



México: elecciones históricas presionan en favor de la descentralización

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

Después de más de 150 años de sistema federal, México ha llegado al consenso de que su asignación altamente centralizada de poderes se debe reformar. En respuesta a las elecciones históricas del año 2000, los estados tratan de obtener más facultades para fomentar la democracia y el pluralismo. Sin embargo, en este diálogo entre el gobierno federal y los 31 gobierno estatales, está surgiendo un tercero que pide mayor autonomía e igualdad: los gobiernos locales de los 2,300 municipios. También hay preocupación sobre la categoría con limitaciones del Distrito Federal, donde reside la quinta parte de la población total el país.

A pesar de este acuerdo general, la reforma no será fácil, porque cualquier cambio deberá sujetarse a un proceso de modificación constitucional. Hasta ahora, ha habido una falta general de voluntad por parte de los actores políticos para hacer concesiones al resto de la comunidad política. Asimismo, no ha habido un acuerdo sobre los detalles de la reforma, aunque queda claro que el objetivo revertir las facultades federales y una mayor participación de los gobiernos locales.

En general, los gobiernos locales no están bien preparados para enfrentar esta descentralización, excepto las ciudades grandes. Los gobiernos municipales suelen carecer de facultades delegadas por los órdenes de gobierno estatal o federal. Aun así, tienen que resolver problemas donde la confluencia de estas facultades está tan imbricada que resulta imposible establecer una separación clara entre las distintas jurisdicciones. Por desgracia, el orden de gobierno más cercano a la población, el gobierno local, normalmente tiene que responder primero en nombre de los otros órdenes. Todos los municipios tienen las mismas instituciones estructurales, porque nunca ha habido asimetría en el federalismo mexicano.

Se han creado algunas nuevas instituciones estatales en estos primeros años del siglo XXI. La nueva constitución del estado de Veracruz (2000) ha sido un modelo en este proceso. No obstante, tradicionalmente los estados han dependido mucho de la intervención y las instituciones han sido más renuentes a actuar de manera independiente e innovadora.

Para el gobierno federal, el proceso de descentralización es difícil y doloroso, porque provoca una erosión de la burocracia federal y un cambio fundamental en la distribución de los recursos fiscales. En 2004, se convocó una convención fiscal nacional que reunirá a todos los órdenes de gobierno, a fin de discutir cómo se reformarán la tributación, el gasto y los recursos fiscales se reformarán en la tarea de descentralización.

El debate sobre las relaciones intergubernamentales no ha llamado mucho la atención en México y, hasta ahora, se orienta al federalismo pasivo de las estructuras y no a la interacción dinámica entre todos los órdenes de gobierno. Si duda, México se ha vuelto más democrático, pero ha sido gracias al cambio de liderazgo político, no a la reforma fundamental de las instituciones.

Si duda, México se ha vuelto más democrático, pero ha sido gracias al cambio de liderazgo político, no a la reforma fundamental de las instituciones.

En otros países, la distribución rígida de las facultades entre las jurisdicciones federal y estatales no se ha facilitado mediante una interpretación más flexible de las autoridades judiciales. Esto no ha ocurrido en México, donde la intervención judicial se ha atenuado, de modo que el marco constitucional federal requiere una reforma más deliberada. En un artículo de la Constitución

federal se limita la interpretación judicial de las resoluciones de la Suprema Corte. Sin embargo, en otro artículo se dispone una manera para resolver una "controversia constitucional", según la cual cualquier orden de gobierno puede presentar una controversia especial ante la Suprema Corte cuando considere que otro está infringiendo la asignación de facultades establecida en la Constitución.

Todas las facultades federales están otorgadas de manera expresa en la Constitución, mientras que los estados poseen facultades "reservadas", no

expresadas en la Constitución y abiertas a su elaboración en las respectivas constituciones. Sin embargo, como el gobierno federal tiene plena responsabilidad en el caso de tributación y las relaciones exteriores, puede gravar impuestos y celebrar tratados internacionales en cualquier tema que considere apropiado, aunque se trate de materias reservadas a los estados. El gobierno federal también se ha beneficiado de una cláusula de alcance muy amplio, conocida como la cláusula de facultades "implícitas", que pocas veces se ha interpretado como una salida de la rígida regla general de la distribución de facultades.

Por otro lado, la mayoría de los estados no aprovecha las posibilidades de sus facultades reservadas no especificadas, mostrando una contención. Un excelente ejemplo ha sido la falta de protección de los derechos humanos en las constituciones estatales. Los estados mexicanos sólo han ampliado los derechos humanos de sus habitantes en circunstancias excepcionales y rara vez han creado sus propios recursos para protegerlos. Otro ejemplo de esta contención es la uniformidad de las legislaturas estatales. Hasta la fecha, todos los estados han mantenido una legislatura de una sola cámara, aunque varios han propuesto una segunda cámara.

Las condiciones políticas de México están maduras para reformar el sistema vigente. Todos los partidos de oposición aparecen en el mapa político y electoral y el presidente no controla el Congreso federal, como ocurría en años anteriores. Lo mismo se aplica al orden estatal y la representación proporcional ha introducido la pluralidad en la composición de los órganos municipales y las legislaturas estatales. La mayoría de los ejecutivos estatales pertenecen a partidos distintos al del ejecutivo federal. Como resultado, muchos estados han tenido éxito en la introducción de cambios en el gobierno y han impuesto un estado de derecho más firme en las elecciones.

Si bien el clima político parece perfecto para el cambio, también detiene la reforma rápida y de largo alcance de las instituciones gubernamentales. El Senado del Congreso federal estudia las mejores maneras de descentralizar el poder. Según parece, la delegación o transferencia legislada de facultades del gobierno federal a las subunidades podría funcionar bien en la tradición de derecho civil de México, donde la intervención judicial se restringió.

Los observadores que solían entender las realidades políticas de México tal vez se sientan sorprendidos al ver los nuevos avances del federalismo y otras reformas políticas. Quizá lleguen a darse cuenta de que hoy México está en construcción.