económicos, sociales y culturales. El mundo a comienzos del siglo XX demandaba modernidad a las sociedades, y nuestro país entró tarde a esos esquemas, tuvo que pasar una rebelión interna, una lucha interminable de años entre distintas facciones militares y políticas, provocaron al final un nuevo orden constitucional y un nuevo orden político, que si bien es cierto no era es más legítimo ni respetuoso de los derechos, si apostaba de nueva cuenta al fortalecimiento del modelo federal y al fortalecimiento de las instituciones que lo soportan.

La constitución de 1917 termina por dar claridad a la instauración jurídica del modelo federal, la uniformidad de constituciones y leyes locales dan el sustento legal mínimo para que el pacto federal opere y se legitime. La continuidad de la operación legislativa local y federal, así como el respaldo gubernamental a las determinaciones del poder judicial alimentan la idea de que al fin después de varias décadas, el modelo federal puede operar de la mejor manera en nuestro país, y así fue, pues tras la década de los años cincuenta, el modelo federal en su ámbito general y mínimo opera jurídica y políticamente en México, con cierta firmeza en su operación. Pero... ¿entonces significa que el modelo federal comienza a funcionar? Yo puedo establecer que la respuesta es no, a mediados del siglo XX se comenzó a mostrar signos de operación del modelo, pero no significa que haya sido una buena operación, al menos puedo decir que entendimos cómo debía de funcionar un modelo federal, pero sin entender aún cuáles son los objetivos a alcanzar en el mismo que puedan retribuir a un desarrollo de las partes que lo integran, es decir, estar acorde a los elementos sustanciales que motivan el origen de dicho modelo de cooperación federal que visualizaron dos siglos atrás los “Federalistas norteamericanos” , particularmente Hamilton, Jay y Madison.

A qué voy con la anterior afirmación, que desde hace años debemos de plantear en el ámbito de discusión nacional a qué responde el federalismo que operamos en México, cuáles son los objetivos que fueron planteados, y en su caso, si deberíamos de plantear nuevos en ánimo de mejorar nuestro entorno nacional, porque como bien lo afirma el maestro Enrique Cabrero ⁴ “el sistema federal no es un fin, sino una herramienta institucional de cooperación para alcanzar el progreso”.

Y precisamente un modelo de estado como el federal según sus propios autores, permite el establecimiento de esquemas de cooperación, desarrollo y progreso conjuntos entre los actores que lo conforman, esa fue la base del pensamiento federalista norteamericano del siglo XVIII, compensar las desventajas de unos con las ventajas de los otros. Buscar competir entre sí bajo un marco regulado por la esfera federal que compense y unifique los logros en bien de la colectividad. Y es que hablar de un “verdadero federalismo” no pasa solo por el ámbito fiscal, político, legal o administrativo, pasa por todos los rubros de la administración y de la “cosa pública” . Creo que nos hemos ido con la ilusión de que “el federalismo es una forma de distribuir el poder, tal cual lo afirma por ejemplo Felipe Tena Ramírez⁵, uno de los doctrinarios del estudio del federalismo mexicano” yo creo que más bien es una forma de cómo ostentar dicho poder en distintas esferas conexas entre sí, no es quién o cómo se ejerce, sino cómo encuentro la mejor manera de articularlo. Decir que el sistema federal mexicano falla o ha fallado es retórico si no se particulariza porqué y en base a qué parámetro se afirma, pues la teoría federal no establece en sus apostolados en particular, que se debe de hacer, si no por el contrario establece qué se debiese obtener por articular dicho modelo, este permite mucha movilidad y creatividad política para intentar alcanzar modernidad y desarrollo al operar una mecanismo de cooperación y fortaleza institucional como lo es el sistema federal. La discusión nacional actual es ajena a

⁴ Cabrero Mendoza, Enrique. El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos, México 2007. Nostra Ediciones.

⁵ Tena Ramírez, Felipe. El derecho constitucional mexicano, México 1978. Edit. Porrúa.

una revaloración de los objetivos a alcanzar de nuestro modelo federal, creo que se trata de clarificar el rumbo del modelo en base a objetivos claros y medibles. La marginación, la desigualdad, la corrupción, la impunidad entre otros muchos males no son exclusivos o derivados de la operación de un modelo federal, pues existen los mismos en estados centrales, o en estados con administración distinta a la nuestra como la forma parlamentaria, autócrata, monárquica y otras, los problemas son resultado de un complejo mecanismo de administración gubernamental y toma de decisiones, no de una forma de estado en sí.

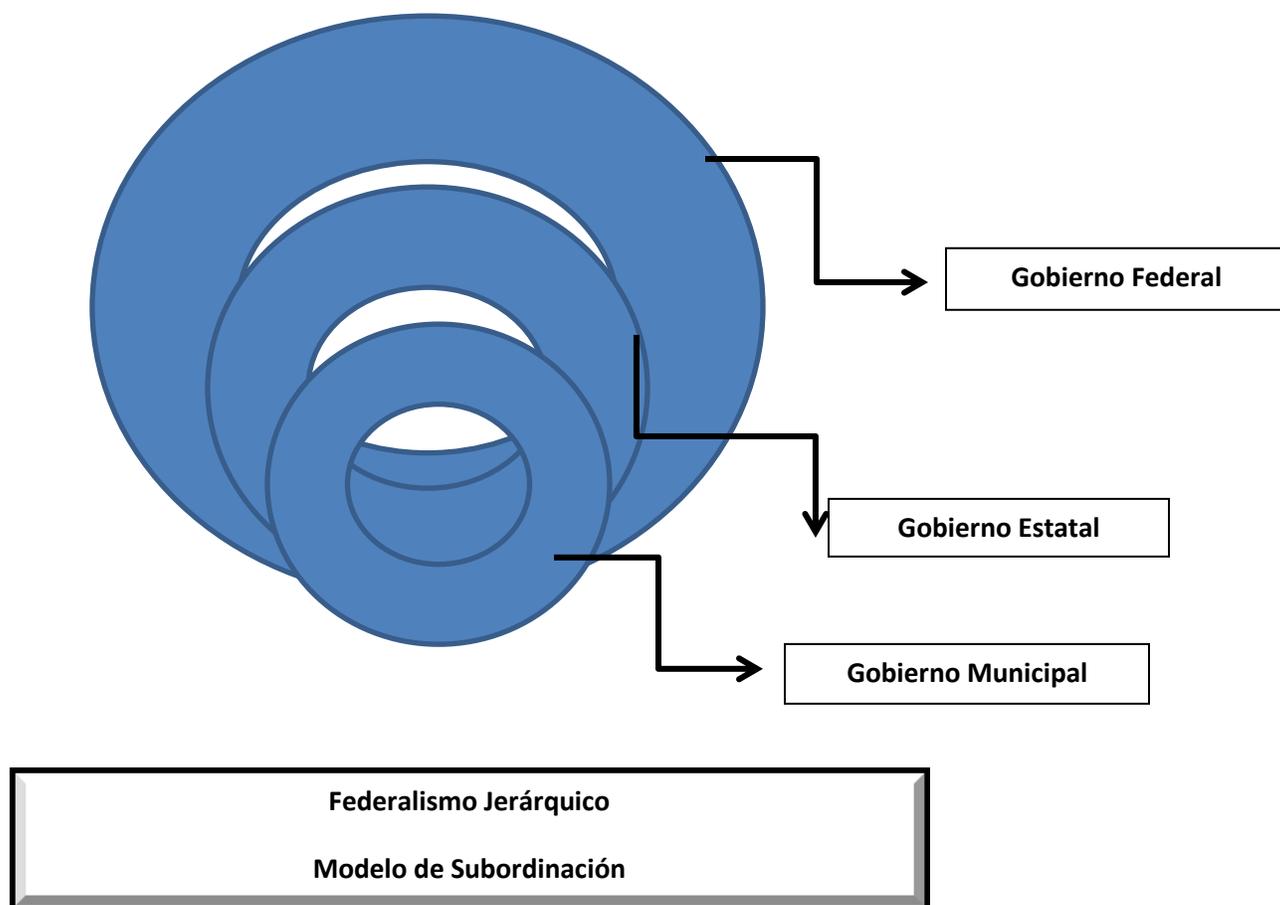
Antes de iniciar la construcción de una crítica general al modelo de federalismo mexicano, estimo necesario categorizar o enmarcar dónde pudiese ubicarse dicho modelo. Para ello utilizaré la clasificación que el Dr. Deil S. Wright nos aporta en su obra *“Para entender las relaciones integubernamentales”*⁶ publicado tras la recopilación de una serie de ensayos que realizó en la Facultad de Ciencia Política de la Universidad de Yale a finales de la década de los ochenta en los Estados Unidos. El Dr. Wright afirma que en los modelos federales que operan en el mundo se pueden encontrar características muy peculiares en su operación pragmática que los definen y los diferencian unos de otros, para éste politólogo norteamericano la forma del cómo se van integrando diversos caracteres y variables pragmáticas en la conformación de los modelos va directamente ligado a las características culturales, sociales, económicas y hasta geográficas que guardan cada estado para conformar sus modelos federales “únicos”. Para él, esto se denomina “Las relaciones integubernamentales en modelos federalistas” que definen la práctica cotidiana en un modelo federal.

Es preciso señalar que la clasificación que a continuación se cita, ha sido muy poco valorada por los politólogos actuales a la hora de hablar de los modelos

⁶ Wright, Deil. Para entender las relaciones intergubernamentales, México 1997. Fondo de cultura económica.

federalistas, sobre todo en los análisis de los modelos latinoamericanos, realmente estimo un gran potencial de análisis que hay en este tema, lo cual pudiese provocar incrustar algunos de sus apostolados en la agenda nacional sobre un rediseño del modelo federal mexicano.

La clasificación de las relaciones intergubernamentales de un sistema federal se expone, según el Dr. Wright de la siguiente manera:⁷



En esta primera clasificación las variables fundamentales son la obediencia institucional interconectada entre lo federal, lo estatal y lo municipal en una forma vertical del ejercicio del poder. La gran mayoría de los estados federales cuentan con estas características en su Carta Magna, en nuestra constitución federal no está literalmente consagrada la verticalidad de la toma de decisiones, pero la

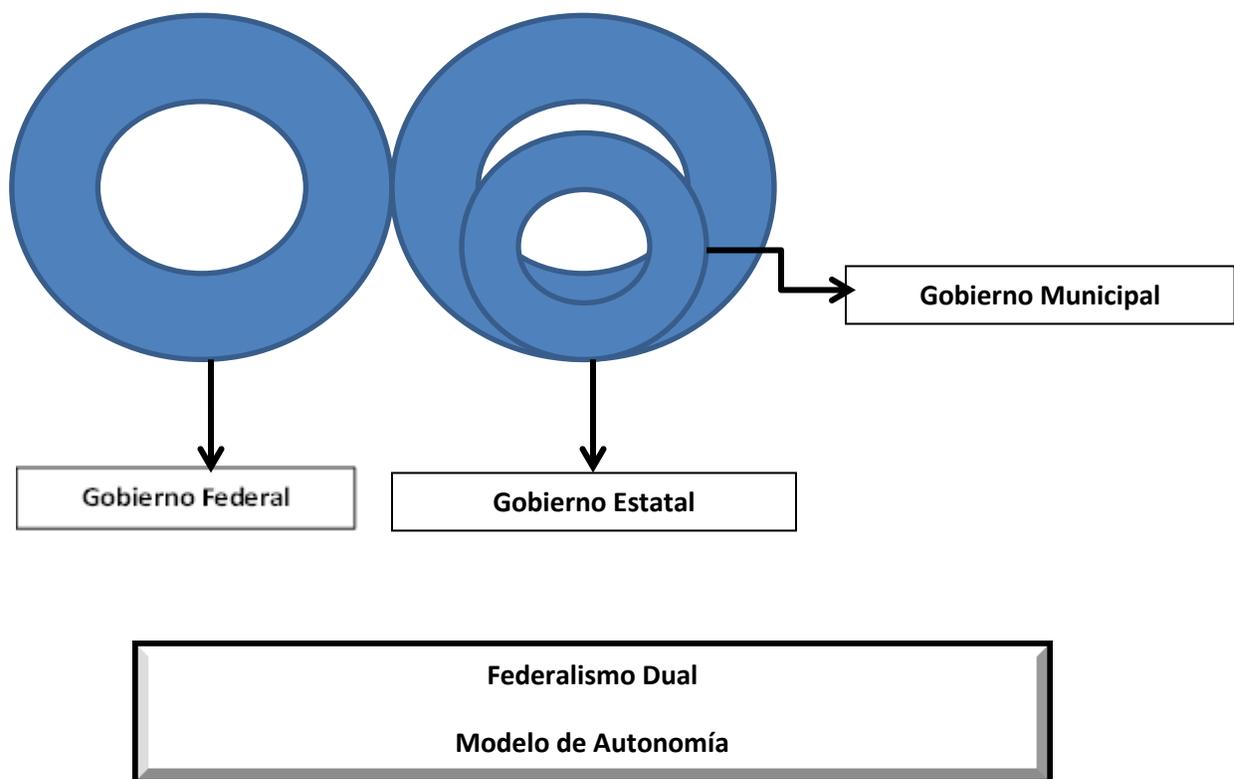
⁷ Idem

realidad es, según lo afirma el Dr. Wright, la operación parlamentaria y normativa , así como la praxis política así se dicta e institucionaliza. Esta forma de federalismo se parece mucho a un sistema central donde se ejerce y opera el poder y las grandes decisiones se realizan en forma vertical con muy poco espacio de operación política para las unidades administrativas desconcentradas geográficamente de la unidad central, que si lo comparamos con los apostolados máximos del federalismo establecidos por Hamilton, Jay y Madison , estamos ante un esquema de antítesis o sentido contrario al espíritu federalista de fortalecimiento de las unidades o entidades que conforman el pacto federal.

Otra característica peculiar de este modo de federalismo son las políticas de carácter coercitivo entre lo federal y lo local, y entre lo local y lo municipal, con atribuciones y/o facultades fiscalizadoras, sancionadoras o coercitivas consagradas en leyes reglamentarias que rompen la igualdad institucional que se debiese de guardar en un pacto federal donde la prioridad precisamente debiese ser la interacción, la institucionalidad y el diálogo entre los distintos actores federales, por enunciar un ejemplo en nuestro modelo federal mexicano , la facultad del órgano fiscalizador federal de realizar diversas acciones de auditoría y sanción a la operación administrativa de los gobiernos estatales, o bien, el ejemplo de la facultad de un órgano legislativo local para nombrar un alcalde de un ayuntamiento que sea parte de su entidad federativa, en ambos casos opera un factor, la de subordinación institucional que no debiese de existir según los parámetros teóricos del federalismo tradicional.

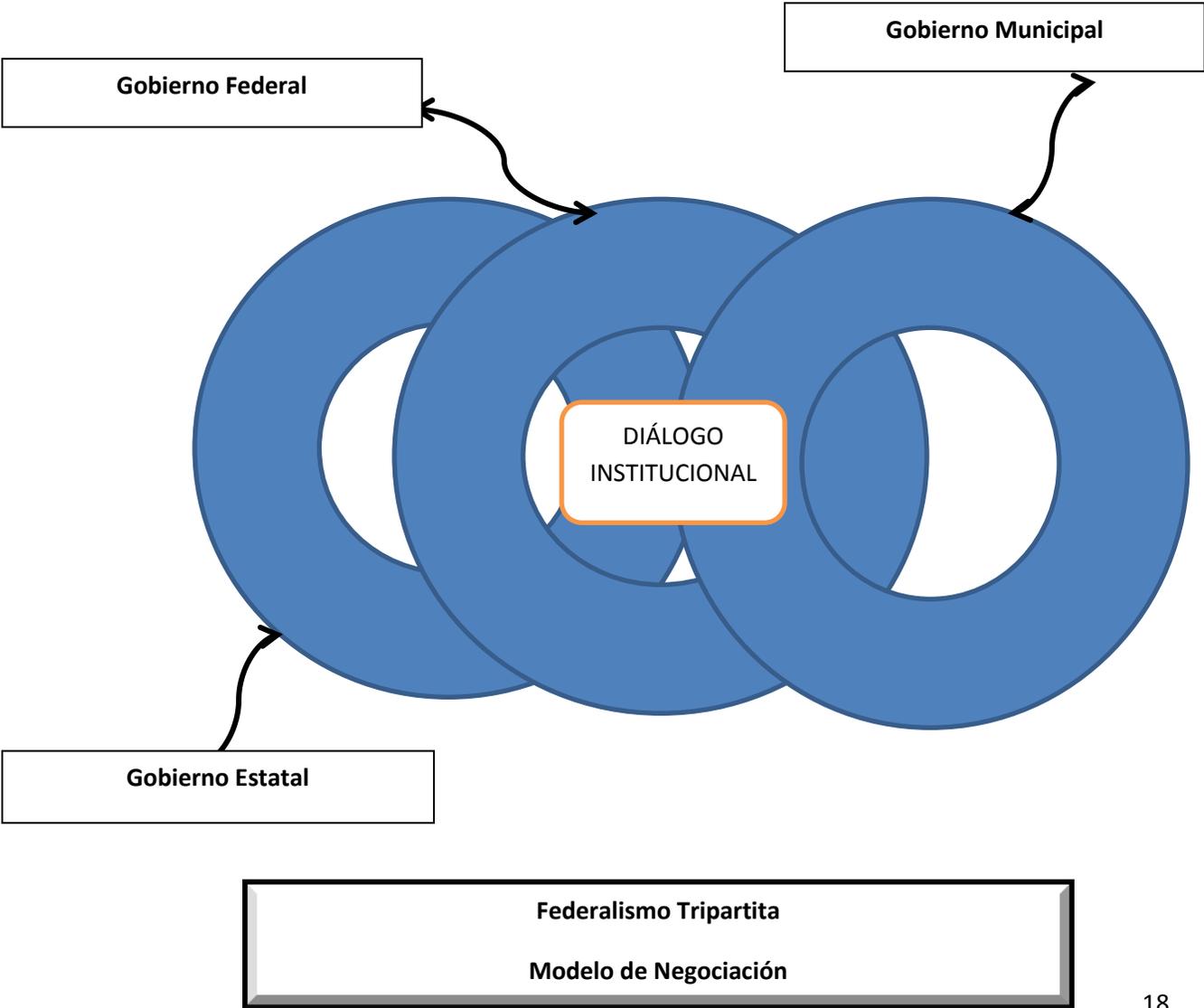
Otro ejemplo de las características que matizan este forma de federalismo es la concentración del aparato militar o policiaco al orden federal o en algunos casos al orden estatal, es decir, con el argumento de un control más eficaz de los órganos de seguridad nacional, se concentran el manejo de la seguridad y orden, que en muchos casos se convierten en aparatos o herramientas de control y persecución

política, que le permiten la “maniobrabilidad y la imposición política” a la administración federal, que ante esa tentación termina por desechar la opción del diálogo y de los acuerdos con los otros actores. Otro ejemplo que marca definitivamente este forma de federalismo es la concentración tributaria casi total del aparato federal en relación con las pocas o nulas facultades legales que para recaudar se le permite al ámbito local y al ámbito municipal, es ahí donde posiblemente más “le duela” este tipo de modelo federal a las administraciones inferiores a la federal, pues éstas se convierten en gestores permanentes de recursos ante la administración federal, haciendo su operación prácticamente dependiente de la voluntad y el ánimo del ámbito federal, quedando su autonomía presupuestal prácticamente aniquilada por dicha dependencia tan marcada.



En esta segunda clasificación las variables esenciales son el respeto e igualdad institucional entre el ámbito federal y el ámbito estatal, quién a su vez en un esquema de subordinación agrupa al ámbito municipal. Es decir, se trata de un

federalismo con relaciones en dos sentidos, cada uno de ellos respetando la esfera jurídica y de operación política del otro. El problema que surge en este modelo y/o clasificación es la nula relación directa entre la administración municipal y la administración federal, por lo que cualquier esquema de diálogo o relación interinstitucional depende de la tutoría para el municipio de la administración estatal, convirtiéndose en praxis éste último en un ente regulador de los municipios. Lo virtuoso de este modelo es que simplifica la operación política al ser solo entre dos entes, formando un esquema de doble circulación o sentido en el diálogo y la operación, estableciéndose en teoría modelos de encuentro mucho más efectivos, aunque en claro detrimento de la unidad básica de administración que es un Ayuntamiento.



Finalmente el Dr. Wright nos señala la existencia de un tercer modelo federalista, el modelo tripartita donde el eje rector es la negociación para la construcción de acuerdos normativas y de operación política e institucional a través de diálogo. En este modelo cada ente (federal, estatal y municipal) no ve tocado sus ámbitos trascendentales de autonomía, construyendo en sí facultades o ámbitos concurrentes pero no invasores para así construir un esquema de interacción donde los pesos y contrapesos rigen dicha relación.

En este sentido pudiésemos hablar de la existencia de una forma horizontal de ejercer el poder político, lo cual exige como punto toral el diálogo y la capacidad de construir acuerdos entre de los actores federales, en sí es la forma más compleja si tomamos como base esa cotidiana incapacidad de los actores políticos de ceder espacios a los que son política e institucionalmente distintos a ellos. Es decir, un modelo de este tipo mal operado puede llevar a un estado a una parálisis institucional.

Este último modelo estimo es el que está más cercano al espíritu cooperativista del pensamiento clásico federal de los teóricos del siglo XVIII, pues se establece el respeto máximo de los entes participantes en el pacto federal como el punto de partida para la construcción del modelo de estado federal. Un punto importante a resaltar en este modelo es que su operatividad de respeto mutuo de la posición y jerarquía del otro es similar a la esencia de la Teoría Tripartita del Poder establecida por el francés Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, donde en esencia los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de un estado moderno guardan una relación de igualdad y respeto entre sí, con facultades perfectamente definidas que provocan la interacción sin subordinación entre uno y otro. Es decir, como lo sustenta Montesquieu, un sistema institucional de pesos y contrapesos.

Capítulo 4. Puntos de crítica al modelo federal mexicano

4.1 El federalismo hacendario

La discusión sobre la forma del cómo se deben de distribuir y/o operar los impuestos recaudados para la conformación y ejercicio del gasto público entre los actores de un modelo federal es un tema que ha cobrado mucha fuerza los últimos quince años, sobre todo a partir de que la administración federal políticamente fue distinta al resto de las administraciones locales, en particular me refiero a que una partida de esta discusión nacional surgió con la llegada del PAN a la Presidencia de la República y su nueva interacción con los gobiernos estatales emanados generalmente del PRI. Esa alternancia provocó que en la agenda nacional se plantearan cambios en la forma en que principalmente los estados, fuesen actores activos no solo en el esquema de recaudación, sino en una más equitativa participación del gasto público. El tema total es el encontrar “puntos armoniosos” de distribución y reparto del erario público entre cada ente del pacto federal, y al decir “puntos armoniosos” me refiero a rubros de proporcionalidad y equidad.

Sobre el federalismo hacendario Wallace Oates, en su obra *“Teoría y práctica del Federalismo Fiscal”*⁸ nos establece que el sector público es responsable de tres funciones fundamentales:

- Asignación, como la función fundamental del estado de proveer los bienes y servicios públicos necesarios y en algunos aspectos indispensables para los ciudadanos como lo son la seguridad pública, los mercados, la seguridad social, etc.
- Estabilización, como la función de utilizar la política presupuestal para mantener un nivel de vida digno para su población, como por ejemplo el

⁸ Oates, Wallace. *Teoría y práctica del federalismo fiscal*, Washington D.C. 1993. IMF ediciones.

establecimiento de políticas públicas tendientes a generar empleos, a estabilizar sectores productivos, financieros etc.

- Distribución, vista como la función de buscar que la distribución de la riqueza en una economía de mercado no genere rubros de desigualdad social o marginación.

Sobre esos ejes hacendarios en donde el estado (ya sea central o federal) debe de buscar su legitimación frente a la población. Hablando específicamente de un modelo de estado federal, varios autores como Richard Musgrave en su obra “ *Teoría y práctica de las finanzas públicas*”,⁹ establece que es a la administración federal a la que le tocaría ejercer tanto la Estabilización como la Distribución del gasto público, dada la naturaleza de las funciones del actor federal, y aquí precisamente es el punto de partida de varios desencuentros en la discusión del federalismo hacendario; en qué punto del “cooperativismo federal” de la teoría clásica se puede sustentar que ¿sea la administración federal la que marque y/o concentre la función de la redistribución del gasto público?, es un ejercicio que en primer tiempo “concentra” casi todo lo recaudado para en un segundo tiempo redistribuirlo bajo criterios tan cambiantes como subjetivos. Este es el punto de la discusión y de queja de las entidades federativas que “económicamente aportan, recaudan o generan más tributación en comparación con las demás”, estimando que “proporcionalmente se les despoja más de lo que se recauda o genera”, esto a simple vista es punto de argumentación válido tomando en cuenta un principio de desproporcionalidad entre lo que se genera y entre lo se le se redistribuye a una entidad federativa, el argumento en contra de esta versión es precisamente el basado en el cooperativismo de la teoría federal que dispone la compensación entre los actores del pacto federal para tratar de uniformar el desarrollo. Pero en sí estimo que ni lo uno ni lo otro es el verdadero punto de conflicto del caso mexicano, pues existe una tercera variable, que la administración federal se deja la mayor parte de esa

⁹ Musgrave, Richard. *Teoría y práctica de las finanzas públicas*. Washington D.C. 1984. Edit. McGraw-Hill.

concentración, bajo un criterio poco claro, provocando en ese ejercicio una administración federal “rica” y en el otro extremo administraciones municipales “pobres” quedándose con en papel de intermediario las administraciones estatales, un ejercicio de centralismo hacendario muy mal ejecutado, generando una dinámica muy especial donde los Presidentes Municipales deben de convertirse además de sus funciones constitucionales, en gestores ante la federación o los estados de los recursos económicos mínimos para operar, y si a eso le sumamos que otros actores políticos como los diputados también realizan labores de “gestoría de recursos” ante los órganos federales y locales, definitivamente considero se pervierte esta función de gestoría, pues nos encontramos en el supuesto de conseguir que los recursos sean asignados o distribuidos bajo esquemas tan subjetivos como la valoración política, es decir, incluimos a la interacción institucional variables como la filiación partidista, la simpatía a grupos de poder, los compromisos que se generen a cambio de asignar recursos a su entidad o municipio según se trate. Esta dinámica empodera políticamente al ente federal, pues le permite un control natural al ser el “dueño” de la asignación o distribución de los recursos. Ello definitivamente nos aleja del espíritu de igualdad institucional previsto en la teoría clásica federal.

La descentralización fiscal sería un esquema contracíclico que reorientaría el fenómeno citado en el párrafo anterior. La descentralización fiscal para una mejor distribución del gasto público debiese estar asentada en argumentos tan simples como que son las propias administraciones municipales y estatales las que poseen el mayor conocimiento de las necesidades y realidades de su entorno, además de una mayor cercanía institucional para con sus gobernados, aunado a ostentar en teoría con esquemas de respuesta mucha más rápida que sus similares de orden federal.

La variable fundamental que opera en la promoción de una descentralización fiscal que empodere u otorgue mayor maniobrabilidad financiera a las administraciones locales o municipales lo es sin duda el fortalecimiento de las relaciones o vínculo que guardan dichas administraciones con la población, que de manera directa exigirían mayores resultados en el diseño y ejecución de políticas públicas que les satisfagan las necesidades sociales más apremiantes como obra e infraestructura pública, generación de empleos, violencia urbana, en sí mayores y claros esquemas de crecimiento en su bienestar social, es decir, tal cual sucede en otros estados federales, un mayor ejercicio presupuestario de las unidades administrativas locales o municipales incide en el incremento en la exigencia de resultados de la población a dichas administraciones, fortaleciéndose el vínculo **sociedad – gobierno**, pues son las administraciones locales y municipales las que ostentan de manera natural una cercanía con la gran mayoría de la población, lo cual a la administración federal generalmente se le dificulta y precisamente es a través de las administraciones locales y municipales como accede a la población.

La descentralización o un mayor fortalecimiento de la operación financiera de las administraciones locales además crea una simbiosis entre “el pagar impuestos – y recibir beneficios de ellos” es decir, estimo se transparenta aún más esa visión de que los recursos tributados o pagados por la población se traducen en algún beneficio a la comunidad, pues al haber un mayor índice de exigencia de resultados, incide en mayores acciones destinadas a satisfacer dichas exigencias. No se trata de desproteger financieramente a la esfera federal, sino de reorientar los montos a las unidades administrativas que más necesitan hacer frente a las exigencias sociales y que más contacto tienen con las mismas, se deben de crear los mecanismos para no debilitar la fuerza económica de la administración federal, pero a la vez se debe de buscar empoderar el aprovechamiento del gasto público en localidades y zonas que se encuentran en desventaja o en un subdesarrollo.

Si bien es cierto el argumento toral de quienes se oponen a la descentralización hacendaria es precisamente que la federación deba de concentrar todo el recurso recaudado para que al retornarlo , ejerzan acciones de compensación con las entidades y localidades con más atraso para con ello, establecer esquemas más justos de crecimiento y uniformidad, ello al tenor del espíritu del federalismo que mencionan los clásicos, es un argumento retórico, pues es cierto que la federación realiza esquemas de compensación para las entidades que menos tienen o recaudan, sin embargo ese no es el problema, el problema es que solo retorna a las entidades cerca de un 40% de la masa concentrada, el resto la federación lo administra y gasta, creándose fenómenos como entidades que recaudan más de lo reciben o se les retorna tal es el caso de Nuevo León o Jalisco por ejemplo, o a su vez, entidades que recaudan muy poco y reciben casi el doble de lo que lograron recaudar por parte de la federación como el caso de Oaxaca y Michoacán por ejemplo, estamos entonces ante un desequilibrio en la ejecución del gasto público que se opera en México en un formato que no responde a las necesidades de crecimiento.

En ese mismo tenor y para que sirva de análisis tenemos actualmente entidades como la Ciudad de México, que si bien es de las entidades que mayor recauda, es en sí la que más recursos se le dotan por parte de la federación, esto gracias a una serie de indicadores sociales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público donde la densidad poblacional es una variable detonante en la asignación y programación de los recursos públicos, el asunto aquí es que existen entidades como Nuevo León o Jalisco que recaudan más que la Ciudad de México por concepto de Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, energéticos y demás rubros que directamente se le reportan a la federación, sin embargo, dichas entidades reciben menos recursos por tener menos población que la Ciudad de México, otro ejemplo del desequilibrio presupuestario es el comercio informal, el cual generalmente no paga

impuestos, la Ciudad de México es la entidad federativa que en mayor porcentaje concentra este fenómeno, por el contrario Jalisco y Nuevo León son las entidades donde se concentra menos el comercio informal o ambulante, es decir, se muestra voluntad de recaudación por un lado al no tolerar el ambulante, y por el otro, en el caso de la Ciudad de México poco o nulo interés por regularizar al comercio informal, y si a eso le agregamos el capital político-electoral que representa el ambulante y comercio informal en nuestro país, pareciera que entonces no es prioritario aumentar la recaudación en la Ciudad de México, y aún así recibe proporcionalmente recibe más recursos que cualquier otra entidad federativa, un ejemplo en sí de que a pesar de no hacer lo que te toca, a la hora de repartir, recibe más que todos, es sin duda una injusticia hacendaria.

En la propuesta de que en nuestro país se realice una verdadera descentralización hacendaria que otorgue mayor viabilidad financiera a las entidades estatales y municipales debe de haber ciertos cambios que acompañen a dicha descentralización, y me refiero a la maduración, generación y operación de verdaderos sistemas de rendición de cuentas y anticorrupción en el manejo de los recursos públicos, pues la realidad nacional actual nos muestra en años recientes que, entidades como Veracruz, Michoacán, Quintana Roo, Coahuila, Chihuahua, Sonora, Oaxaca, Guerrero, Ciudad de México (antes Distrito Federal) Estado de México entre otras, ostentan quiebra técnica, con deudas públicas enormes y con poca o nula rendición de cuentas, que pudiésemos interpretar como eminentes actos de corrupción, en esa inercia, sin hacer ningún ajuste en el sistema de control y manejo del gasto público, la descentralización hacendaria provocaría mayores daños que beneficios en caso que nos encontráramos con gobernadores iguales o peores como de los estados que he enunciado en líneas anteriores. Entidades que según datos oficiales, tienen colapsadas sus haciendas públicas ya sea por un mal manejo o una pésima administración de sus

recursos, o ya sea por que los mismos fueron sustraídos por sus administradores, sea cual sea el caso tienen a sus respectivos estados quebrados, en ese panorama se imaginan un gobernador como Javier Duarte de Veracruz, gobernando una entidad federativa con una autonomía presupuestal y recaudatoria, y a su vez con poco o nulo control sobre dicho manejo, sería catástrofe para cualquier entidad.

Además de manera simultánea deberían de fortalecerse los mecanismos de recaudación locales, pues la federación es la que opera de manera más contundente dichos mecanismos de recaudación, tampoco se vislumbra por parte de las entidades federativas, madurez institucional para proyectar mecanismos de administración y control de gasto de los recursos recaudados, aunado a una poca o nula experiencia por parte de las entidades federativas para proyectar o diseñar políticas públicas que alienten el desarrollo, pues prácticamente todas sus políticas están coligadas con el sentido de las políticas de desarrollo de la federación, estamos carentes de una verdadera identidad y autonomía por parte de las entidades federativas y sobre todo de los municipios en el diseño de políticas públicas.

El tema de descentralización hacendaria es un tema ya superado por algunos países federales, que contrario a los pronósticos de algunos escépticos del federalismo hacendario, han provocado mayor impacto en el desarrollo regional, según el Fondo Monetario Internacional, en su reporte estadístico anual del 2014, países como Argentina y Brasil, estados federales latinoamericanos con esquemas sociales y económicos similares al de México, después de implementar políticas y reformas tendientes a la descentralización hacendaria gradual, y al aumento significativo del gasto público local, en los últimos 5 años han impacto positivamente las estadísticas de mejora regional, sobre todo en rubros como la educación y combate a la pobreza, sin embargo,

hay que tener cautela con la interpretación de los resultados estadísticos, pues precisamente en esos dos países se denota un incremento de los índices de corrupción por parte de sus gobernantes, sobre todo en las dos últimas administraciones federales.

4.2 La legitimación de la representatividad del Senado.

La figura de un segundo cuerpo legislativo en un estado data de mucho tiempo atrás en el mundo, la connotación de Senado como un cuerpo colegiado con facultades generalmente legislativas apareció en el antiguo Imperio Romano, con facultades que durante la existencia de dicho Imperio, fueron disminuyendo o aumentando dependiendo de la etapa de que se tratara. Dicho cuerpo colegiado estaba formado por las élites aristocráticas e intelectuales de Roma, sus funciones generales eran opinar, validar o robustecer las políticas imperiales. En alguna etapa de la existencia de Roma como Imperio pudiésemos afirmar que el poder se colegió entre el Emperador y el Senado. En Inglaterra es a mediados del siglo XVII que podemos hablar de una segunda cámara que integre el Parlamento Inglés y que posea distintas funciones al tradicional cuerpo legislativo, es en esos años que el Parlamento Inglés se divide para su operación en “Cámara de los Lores” y “Cámara de los Comunes”, una división que responde a una lucha de clases en Inglaterra en plena época de colonización, los “Lores” eran representantes de los grupos de élite de la Inglaterra Colonial como lo eran los aristócratas, los colonizadores, banqueros, los nuevos comerciantes de las colonias, intelectuales, la iglesia, y en sí todos los nuevos ricos de la sociedad inglesa, mismos que poseían intereses muy particulares y no precisamente los mismos que los que en ese momento tenía la sociedad inglesa en general.

El Dr. Haberle ¹⁰ afirma que precisamente en esa época, la diversidad de intereses que provoco la política colonizadora de la corona inglesa, motivaron cambios en la manera en como la sociedad inglesa discutía y llegaba a acuerdos, creándose como resultado dos cuerpo normativos, cada uno similar entre sí pero con funciones distintas, cada uno integrado de una manera diferente, pero ambos bajo una misma connotación, discutir y aprobar las diferentes normativas imperantes en esa época.

En el naciente Estados Unidos de finales del siglo XVIII es dónde aparece por primera vez la figura del Senado en un modelo federal, y precisamente es la figura más similar al modelo de Senado que los constituyentes de 1824 visualizaron para nuestro país.

En los Estados Unidos, el Senado nace como una figura que ayuda a la consolidación y articulación de la fuerza de las colonias unidas ante una frágil operación de un aparato gubernamental federal, es precisamente en el Senado norteamericano donde se proyecta y discute el nuevo proyecto de país, pues el papel de los primeros presidentes norteamericanos fue crear el nuevo aparato gubernamental federal, sobre todo en su aspecto militar. El Senado norteamericano desde su inicio se proyectó como un ente legislativo que representaba y discutía los intereses de las otrora 13 colonias inglesas, esto de acuerdo a la funcionalidad y operatividad que le dictaba la teoría federalista bajo la cual se constituyó aquella nación. Aquí existe un punto importante ha resaltar. La clásica teoría federalista de Hamilton, Jay y Madison exponían en su serie de ensayos que un sistema federal de estado era fuerte porque a su vez aglutinaba las fortalezas de las diversas regiones o entidades que lo integraban, pero la existencia de dos o más cuerpos legislativos no fueron una prioridad teórica, es

¹⁰ Häberle, Peter. El federalismo y el regionalismo como forma estructural del estado constitucional, México 2006. UNAM.

decir, no se priorizó en dichos ensayos la conformación de un sistema bicameral como un elemento esencial de sus apostolados, figura bicameral que más bien deviene o resalta su importancia en modelos de estado centralista como el Inglés o el Francés, donde coexisten dos cámaras generalmente con funciones de constituirse en cámara origen y cámara revisora, ambas con funciones netamente legislativas; el modelo de Senado norteamericano acuñó el espíritu bicameral de los modelos de Cámara Alta Inglesa, así como del modelo de Parlamento Francés para formar un modelo de Senado que, en esencia, funciona como un órgano revisor de las propuestas legislativas de la cámara de origen, pero que a su vez guarda algunas facultades de aprobación de las decisiones del Presidente, esto dentro de un estado federal, lo realmente novedoso fue que dicha Cámara de Senadores, no solo se constituía como un ente legislativo revisor o un ente fiscalizador de la administración presidencial, sino que el Senado Norteamericano era el máximo órgano de representación institucional de las entidades federativas que conformaban el pacto federal, es decir, el Senado es la institución de diálogo y acuerdo entre las entidades que conforman la federación y la unidad gubernamental federal norteamericana, los Senadores por ende todavía desde la creación de esa nación, representan natural y esencialmente los intereses propios de las entidades o estados que integran la unión americana, y no los intereses que en lo particular puedan abanderar los votantes o electores. Precisamente esta función del Senado norteamericano en un sistema federal legitima la función del Senador, pues si bien es cierto es un legislador, también lo es que representa los intereses no solo legislativos, sino de toda índole de la entidad federativa que representa en dicha Cámara Alta.

Precisamente este es el punto mayor de crítica que voy a vertir en este apartado, en la conformación del senado mexicano, ¿qué representa un Senador?, ¿cuál es la legitimación para su elección? y ¿en base a que argumentación puede prolongar más su encargo en comparación a otro tipo de legisladores?.

Fue precisamente en los albores de nuestra independencia que existió la idea de conformar un sistema legislativo bicameral, contrario a lo que muchos piensan, Agustín de Iturbide exploró esa posibilidad de operar un Senado dentro del nuevo Imperio Mexicano, un senado de corte aristocrático inglés que legitimara sus decisiones.

Fue Fray Servando Teresa de Mier quién encabezó la propuesta de crear un modelo legislativo bicameral a la usanza del modelo norteamericano, con ello busco legitimar la representación política de las entidades federativas en el naciente pacto federal, situación, que para muchos historiadores y politólogos nunca ocurrió. El Senado mexicano nació insípido, tal cual el propio modelo federal mexicano, con un sustento teórico pero con un sin rumbo operacional, México nació federal siendo esencialmente centralista. El modelo de Senado mexicano surtió la misma suerte del sistema federal, mismos que fueron suspendidos de su operación mientras las Siete Leyes Centralistas fungieron como Derecho Positivo en México. Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada fueron los que rescataron la funcionalidad de operar un Senado con imagen del modelo norteamericano, donde el Senado legitimara diversas decisiones del Poder Ejecutivo Federal, así funcionó durante décadas el senado mexicano, con funciones generalmente limitadas a legitimar las decisiones presidenciales.

Ya en la “época de estado moderno” , esto tras la consolidación de la Constitución mexicana de 1917, se devienen varios cambios en la operación del modelo de Senado mexicano, el Senado adquiere diversas funciones complementarias más allá de las de ser un ente legitimador del Poder Ejecutivo Federal, funciones como la de autorizar los acuerdos internacionales negociados por el Titular del Ejecutivo, fungir como gran jurado para juzgar en juicio político a funcionarios con fuero, ser un órgano revisor de varias propuestas de la Cámara de Diputados, es decir,

como una Cámara Revisora y después de la década de los sesenta también como una Cámara origen.

Pero a pesar de que las funciones del Senado fueron a lo largo del siglo XX aumentando y particularizándose, en esencia, su función originaria de ser el espacio de diálogo y negociación institucional por excelencia entre las entidades federativas y el ejecutivo federal nunca se institucionalizó. Posiblemente el problema de no realizar esa función esencial en un modelo federal sea la forma en cómo son elegidos los Senadores en nuestro modelo, ya que una parte es elegida en elecciones abiertas, mediante propuestas partidistas de planilla, fórmula 1 y fórmula 2 le denominan, los ganadores de esa votación (dos por cada entidad federativa, 64 en total) directamente se convierte en Senadores, una segunda parte corresponde a la planilla que quedo en el segundo lugar de votación, es decir, también es elegido el Senador que ocupe la fórmula 1 de la planilla que logro obtener el segundo lugar del total de votos en la entidad federativa de que se trate, , es decir, de la planilla que obtuvo el segundo lugar, solo el candidato que ocupó la fórmula 1 tienen el derecho a convertirse en Senador, (1 por cada entidad federativa, 32 en total) y el resto de espacios (32 en total) son elegidos en razón al número total de votos que haya obtenido un partido político en cada una de las circunscripciones nacionales electorales en las que se divide el país, para sobre ello asignar por vía de la representación plurinominal dichos espacios a los candidatos que están integrados en listas que cada uno de los partidos políticos integra para tal efecto, en sí, la legitimación en la elección del Senador queda a deber, y más aún, son elegidos por períodos de 6 años con opción ahora de reelegirse, creo que la falta de representación de los intereses de las entidades federativas deviene propiamente a que no existe un vínculo directo que institucionalmente los conecte a ellas, por su forma de elección, los Senadores se convierten en legisladores que responden a los intereses de los votantes que los eligieron y a los intereses de partidos, y no de la entidad federativa que representan. Su función es legislativa, en ciertos rubros fiscalizadora, pero no

vinculante con las necesidades de las entidades federativas para con la federación.

Un Senador en México ostenta su responsabilidad 6 años, el doble de tiempo de un legislador federal integrante de la Cámara de Diputados, el sustento teórico o funcional de ello no lo he encontrado en ningún texto, simplemente así fue diseñado, las funciones de también fungir como Cámara origen son relativamente recientes, la función originalmente asignada a la Cámara de Senadores era la de constituirse como Cámara revisora, en sí creo que la funcionalidad del Senado de representar los intereses de las entidades federativas ante el pacto federal no existe y no existido en México, sus integrantes son legisladores de una segunda cámara y es todo, no existe la articulación institucional con los gobiernos estatales, no existe ningún medio de rendición de cuentas o de colegiar conjuntamente con las instituciones de la entidad federativa de que se trate, la creación de mecanismos que proyecten sus ideas, necesidades o divergencias al ámbito federal.

Pero afirmar que la esencia del modelo de senado mexicano no responde a las necesidades de un sistema federal, es decir, que pudiese generar funciones esencialmente más útiles, la respuesta puede ser muy subjetiva, pues en análisis político, estimo, opera la máxima del politólogo Alemán Dieter Nohlen quien afirma que , “ *en política solo se puede comparar lo comparable*” , comparar el modelo de senado mexicano con otros modelos de senado asentados en sistemas federales en esencia es factible, pero la realidad es que se vuelve subjetiva la comparación, al nosotros contar con sistemas distintos de elección y legitimidad en la conformación de dicho Senado, el cual es muy distinto al de otros como por ejemplo el norteamericano o el brasileño, por tanto la crítica aquí vertida se convierte en una valoración aspiracional de cambio o mejora de nuestro modelo de senado, con ánimo de buscar una mejor operación del mismo, buscando que

se convierta en el espacio institucional por excelencia de diálogo entre las necesidades y realidades de las entidades federativas para con la federación. Por supuesto que para ello habría necesidad de buscar además de voluntad, reformas a los marcos normativos, reanimar la participación política de los actores involucrados, y como si fuesen o se trataran de gobiernos de coalición, motivar acuerdos para poder generar avance.

La crítica aquí vertida va encaminada a valorar la instauración del modelo alemán de sistema bicameral reciente, la Bundestag (la cámara baja o de diputados) y la Bundesrat (la cámara alta o de senadores), para el caso de este ensayo solo me referiré con detalle al Bundesrat.

Alemania es una nación que en el siglo XX fue devastada política, militar, social y económicamente después de dos grandes guerras mundiales, en muy poco tiempo se ha reconstruido de las cenizas, y en los últimos años sigue demostrando la sociedad alemana su poderío en varios aspectos del desarrollo. La idea de operar un sistema bicameral alemán no es reciente, sin embargo, el modelo que instauraron los alemanes después de la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría ha demostrado en corto tiempo ser exitoso, un modelo de una Alemania unificada, incluyente, donde el sistema bicameral ha servido para el desarrollo no solo económico, sino social y político de la sociedad alemana en su conjunto.

El sistema legislativo alemán se compone como lo he referido en líneas anteriores en dos cámaras, la primera la llamada “Bundestag” que es la cámara baja, que aglutina representantes populares elegidos en cada una de las “Landers” (regiones autónomas alemanas que integran su estado federal), con facultades

generalmente acotadas a cuestiones normativas, de fiscalización del gasto, intervención en el diseño de políticas públicas entre otras.

El Bundesrat es la otra cámara, la denominada cámara alta, los propios alemanes la definen como “su Consejo Federal”, el Bundesrat es el órgano por excelencia de representación de las “Landers” (entidades federativas) ante la esfera federal, quién constitucionalmente está obligada a consensar diversas acciones con el Bundesrat. Dicho Consejo Federal excepcionalmente posee facultades legislativas, pues dicha función solo se ejerce cuando una ley federal tendrá efectos en las Landers, entonces es cuando se le permite constitucionalmente al Consejo, aprobar, rechazar o modificar leyes de orden federal. Pero un dato importante, la Bundesrat nunca podrá ser cámara origen, la facultad de diseñar cuerpos normativos le atañe solo al Bundestag. Entonces la función primordial del llamado Consejo Federal es colegiar conjuntamente con la administración federal, el ejercicio del poder político, ello a través de consensos y acuerdos para permanentemente operar políticas públicas que incidan en el desarrollo regional en un primer tiempo, y nacional en segundo tiempo. Entonces los integrantes del Consejo Federal Alemán no son propiamente legisladores, son representantes de cada una de las entidades que pertenecen al pacto federal, son esencialmente funcionarios de alto nivel de cada uno de los Landers cuya actividad primordial es institucionalizar el diálogo político con la federación, accionando diversas actividades como por ejemplo proponer a la federación políticas de desarrollo para su entidad, valorar la inclusión de su Lander a políticas operadas por la federación, diseñar en forma colegiada los presupuestos de gasto regionales, aprobar las políticas internacionales de todo el estado alemán entre otras.

Los integrantes del Bundesrat como lo señale, son funcionarios públicos elegidos por los gobiernos de cada una de las dieciséis entidades federadas que integran la Alemania Federal, su función es la de ser “delegados especiales del primer

ministro de cada Lander”. Por tanto en sesiones que se estimen importantes dada la naturaleza de lo que se vaya dialogar o consensar, la constitución federal alemana permite asistir al Primer Ministro de cada Lander representando directamente a su entidad, excepcionalmente esto sucede por ejemplo cuando el Primer Ministro Federal acude a construir acuerdos al Bundesrat. Por tanto los “delegados en este consejo federal” no son sometidos al escrutinio electoral, no realizan funciones legislativas (salvo la excepción descrita en párrafos anteriores), son a ciencia cierta operadores de los intereses de las entidades federales alemanas ante la esfera federal, siendo el Bundesrat el espacio que los aglutina, tanto a las Landers como a la administración federal para consensuar y/o construir acuerdos.

El consenso y el diálogo entre la administración federal y el Bundesrat es de igual a igual, no es en un esquema de sumisión institucional como malamente lo entendemos en sistemas federales latinoamericanos.

La operación de este Consejo Federal obliga a la administración federal a consensar casi toda su función administrativa y política, incluso el Consejo Federal tiene el derecho de veto absoluto sobre alguna disposición del Ejecutivo Federal, ya sea el Presidente o el Primer Ministro. La unilateralidad de las decisiones políticas en Alemania prácticamente no existe en su sistema político y parlamentario.

4.3 La articulación de políticas públicas para el desarrollo nacional

Para iniciar el análisis sobre la proyección y articulación de las políticas públicas, facultad generalmente concentrada en la esfera federal, debemos de partir del espíritu federalista plasmado por los clásicos, donde un sistema federal le

reconoce autonomía a cada una de las entidades gubernamentales que lo conforman, es decir, las entidades federativas y las administraciones municipales gozan de libertad institucional para autorregularse, además de poseer capacidad para articularse institucionalmente con otras, ello con el ánimo de poder establecer desarrollos regionales uniformes, es decir, si bien es cierto, pertenecen a un pacto federal, este no debiese ser sinónimo a un pacto de subordinación, sino de coexistencia mutua donde al tener cada uno de éstos entes esferas de operación distintas, no debiesen de interponerse entre si unas con otras; es decir, pudiésemos mencionar que el sistema federal conlleva al establecimiento formal de relaciones gubernamentales entre los actores, donde la parte federal solo sea el articulador de los esfuerzos de todos los integrantes y nunca el ente supremo, hablamos entonces de la instauración de autonomía locales y municipales suficientes para el cumplimiento de su encomienda pero no de generación de autonomías totales, pues debiesen de seguir un mismo orden nacional dirigido por la federación, es pues hacer lo que “a cada quien le toca dentro de sus responsabilidades y sus dimensiones institucionales”; el maestro Cabrero ¹¹ define esto como “ tener la autonomía conservando la unidad nacional”. Nuestra realidad mexicana federal nos muestra una dinámica vertical en la operación y diseño de las políticas públicas, que si bien es cierto en ningún texto legal se establece el monopolio de la federación para establecer el sentido de la operación de las políticas públicas, lo cierto es que las entidades federativas diseñan sus propias políticas de desarrollo al tenor de los parámetros de las políticas establecidas por la federación, explico a detalle esto, el Plan Nacional de Desarrollo proyectado y dirigido por la federación es la base de dónde las entidades locales fundamentan sus propias políticas, esta dependencia posee una razón, al momento de operar presupuestalmente por parte de las entidades estatales sus propios programas, estos para poder tener el respaldo o complemento del recurso federal, deben necesariamente estar coligados o sustentadas en las políticas nacionales de desarrollo, simple, si la política pública

¹¹ Cabrero Mendoza, Enrique. El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos, México 2007. Nostra Ediciones.

estatal no está orientada o sustentada en una federal, legal e institucionalmente no recibe apoyo financiero. Esto entonces se traduce a que si tu entidad federativa proyecta alguna política pública distinta o ajena a las políticas federales, no recibirás apoyo financiero ni institucional de la esfera federal, por ello los Planes Estatales de Desarrollo son esencialmente iguales al Plan Nacional de Desarrollo, es una dependencia no escrita hacia la federación.

De lo aquí expuesto, entonces nos encontramos que la mayoría de las políticas de desarrollo que operan las entidades son esencialmente nutridas por lo que dicta la federación, y eso en muchos casos provoca que los resultados de la aplicación de dichas políticas sean distintos de acuerdo a la entidad federativa de que se trate. De ello voy a poner un ejemplo, en la Secretaría de Economía, institución federal, existe un programa de impulso a la Industria de Tecnologías de la Información, denominado PROSOFT, donde se dotan de recursos económicos a fondo perdido al sector que diseñe o produzca software para el sector productivo, para que la población pueda acceder a dichos recursos, necesariamente según la propia normativa federal que lo estimula, se requiere de que la entidad federativa donde se encuentre el solicitante, posea una política pública similar a la federal que impulse en el mismo sentido a los emprendedores del Sector TI (Tecnologías de la Información) con ello se crea un fondo compartido entre la federación y la entidad federativa que dota de los recursos al solicitante, es decir, la entidad federativa para poder operar un programa federal en beneficio de su población, debe imperativamente crear una política pública similar o esencialmente similar a una federal para poder operar los beneficios de dicho programa, creándose indirectamente una dependencia de lo que diseña la federación con lo que diseñan las entidades federativas; el problema viene no solo en quitarle a la entidad federativa la autonomía de diseño de dicha política en un contexto seguramente diferente al que tuvo la autoridad federal, sino que los resultados proyectados desde la federación al cambiar el contexto de aplicación, seguramente serán distintos, por poner un ejemplo, hablo de la operación del PROSOFT en el año

2012, 2013 y 2014 en Michoacán, donde no se logró operar en beneficio de los michoacanos dicho programa porque en esos años no existió una política estatal de impulso al sector TI por carecer de recursos estatales para poder operarlo, es una dependencia nociva si hablamos de un sistema federal.

Por supuesto que este tema esta coligado con la deficiente o desnivelada operación del gasto público de una entidad federativa, pasa por el tema de la falta de recursos suficientes para operar un programa “propio” por parte de una entidad federativa, lo que propicia esa dependencia no escrita pero existente de las entidades para con la federación en el diseño de sus propias políticas de desarrollo. Y es que las administraciones locales al estar en contacto directo con las necesidades sociales y de infraestructura, debiesen ser las que diseñasen y proyectasen el desarrollo a través de políticas públicas que den respuesta casi inmediata a las demandas sociales, y no estar en la necesidad de ajustar lo que la federación les dicte y opere a su realidad local.

El tema se complica aún más cuando hablamos de la operación y diseño de políticas de desarrollo a nivel municipal, lo cual prácticamente no existe, pues al existir de manera general, un presupuesto público muy limitado para los ayuntamientos, los mismos ven poco útil o un tanto ocioso proyectar políticas públicas cuando de antemano saben que en su caso las mismas no recibirán recursos económicos de manera directa, tendrían que realizar gestiones de apoyo adicionales o extraordinarias ya sea con instancias gubernamentales federales, estatales para financiarse, o como solo sucede en nuestro país, con legisladores ya sean federales o locales que también, a pesar de que no es su función, poseen fondos económicos para financiar proyectos o programas públicos. A que voy con esto, a relatar que en la verticalidad en la toma de decisiones, en la asignación de gasto público y en el diseño de políticas públicas, la unidad municipal es la que saca la peor parte, en nuestro sistema federal mexicano, en ese esquema vertical

descendente , el municipio recibe proporcionalmente lo que la entidad federativa le asigna, la cual a su vez originalmente recibió proporcionalmente lo que la federación le otorgó, así entonces el municipio en el federalismo mexicano queda desfasado, sus limitados recursos otorgados y el poco margen normativo para recaudar hacen que sus políticas públicas sean casi en su mayoría de tipo asistencial y no propiamente de desarrollo, además de que la estructura administrativa gubernamental generalmente es muy limitada, lo que resulta poco atractivo incluir como metas institucionales el diseñar políticas públicas que desde la esfera municipal puedan incidir en el desarrollo regional o nacional.

Volviendo a la esfera federal, entonces, ¿en el modelo mexicano, cómo pudiésemos mejorar el desarrollo y operación de las políticas públicas para el desarrollo regional? Estimo que la respuesta es muy obvia, reorientando la posición, la operación y las responsabilidades de cada uno de los actos gubernamentales que integran un estado federal, es decir, en esa compleja red de responsabilidades administrativas, revalorar qué lo toca atender a cada quién, buscando acciones gubernamentales más contundentes en beneficio de la comunidad, no es posible que en temas como por ejemplo el combate a la pobreza, llegamos a tener tres programas sociales (uno federal, uno estatal y uno municipal) que compiten entre si para ver quién dota antes o mejor de bienes asistenciales a la población objetivo, llegando al absurdo que en ocasiones una misma familia, recibe un mismo día, un mismo bien o recurso de cada una de las instancias gubernamentales en comento, que al final de cuentas, como es común en nuestra manera de articular las políticas de combate a la pobreza en México, no resolvieron de fondo el problema, esa familia no dejo de ser pobre, solo dejo de ser por unos momentos “tan pobre” . Se trata de evitar entonces la duplicidad de funciones, la duplicidad de gasto público para lo mismo; debiésemos buscar la especialización de las unidades o áreas de atención, redistribuir las responsabilidades para con la población, para que cuando le toque a tal o cual actor gubernamental, éste opere su responsabilidad a través de una política

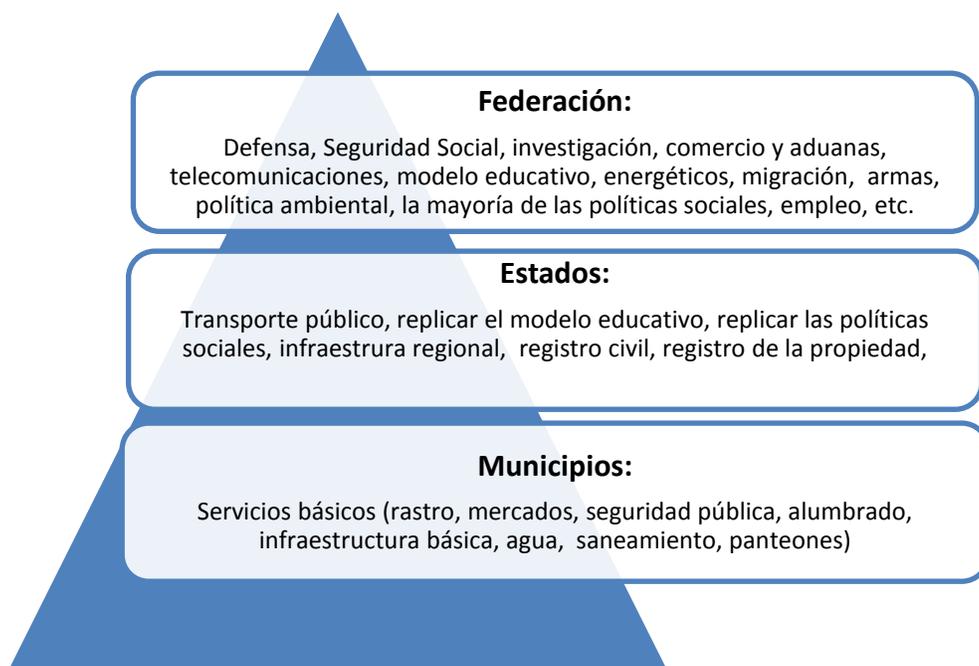
pública que traiga todo el apoyo financiero, estructural y normativo que le permita cumplir con su objetivo, claro, siempre en un marco legal perfectamente referenciado, con ello estaríamos eliminando la acción de percibir y tratar de resolver lo mismo desde posiciones gubernamentales distintas operando con poca efectividad , duplicando esfuerzos y recursos.

La pluralidad de los actores gubernamentales en un sistema federal permite una riqueza a la hora del diseño de las políticas públicas que pueden llevar a estándares de desarrollo a un país, esto debiese ser una ventaja y no una desventaja como lo es en nuestro tiempo, la concentración legal y de facto de la federación de dictar las bases de la política de desarrollo de nuestro país en lugar de articular o uniformar rumbos, lo que provoca es monopolizar las formas de visualizar el desarrollo, “desregionalizando los objetivos” y tratando de medir con la misma óptica o visión los problemas que existen a lo largo y ancho del territorio, eso es contrario a la visión clásica del federalismo, que busca potencializar las virtudes y capacidades de cada una de las regiones que integran una federación, para de ahí o a partir de ahí, construir un modelo exitoso de nación.

Además, dicha pluralidad al momento del diseño de una política pública en un sistema federal trae una en si misma una inercia positiva, la posibilidad de comparar resultados en las distintas regiones donde se aplicó tal o cual política permite a las otras unidades o actores gubernamentales replicar dichas políticas con el ánimo de evitar las curvas de aprendizaje o experimentación social, donde la federación propiamente tuviese la función de encausar dichos esfuerzos. En sí no es una visión de proponer la “desarticulación de las funciones de la federación”, solo es un rediseño y revaloración de las responsabilidades de cada uno de los actores gubernamentales, donde la federación sea el actor regulador y/o coordinador de dicha operación diversa y multidisciplinaria para operar políticas públicas que procuren resolver problemas y que permitan un desarrollo y bienestar

de las comunidades y regiones del país, esa función federal en Alemania se denomina "Dinámicas de Coordinación Gubernamental".

Para este tipo de rediseño institucional en nuestro sistema federal, primeramente deberíamos de partir en conocer de manera general, que funciones o responsabilidades le toca a cada ente gubernamental, haciendo un ejercicio esquemático muy generalizado y tomando como base solo nuestra Carta Magna podemos referenciarlo así:



Una vez conocidas las funciones o responsabilidades pudiésemos analizar y revalorizar la viabilidad de cambios en la asignación de tal o cual responsabilidad, es un ejercicio que necesariamente debiese articular y/o coordinar con responsabilidad institucional la federación

El Maestro Enrique Cabrero ¹² nos refiere que un rediseño en la construcción, funciones y responsabilidades, así como la forma de operar las políticas de cada unidad gubernamental dentro del pacto federal mexicano nos llevaría a resultados inmediatos de desarrollo y madurez como país, el mencionado autor nos visualiza algunos:

Cito textual....

Aspectos positivos de la coordinación intergubernamental

-
- *La disminución de redundancias en procesos y tareas administrativas, con el ahorro que eso implica.*
- *Se identifican oportunamente los vacíos en la cadena de funciones y en el entramado institucional*
- *Los riesgos de incoherencia en la acción gubernamental disminuyen.*
- *Se crean sinergias significativas en el quehacer de todos los componentes.*
- *Se tejen las redes de política pública necesarias para que funcione la federación.*
- *Permiten que se construya día con día una visión de futuro en un proyecto y una estrategia del conjunto federal.*

¹² Idem

Conclusiones.

La dinámica social, económica y comercial de la actualidad exige a los estados del planeta dar resultados de bienestar y desarrollo de manera inmediata, la competencia en el desarrollo regional entre Europa, América del Norte y los Asiáticos han incidido en la maduración de las estructuras gubernamentales y de mercado de muchos países. México ha quedado desfasado en esa dinámica de desarrollo acelerado, seguramente en parte por el problema que aún tenemos de entender cómo debemos de organizarnos en un modelo federal, operado con un régimen presidencial y un sistema de partidos, la idea central como lo que he venido exponiendo en el desarrollo de éste ensayo, no es propiamente cambiar de tajo de modelos, sistemas o esquemas, sino de buscar puntos de mejora, diálogo y encuentro político institucionalizado, ajustando jurídica y operativamente lo necesario para ello, se trata como lo han buscado otros estados, de encontrar rumbo a través de proyectos de país integrados o respaldados por proyectos regionales de crecimiento, además de instaurar políticas de compensación del atraso de las regiones o entidades federativas con más desventaja social, política y económica para con ello tratar de evitar la desigualdad desde las instituciones.

El modelo de estado federal por sí mismo no resuelve ni resolverá los grandes problemas que ostenta nuestro país, el sistema federalista es simplemente una herramienta de participación, fortaleza y cohesión, pero no se traduce en desarrollo si no existe voluntad, organización, trabajo y transparencia en el proceder. Las inercias negativas del “modelo mexicano” que hemos tenido a lo largo de los dos últimos siglos los debemos de eliminar paulatinamente a medida de que vayamos encontrando o definiendo el rumbo de país. Inercias que en este ensayo fueron resaltadas, pero que en ánimo de conclusión, enuncio de la siguiente forma:

- a) La concentración del poder político en la figura presidencial , en la esfera federal y en los partidos políticos,
- b) La monopolización del diseño de políticas públicas solo a políticos y gobernantes,
- c) Un centralismo hacendario de facto,
- d) Falta de fortaleza institucional de los poderes judiciales tanto federal como los locales,
- e) Sistemas anticorrupción deficientes o pertenecientes al propio gobierno,
- f) No existen políticas de contención eficaces para con los grupos de poder (sindicatos, partidos políticos, normalistas, asociaciones políticas y empresariales, delincuencia etc),
- g) Falta de fortaleza institucional y presupuestaria de estados y ayuntamientos,
- h) Centralización de las políticas de atracción de inversión regional,
- i) La orientación del gasto público casi en su totalidad a gasto corriente, prebendas políticas y organización de elecciones,
- j) La centralización y/o alineación en la operación de todas las políticas públicas del país,
- k) Desorden generalizado en el control de las policías y fuerzas del orden,
- l) La deficiente operatividad del Senado,
- m) La sobreoperación de políticas asistenciales que no inciden en desarrollo.
- n) La centralización de las políticas que incentivan la investigación científica y la nula política que vincule la misma con los grandes rezagos nacionales.
- o) Tolerancia institucional al comercio informal, a la competencia desleal, a la corrupción institucional y al deterioro ambiental.
- p) Olvido al desarrollo del bienestar humano como punto de partida del bienestar nacional.
- q) Olvido institucional desde la federación a las regiones con más problemas sociales, políticos y económicos del país.

No se trata en sí de dar puntos retóricos de solución, se trata de formular las “metas de país” y de ir adaptando “los cómo” de acuerdo a nuestras fortalezas y debilidades institucionales, la realidad actual nos muestra falta de metas y rumbo, una especie de letargo institucional en espera de mejores tiempos para cambiar, el problema es que el mundo cambia y evoluciona, y cada vez más entramos en esquemas de dependencia y desfase en relación con otras sociedades y regiones.

Bibliografía:

Amezcua, *Cuautémoc* (Coordinador). *Perspectivas del federalismo mexicano*, México 1992. Instituto de investigaciones legislativas. Cámara de Diputados LV Legislatura.

Armenta López, *Leonel Alejandro*. *La forma federal de Estado*, México 2005. UNAM.

Barragán Barragán, *José*. *El federalismo mexicano, visión histórico-constitucional*. México 2007. UNAM.

Beyne, *Klaus Von*. *La clase política en el estado de partidos*, Madrid España 1981. Edit. Alianza.

Cabada Huerta, *Marineyla*. *El papel de las entidades federativas en el federalismo mexicano*, México 2001. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Cámara de Diputados LIX Legislatura.

Cabrero Mendoza, *Enrique*. *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México 2007. Nostra Ediciones.

Cossío, José Ramón. Los órganos del Senado de la República. México 2003. Edit. Porrúa.

Díez de Urdanivia Fernández, Xavier. El sistema federal mexicano, México 2003. Fundap ediciones.

Fernández Segado, Francisco. El federalismo en América Latina, México 2003. UNAM.

González Oropeza, Manuel. El federalismo, México 1995. UNAM.

Guerrero, Juan Pablo. Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria, México 2004. CIDE.

Häberle, Peter. El federalismo y el regionalismo como forma estructural del estado constitucional, México 2006. UNAM.

Hamilton, Madison y Jay. El federalista, México 2006. Fondo de cultura económica.

Lujambio, Alonso. Federalismo y cambio político en México, México 1995. UNAM.

Michel Miebach, Klaus. El federalismo en la República Federal de Alemania, México 1998. Fundación Friedrich Ebert.

Musgrave, Richard. Teoría y práctica de las finanzas públicas. Washington D.C. 1984. Edit. McGraw-Hill.

Nacif, Benito. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, México 2005. Nostra Ediciones.

Nacif, Benito. Historia del congreso mexicano en el siglo XX, México 2002. Edit. Planeta de Agostini.

Oates, Wallace. Teoría y práctica del federalismo fiscal, Washington D.C. 1993. IMF ediciones.

Pacho Blanco, José Manuel. Apuntes en torno a la realidad de las segundas cámaras en el constitucionalismo comparado, México 1988. UNAM.

Raigosa Sotelo, Luis. Las funciones legislativas y no legislativas del senado, México 2003. Edit. Porrúa.

Serna de la Garza, José María. Federalismo y regionalismo, México 2002. UNAM.

Tena Ramírez, Felipe. El derecho constitucional mexicano, México 1978. Edit. Porrúa.

Wilson, Woodrow. El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos, México 2002. UNAM.

Wright, Deil. Para entender las relaciones intergubernamentales, México 1997. Fondo de cultura económica.