

Reflexiones sobre el federalismo mexicano **Palabras de Diego Valadés al recibir el Doctorado *Honoris Causa* de la Universidad de Buenos Aires**

No puedo, ni deseo, ocultar la emoción de recibir el doctorado *honoris causa* por la Universidad de Buenos Aires.

Con la Argentina, en general, y con los constitucionalistas argentinos, en particular, me siento muy identificado.

Hice mi primera visita a Buenos Aires en 1957, acompañando a mi padre. De aquella época guardo el recuerdo imborrable de algunos amigos suyos, entre los que descuella el de Alfredo Palacios, cuya figura me impresionó y a quien escuché en varias ocasiones en Montevideo, a principios de ese año, y de Diego Abad de Santillán; dos grandes personajes en el mundo de las ideas en nuestra América.

Mis vínculos personales y profesionales con la Argentina se estrecharon a partir de la década de los años setenta. Como todo estudiante interesado en el derecho público, conocía y admiraba la obra que tanta repercusión había tenido en México durante la fragua de nuestro constitucionalismo: las *Bases* de Juan Bautista Alberdi. Cuando ingresé al Instituto de Investigaciones Jurídicas, como becario en 1968 y como investigador auxiliar en 1970, tuve acceso a la mejor biblioteca jurídica de mi país y allí me familiaricé con la rica doctrina argentina. Las obras de Germán Bidart Campos, Joaquín González, Juan González Calderón, Segundo Linares Quintana, Alberto Natale, Jorge Vanossi y Carlos Sánchez Viamonte, por ejemplo, eran de lectura y consulta habitual. A través de *La Ley*, siempre presente en la hemeroteca del Instituto, tuve acceso también a los ensayos de otros insignes constitucionalistas como Pedro J. Frías, Ricardo Haro, Humberto Quiroga Lavié, Mario Justo López, Pablo Ramella, Horacio Sanguinetti, Alberto Spota.

En 1974, visité Buenos Aires con mis queridos amigos Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo, invitados por otro querido colega, Jorge Vanossi. Fue entonces cuando conocí personalmente a muchos de esos autores con cuyas aportaciones estaba tan identificado. En una memorable reunión convocada por nuestro anfitrión, acordamos fundar el Instituto Latinoamericano de Derecho Constitucional, luego Instituto Iberoamericano cuando, con motivo de nuestro primer Congreso en 1975, decidimos incorporar también a los constitucionalistas de España y Portugal.

Hace diez años (1975) tuve el privilegio de ser designado profesor honorario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, y un año más tarde doctor *honoris causa* de la Universidad Nacional de Córdoba, a propuesta de mi querido amigo Antonio María Hernández y de nuestro inolvidable Pedro J. Frías. Mi gratitud es inextinguible.

La Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires ha sido un crisol de dirigentes culturales, políticos y sociales de la Argentina. De ella han egresado presidentes de la Nación, ministros, jueces, legisladores, diplomáticos y, como es obvio, muchos de los más destacados miembros del foro de esta gran república. En esta Facultad estudiaron también artistas de la palabra de la talla de Macedonio Fernández, a quien Jorge Luis Borges describió de la manera más breve y también más exacta: "Macedonio es la metafísica, es la literatura". Ricardo Güiraldes, Adolfo Bioy Casares y muchos más han pasado por las aulas de esta noble institución. Su monumental edificio neoclásico hace de esta Facultad una de las más hermosas del planeta. El Aula Magna está presidida por un mural del artista mexicano Daniel Manrique, cuyo pincel está impregnado por un fuerte sentido social.

Todas estas impresiones me vinieron a la mente cuando dos queridos amigos y admirados colegas, Raúl Gustavo Ferreyra y Alberto Dalla Via, me comunicaron su intención de postularme para el doctorado que ahora recibo. Cuando meses después recibí la notificación de haber sido distinguido con ese nombramiento, no pude menos que sentirme muy emocionado, como lo estoy ahora, ante ustedes, lleno también de gratitud para con la Institución y mis generosos amigos. En ellos, en Raúl Gustavo Ferreyra y en Alberto Dalla Via, juristas eminentes, se personifica la amistad fraternal que me vincula con los constitucionalistas argentinos.

Mi profundo afecto por ellos y por todos ustedes, y mi admiración por la doctrina argentina con la que me encuentro tan familiarizado, me hacen sentir en casa. Y en esta ilustre y venerable casa del saber jurídico, que con impar generosidad me abre sus puertas, refrendo mi gratitud por el honor que se me confiere.

Salón Rojo de la Facultad de Derecho
Universidad de Buenos Aires
Agosto 27 de 2015.

* * *

Al darme la noticia de la fecha en que se me entregaría el doctorado, mi muy querido amigo Raúl Gustavo Ferreyra me preguntó también cuál sería el tema de mi lectura académica. Consideré que para mis colegas argentinos podría ser de interés compartir algunos datos obtenidos en la encuesta sobre federalismo que, bajo la conducción de Julia Flores, preparamos Daniel Barceló, José María Serna y yo. Los cuatro somos investigadores en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesamos las mismas inquietudes en cuanto al estudio del derecho público. Julia Flores es socióloga y una de las más reconocidas expertas en mediciones y análisis demoscópicos en México; Daniel Barceló, José María Serna y yo como constitucionalistas trabajamos temas comunes y también hemos orientado otras indagaciones académicas hacia diversos rumbos del amplio universo constitucional: Daniel a la relación entre el derecho constitucional local y el nacional; José María al sistema federal y yo a las relaciones entre órganos del poder.

Por tratarse de dos sistemas federales, estimé que algunos de los resultados obtenidos en México podrían ser también de interés en la Argentina. Además, tuve en cuenta una enriquecedora experiencia previa, en tanto que en 2003 y en 2005, respectivamente, aplicamos sendas encuestas de cultura constitucional en México y en la Argentina, utilizando como base el mismo diseño. En México, lo hicimos Julia Flores, Hugo Concha, Héctor Fix-Fierro y yo, y en la Argentina, Antonio María Hernández, Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo.

Tengo la esperanza de que en el futuro también compartamos una empresa análoga en cuanto a la encuesta sobre federalismo, y que podamos extenderla a Brasil y Venezuela, para hacer un diagnóstico de la realidad federal en América Latina.

* * *

La relación entre el poder y los gobernados se mide a través de preguntas acerca de las áreas en las que se espera una mayor o una menor intervención del gobierno federal. La respuesta a favor de la intervención es alta en el caso de la posesión de armas de fuego (62.3%), en tanto que es baja en cuanto al aborto (34.2). En ambos casos, la respuesta es razonable, en tanto que la regulación de las armas es un asunto público mientras que el aborto concierne a una decisión privada cuando la toma la mujer en el ejercicio libre de sus derechos reproductivos. Si una de cada tres personas opinaron en el sentido de que el Estado debe intervenir en esta materia, es porque reconocen la necesidad de reglas pero a la vez mantienen la autonomía de la decisión personal. Esto explica que un 14.8% adicional se haya inclinado por un “sí, en parte”.

Ese rubro permite advertir que no hay rechazo a la idea de Estado, lo que refuerza la interpretación de que muchas de las posiciones adversas a las autoridades son coyunturales.

Por otra parte, cuando se explora el criterio dominante en cuanto a quién debe tomar decisiones, prevalece el criterio participativo (53.6) sobre el representativo (43.7), pero con un fuerte énfasis en la representación colectiva (34.3) sobre la representación singular (9.4). Este es un dato relevante para el diseño de las instituciones porque, si bien a partir del ejemplo seleccionado (la localización de un panteón) la mayoría optó por la decisión participativa, de todas maneras apenas superó por diez puntos la preferencia por los mecanismos representativos.

La obediencia a la mayoría es aceptada por el 60%. Esto tiene un significado profundo porque no se niega la función de la democracia sino que se intuye el nuevo sentido de la democracia plural que, entre otras características, pone un fuerte acento en los derechos de las minorías. En cierta forma, esto es lo que nos dice la respuesta; no equivale a una expresión anarquizante conforme a la cual un alto porcentaje esté

dispuesto a desconocer las decisiones mayoritarias. Esto tiene mucho que ver con la aceptación de los resultados electorales, en los que rige el principio de la mayoría, vinculante para todos, complementado por el de proporcionalidad, que compensa las decisiones de la mayoría. La respuesta permite concluir que el sistema electoral de componente mayoritario y proporcional debe preservarse como condición de equilibrio social.

En materia jurídica y política no hay expresiones de la naturaleza. Todo orden jurídico es una creación artificial del cuerpo social y se relaciona con procesos culturales. En el caso del federalismo, cuya primera versión en México data de 1824, se ha ido convirtiendo a poco y poco en un patrón de referencia para la vida del país. Al responder a la pregunta acerca de cómo deberían tomarse las decisiones importantes para México, un 42.4% se inclina por que lo hagan los gobiernos federal y locales en forma conjunta y otro 32.2 de manera alternativa según su contenido. Esta es una manera de entender que México es un Estado en el que las funciones están diferenciadas pero que no excluye la colaboración. De forma clara se plantea que no haya centralización del poder por parte del gobierno federal.

En una situación diferente se encuentran las opiniones sustentadas por el 16.2%, para quienes todas las decisiones importantes deben ser adoptadas por el gobierno federal. Aquí se acepta la centralización pero, como se aprecia, es una posición minoritaria. El tenor de las respuestas indica que ya existe una conciencia de lo que implica el federalismo y que hay posibilidades para dar nuevos pasos hacia la construcción de un sistema federal avanzado.

El federalismo tiene un importante componente de cooperación. La idea federal corresponde a un modelo de descentralización pero no de dispersión del poder. El federalismo permite construir mecanismos de control del poder que resultan muy funcionales para los sistemas democráticos; de ahí la importancia de que las formas de cooperación, aceptadas por la mayoría, se traduzcan en comportamientos regulados que eviten el abuso por parte de los gobernantes locales y municipales, o las intromisiones por parte del gobierno federal. La tendencia centralista forma parte de las prácticas que por décadas mantuvieron la presencia de un presidencialismo hegemónico que ya está en una fase disfuncional.

Cuando se trata de valorar quién debe tomar las decisiones en el ámbito local, el porcentaje que se decanta por que se tomen de manera conjunta entre los gobiernos federal y locales disminuye del 42.4 al 26.7 y el que admite que las decisiones sean hechas solo por una de las partes desciende del 32.2 al 25.4, mientras que el 13.8 prefiere que siempre lo haga el gobierno local. Se advierte que hay una tendencia que favorece la participación local en las decisiones nacionales y que privilegia la exclusividad en las de carácter local. Se confirma así la existencia de una conciencia federalista que no afecta la unidad del Estado y que sí enfatiza la necesidad de evitar la concentración del poder.

Se hacía necesario registrar el nivel de información acerca de quién organiza las elecciones locales. Esta pregunta se aplicó antes de que iniciara el proceso electoral de 2015 en el que por primera vez intervino el Instituto Nacional Electoral (INE), sustituto del Instituto Federal Electoral. El cambio del sistema adoptado en 2014 fue objeto de múltiples críticas y sus resultados tendrán que ser evaluados a la luz de las experiencias electorales. En esas circunstancias, el porcentaje de personas informadas en cuanto a la presencia del INE va de un mínimo del 57.2 a un máximo del 72.1, según se pregunte si la elección en la que ese organismo interviene es la del presidente municipal o de la república. Esto denota un interés real por los procesos electorales, en tanto que los encuestados todavía no habían estado sujetos a los impactos publicitarios correspondientes a las campañas políticas y a la campaña de orientación aplicada por el propio INE. Sucesivas mediciones permitirán recoger el resultado de las experiencias vividas por los ciudadanos.

A pesar de la polémica que se desencadenó en 2014 acerca de si la sustitución del Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral afectaba o no al sistema federal, el 65.7% manifiesta su acuerdo con que el INE organice las elecciones locales. En realidad, los problemas del INE eran otros y no los que se plantearon en cuanto al federalismo, y así lo ha entendido la mayoría de los ciudadanos. El desacuerdo expreso acerca de la participación del INE en cuanto a esa organización apenas alcanza el 10.6%.

Lo mismo sucede cuando lo que se pregunta es si se está o no de acuerdo en que el INE determine las reglas para los procesos electorales

locales. En este caso, el 66.3% se manifiesta a favor, frente a una posición negativa de solo 9.8.

Las respuestas a ambas preguntas indican que la preocupación dominante es la de contar con comicios confiables que no queden sujetos a la influencia de los intereses políticos locales, en especial de los que faciliten la formación de nuevos cacicazgos.

La reelección ha recibido una clara desaprobación. La posibilidad de que diputados federales y locales, senadores y alcaldes sean reelegidos quedó establecida mediante la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 que entrará en vigor en 2018. El rechazo a la reelección, empero, es muy elevado: 60.1% en cuanto a los alcaldes; 63 contra los diputados locales; 63.6 en el caso de los federales y 65.6 con relación a los senadores. En la agenda política no está planteada, ni siquiera sugerida, la posibilidad de reelegir a los presidentes de la república y a los gobernadores, pero aun así se formuló la pregunta y el rechazo alcanzó el 66.7 en el caso de los primeros y el 60.5% en el de los segundos.

Como se puede apreciar, la franja de quienes reprueban la reelección no distingue a los gobernantes de los representantes. Esta actitud traduce al menos dos grandes problemas: la idea de reelección no se asocia con un proceso institucional sino con la permanencia de los que ya ocupan los cargos y de quienes se tiene una impresión desfavorable, merecida o no. El otro problema corresponde al desconocimiento sobre la relevancia de la reelección para el control político de los electores sobre los elegidos y de los representantes sobre los gobernantes.

En el primer caso, es comprensible que ciudadanos inconformes con el estado de cosas, como se manifestó con claridad en algunas respuestas previas, se muestren contrarios a la perpetuación de quienes consideran, muchas veces con razón, como responsables de su mala situación económica, de los padecimientos ocasionados por la violencia, de la corrupción y de toda la gama de problemas que han causado el aumento del malestar general. Además, esta actitud es muy explicable en un contexto de degradación de la política auspiciada por muchos actores políticos.

Sin embargo, y aquí entra en juego el segundo factor, no se advierte que la no reelección de los representantes políticos pone el destino profesional de ellos en manos de los titulares de los órganos de gobierno

y, en esta medida, dificulta que ejerzan controles políticos eficaces. Asimismo, en la medida en que los legisladores no desarrollan vínculos estables con sus electores, aumenta el poder de decisión de las cúpulas de los partidos cuando se trata de asignar candidaturas.

La reelección de los legisladores está lejos de ser una solución para todos los problemas del sistema político, pero permitirá superar algunos de los que ahora se padecen. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que toda solución política se convierte a su vez en fuente de un nuevo problema. En materia de instituciones políticas puede intentarse aplicar el óptimo de Pareto, de manera que se adopten medidas que favorezcan aunque sea a algunos a trueque de que no perjudiquen a nadie; pero ese es un modelo ideal y lo real es que no existen soluciones perfectas.

Por lo que toca a la reelección, propicia la concentración del poder y abre posibilidades para la aparición de figuras influyentes que condicionen candidaturas y sufragios. Al lado de estos factores negativos, es posible afirmar que los positivos, consistentes en mejorar la calidad de la clase política, en sujetar a los representantes al escrutinio de sus electores y en facilitar los medios de control de los congresos sobre el gobierno, superan con amplitud los aspectos negativos. En el diseño de las instituciones es indispensable evaluar y cotejar las ventajas y desventajas de cada institución para potenciar al máximo las primeras y atenuar al mínimo las segundas.

En lo que concierne a la reelección de los alcaldes, empero, los elementos de juicio disponibles permiten ver lo contrario que en el caso de los representantes. Sus desventajas son superiores a sus ventajas porque los presidentes municipales disponen de un poder económico, burocrático y político que les permite influir en su reelección sin que las posibilidades de control sobre ellos por parte del electorado tengan el mismo alcance que con relación a los legisladores. Existe el riesgo de que la reelección de los alcaldes vaya acompañada de la conformación de intereses que operen en detrimento de la comunidad, lo que resulta menos frecuente en el caso de quienes desempeñan funciones de representación política porque carecen de instrumentos de poder directo.

Entre los encuestados hay una idea diáfana de las cuestiones que competen al ámbito municipal. Por ejemplo, en las relacionadas con calles,

parques y jardines, el 47% asocia el tema con el municipio. En general, todos los rubros consultados se sitúan por encima del 40% con excepción de dos, en los que la magnitud del esfuerzo requerido asigna una menor responsabilidad al municipio e incrementa, en contrapartida, la del gobierno local y un poco la del federal: seguridad pública y tratamiento y disposición de aguas residuales.

La visión municipalista se confirma al preguntar acerca de quién debería resolver los problemas locales; el 58% se pronuncia por las autoridades municipales. La orientación dominante no se vincula con una tendencia lugareña, sino con la posibilidad que se tiene de un más fácil acceso a las autoridades municipales, como se vio más arriba, para los efectos de hacer sentir las necesidades y de recibir respuestas más inmediatas. En otras palabras, se advierte la conveniencia de que quienes realizan funciones y prestan servicios de interés para la colectividad, deben estar lo más cerca posible de los administrados, para permitirles hacer sentir su insatisfacción cuando sea el caso.

La respuesta obliga a pensar en instrumentos que permitan encauzar esas expectativas sociales. Uno de esos instrumentos consiste en contar con administradores profesionales, con la mejor preparación posible, que ejerzan sus tareas sobre la base de estabilidad en el cargo y actúen con independencia de las fuerzas políticas. El servicio civil municipal es una de las soluciones que más contribuiría a mejorar la realización de las funciones y la prestación de los servicios en el ámbito municipal.

A diferencia de lo anterior, el 58.1% advierte que los problemas de seguridad rebasan la capacidad de solución municipal. El 54.3 piensa otro tanto en materia de salud y el 61.8 lo hace por cuanto respecta a la educación. Es evidente el realismo con el que opinan los consultados.

La cultura jurídico-administrativa presenta otro panorama. Por ejemplo, apenas el 26.2% sabe que el impuesto predial se le paga al municipio y solo el 35.8 conoce que el impuesto al valor agregado es establecido por la federación.

En cuanto a la forma como se debería distribuir el ingreso fiscal, la respuesta que se pide no es acerca de lo que existe sino de lo que se considera ideal, y en este caso aflora una significativa expresión de equidad. Solo un 7.1% sugiere que el gobierno federal disponga de la mayor

parte del producto de la recaudación; en el extremo opuesto, a favor de los gobiernos locales, se pronuncia el 29.8, en tanto que el 51.8 se inclina por un reparto a partes iguales o proporcional. Lo anterior se corrobora cuando se formulan preguntas específicas acerca de dónde debe invertirse lo recaudado. Un 42.9 indica que todo lo que se recaude en el estado debe invertirse allí mismo, en tanto que los demás se pronuncian por una distribución, bajo diferentes criterios, entre el estado y el resto del país.

De ese planteamiento queda claro que hay un rechazo a la concentración del ingreso fiscal y que, en contrapartida, se prefiere un esquema más razonable que tenga en cuenta relaciones equilibradas. La importancia de este enfoque consiste en que los sistemas representativos tienen su origen en las formas de tributación, la aplicación de los recursos públicos y el control del ejercicio presupuestal. La insatisfacción con el sistema fiscal guarda una relación inmediata con la valoración de la calidad del sistema representativo que, como se ha visto más arriba, es muy desfavorable.

En ese contexto conviene tener presente que, en términos generales, uno de cada tres de los encuestados se manifiesta insatisfecho con los servicios que recibe a cambio de lo que paga. Si se revisa la composición sociodemográfica de la encuesta y se advierte que, en virtud de su exiguo salario, casi la mitad de los encuestados no pagan impuestos por productos del trabajo, se verá que ese tercio del total de los encuestados puede equivaler a un porcentaje bastante mayor si solo se considera a quienes pagan impuestos sobre el producto del trabajo. Si además se tiene en cuenta que los impuestos indirectos tampoco son cubiertos por quienes consumen de manera prioritaria en el mercado informal, tendremos un cuadro de marcada inconformidad por parte de los causantes.

La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) fue constituida en 2002. Este hecho se produjo a raíz del cambio de partido en la titularidad del gobierno federal, en diciembre de 2000. De los 32 gobernadores, incluido el del Distrito Federal, 17 pertenecían al recién derrotado Partido Revolucionario Institucional. Uno de los efectos que tuvo la CONAGO fue el de plantear al gobierno federal una forma de interlocución, en especial sobre asuntos presupuestarios y de inversión. A trece años de distancia, el desacuerdo en cuanto a su creación apenas alcanza el 11.9% mientras que casi el 15 manifiesta no tener opinión.

La CONAGO carece de base constitucional o legal por lo que se ha planteado una reforma al artículo 120 de la carta federal para darle el carácter de un órgano de participación potestativa por parte de los gobernadores, y solo con funciones consultivas. Esta es la tarea que ha venido desempeñando a lo largo de su existencia y eso explica que el 26.2% opine que no ha generado beneficios. Además, para los ciudadanos que no siguen con cierta atención la información política resulta difícil mensurar los efectos de las gestiones realizadas por la CONAGO, por lo que el 32.6 de las opiniones positivas no se puede considerar como un dato irrelevante, máxime si incluso el 23.7 de los encuestados declara que desconoce la existencia de esa organización.

Un tema que desde hace tiempo atrae la atención de algunos sectores es la revocación del mandato otorgado por la vía electoral. Esta es una institución que ha tenido más éxito retórico que político en América Latina, si bien es de muy amplia aplicación en Suiza y en Estados Unidos, en especial con relación a los administradores y legisladores locales.

La revocación del mandato consiste en dar por terminado un mandato conferido mediante elecciones, antes de que se cumpla el período de su ejercicio. En el cuestionario se utilizó la expresión más coloquial de “quitar” a un gobernador o a un presidente municipal en el caso de que no cumplan con los objetivos de su mandato. Con relación a los gobernadores, el 33.4% opina que la revocación la deben ejercer los ciudadanos, y a propósito del alcalde, el porcentaje sube al 38.5.

El conjunto de las respuestas revela que hay una gran confusión acerca de esta figura de la democracia directa, tal vez atribuible al hecho de que ha sido manipulada como parte de las campañas electorales por parte de quienes, para subrayar la firmeza de sus propósitos y de sus compromisos, afirman que se someterán de manera voluntaria y periódica al veredicto popular, para que los electores ratifiquen o rectifiquen su decisión. Si se hiciera esto, más que un procedimiento democrático se estaría reafirmando una tendencia plebiscitaria propia de los sistemas autoritarios.

Esa confusión lleva a que casi el 5% opine que el presidente de la república pueda destituir a los gobernadores y a los alcaldes. Esto denota

que la medida se contempla como un mecanismo punitivo y no como un instrumento de la democracia.

En contraste con otras opiniones que tienen una clara motivación democrática, cuando se trata de la eficacia en las tareas de gobierno municipal, el 52% aceptaría que los alcaldes fueran designados por el gobernador.

Desde hace tiempo se viene afirmando que las condiciones de pobreza, violencia y corrupción que padece el país pueden auspiciar un discurso proclive al endurecimiento en el ejercicio del poder. La respuesta a propósito de la potencial designación de los alcaldes por parte de los gobernadores se aproxima a esa tendencia. Ante los hechos cotidianos, que en muchos lugares del país exhiben ausencia o desvío de autoridad, es comprensible que se fortalezca la corriente a favor de concentrar el poder y de premiar su eficacia. La legitimidad de origen cede, en este caso, ante los mejores resultados en el ejercicio del poder.

Al preguntar si hay favoritismo por parte del presidente con relación a los gobiernos locales, la respuesta mayoritaria (43.8%) fue en sentido afirmativo. A continuación, cuando se pidió señalar de manera espontánea al estado más favorecido, Veracruz recibió el 9% de las menciones, y se fue descendiendo hasta que en el quinto lugar, con el 3.7%, se situó al Estado de México. Habida cuenta del origen del presidente y de una buena parte de sus colaboradores, resulta llamativo que las supuestas ventajas atribuidas a Veracruz casi tripliquen las que benefician al Estado de México. Las respuestas no se apoyan en hechos concretos porque el monto del gasto federal y el número de las visitas presidenciales no corresponde al de las menciones. En cuanto al monto, por ejemplo, la entidad a la que más recursos le fueron asignados es el Distrito Federal, seguida por Veracruz, Estado de México, Jalisco y Tabasco.¹ En este caso, las percepciones manifestadas a través de las respuestas espontáneas no reflejan la realidad.

La valoración de la política de seguridad pública a partir de la cooperación entre las dependencias locales y federales permite ver hasta

¹ Véase *Proyecto de presupuesto público federal identificado para los Estados del país y el Distrito Federal*, 2015, p. 9. Puede verse en <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-32-14.pdf>>.

qué punto resulta artificial disociar los asuntos penales con fundamento en la organización federal. Las posiciones adversa y favorable a esa colaboración están empatadas: suman el 27 y el 26.6%, respectivamente, en tanto que quienes no la califican ni de buena ni de mala se sitúan en el 40%. Esto indica que la seguridad pública es una materia trasversal y que la diferenciación entre delitos del fuero común y del fuero federal no hace sino complicar la efectividad de la acción del Estado, al menos en lo que atañe a la persecución de la delincuencia organizada.

La idea de un código penal único es plausible porque, entre otras cosas, correspondería al principio de igualdad establecido por la Constitución. Este principio se ve vulnerado en la medida en que una misma conducta puede ser considerada delito en un Estado y no en otro, o porque siendo delito en todos, reciba sanciones diferentes. La paradoja es que ese código penal único se ha venido difiriendo para no igualar algunos derechos, en especial de las mujeres. En la medida en la que no sería posible privar de sus derechos reproductivos a las mujeres del Distrito Federal, se opta por no concederlos a las del resto del país manteniendo así una situación de clara desigualdad e inequidad.

Lo importante es que los datos aportados por la encuesta apuntan en el sentido de que la opinión dominante está preparada para la uniformidad de la legislación penal sin considerar que ponga en riesgo o que afecte al federalismo.

En cuanto a la percepción de qué tanto hacen las autoridades locales en materia de seguridad pública, las opiniones mayoritarias se inclinan en un sentido negativo: 40.1 a favor, frente al 55.6% en contra. Aquí intervienen al menos dos factores: en algunos Estados, las autoridades locales están reprobadas en esta área, en tanto que en otras las condiciones de seguridad pública son más o menos aceptables, además de que hay casos en los que habiendo violencia, esta se atribuye a los desaciertos de la autoridad federal, no de la local.

Si bien las opiniones sumadas de quienes consideran que “se hace lo suficiente” más “lo suficiente pero solo en parte” arrojan un 40.1%, las que corresponden al primer rubro apenas corresponden al 11.6. Esto explica que en la siguiente pregunta, acerca de qué es preferible ante una emergencia, el 70.3 opine que la federación se debe hacer cargo de

la seguridad. Con relación a esta materia, por otra parte, hay disposición constitucional, pues el artículo 119 determina que “Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida”. La experiencia muestra que no se cumple con las formalidades del precepto pero sí con el deber de protección que incumbe a la federación. A lo que se ve en la encuesta, la mayoría admite la relevancia y oportunidad de esta institución constitucional.

La pregunta que propone varias opciones en cuanto a quién se debe hacer cargo de la seguridad pública local incluye al ejército y a la policía federal. Entrambas suman un nivel de preferencia del 45.9%, lo que es consistente con los otros datos que se comentan.

Las reservas examinadas más arriba con relación a algunas instituciones pueden explicarse cuando los encuestados responden acerca de qué tanto han penetrado las organizaciones criminales en la vida institucional del país. Aquí se deja ver una percepción muy negativa porque la mitad de los consultados considera que esa penetración es elevada en el caso de los gobiernos municipal, estatal y federal, con porcentajes que van del 48.8 al 51.2%. Una perspectiva así no puede hacer que se vea sino con mucha desconfianza a las autoridades. En contraposición, solo alrededor del 5% estima que ninguno de esos niveles de gobierno está penetrado por el crimen organizado. En otras palabras, la perspectiva dominante es de extrema gravedad y demanda un esfuerzo muy intenso por parte de las autoridades para recuperar la confianza social.

En materia de justicia se advierte un efecto similar al expresado con relación a los órganos de gobierno. Solo el 7.7% confía en los jueces locales, en tanto que el 62.6 expresa desconfianza. La justicia federal no está mejor valorada. En este caso, la aceptación plena es dos puntos superior (9.7%) a la local, y el rechazo apenas unas décimas menor (61.9%).

Conviene que se tenga en cuenta que la distinción entre la judicatura local y la federal no siempre es nítida para todas las personas, y es muy probable que los encuestados no la hayan tenido muy presente. Lo que

en todo caso queda claro es que el sistema de justicia es objeto de un rechazo mayoritario que no corresponde al desempeño real de los órganos jurisdiccionales.

Es bien sabido que en el sistema de justicia local y federal se producen múltiples casos de corrupción y que no hay homogeneidad en la preparación de sus integrantes. Esto no obstante, la conducta dominante es de honorabilidad y profesionalismo, por lo que resulta evidente que la mala percepción obedece a otros factores que se hace necesario explorar. Una de las ventajas de las investigaciones empíricas es que van descubriendo nuevos territorios que también deben ser explorados con las herramientas de la sociología del derecho.

La pregunta acerca de quién debe intervenir para solucionar una divergencia entre el gobierno federal y el local cuando se trata de la aplicación de la ley incluyó un par de opciones autorreferenciales, en tanto que contempla a los gobernadores y al presidente que, de acuerdo con la pregunta, son parte del conflicto que se pretende remediar. El objetivo de la pregunta, sin embargo, consiste en identificar qué tanto se considera que la Suprema Corte debe intervenir. La mención de la Corte por casi el 40% de los encuestados denota que hay una adecuada valoración de lo que esa institución ha hecho a propósito de las controversias constitucionales, a veinte años de su vigencia. Es una muestra de que en el mediano plazo, en lo que se calcula como una generación, es posible cambiar los componentes de la cultura jurídica del país. Este es un elemento que debe tenerse en cuenta para el diseño de las instituciones.

Un aspecto que muestra la madurez cívica de los encuestados se advierte a través de la expresión mayoritaria, por encima del 60% en todos los casos, cuando se responde en forma afirmativa acerca de la conveniencia de contar con legislación uniforme en materias tan sensibles como la corrupción, el acceso a la información, el combate a la delincuencia, la seguridad pública, la protección del ambiente y la fiscalidad. Aunque en este último rubro siempre será preferible mantener un régimen diferenciado, en los demás resalta la necesidad de disponer de instrumentos normativos que permitan que el Estado cumpla con su deber de garantizar la seguridad jurídica, física y patrimonial de los gobernados.

El federalismo es una forma de organización del poder para asegurar las libertades y evitar la concentración del poder, por lo que su objetivo directo no es el de superar el déficit de gobernabilidad que se padece en México, acentuado en algunas regiones del país. Además, el federalismo como tal tampoco debe ser sinónimo de regímenes jurídicos que impliquen excepciones al principio de igualdad ante la ley. Esto parece ser bien entendido por la mayoría de los consultados, para quienes la uniformidad normativa en ciertas materias no afecta al sistema federal y en cambio sí mejora las condiciones de igualdad.

La idea de que el Senado sea una cámara federal viene del constitucionalismo estadounidense. La realidad jurídica en México es diferente desde que, en 1874, se introdujo la presencia de senadores por el Distrito Federal, que no era una entidad federativa. El tema es polémico, pero la mayor parte de la doctrina mexicana contemporánea considera que los senadores son representantes de la Nación y no de sus respectivos Estados. Aun así, el 57.6% de los encuestados consideran que los senadores “defienden los intereses” de los Estados. El Senado, por otra parte, recibe una calificación negativa en este aspecto por parte del 35.1 de los encuestados, mientras que en el caso de los diputados asciende al 41.6.

En la pregunta se introduce un elemento significativo: los Estados y el Distrito Federal cuentan con dos senadores de mayoría y uno de la primera minoría. Esta composición dual permite que la representación de cada Estado en el Senado de la República siempre corresponda a la mayoría electoral de cada entidad, lo que sin duda es un avance democrático. Además, hay otros 32 senadores electos de manera proporcional a partir de una lista nacional cuya presencia ha sido cuestionada por considerar que vulnera la base territorial que identifica a los otros senadores. La objeción es superable si se entiende que los senadores lo son de la federación y no solo de las entidades federativas, y que forman parte del sistema representativo.

Es previsible que en algún momento se tendrá que discutir una reforma constitucional que confiera al Senado la posibilidad de participar en la aprobación del presupuesto, en atención a su carácter de impulsor del desarrollo de todas las entidades federativas, así como extender a la Cámara de Diputados la facultad de intervenir en la ratificación de los tratados, en virtud de la jerarquía de las normas establecida por el artículo 1º

de la Constitución y conforme a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia que considera que los tratados internacionales tienen una jerarquía superior a las leyes federales y locales.

Esas potenciales reformas plantearán la necesidad de redefinir otras facultades de las cámaras porque cuando las dos ejercen las mismas facultades generan condiciones difíciles para la gobernabilidad. Un diseño adecuado es de gran trascendencia para asegurar el mejor funcionamiento posible de las instituciones.

Contra lo que puede inferirse de otras expresiones, el 51.5% opina que los representantes locales sí defienden sus intereses. Esta percepción, sumada a la que se tiene de los órganos federales de representación, en especial del Senado, son un buen indicador de las potencialidades del sistema representativo si se toma la decisión de reforzar su acción, confiándole tareas de control político que contribuyan a la consolidación de la democracia en el país.

La necesidad de esa reforma se advierte en la siguiente pregunta relacionada con el contenido de las deliberaciones congresuales. El 42.5% considera que son importantes para los ciudadanos y para los políticos mismos, en tanto que el 50.8 opina que solo lo son para los políticos. En este punto, el desafío consiste en mostrar lo relevante que es para la política garantizar mejores condiciones de vida para todos los gobernados.

En cuanto a la valoración directa del sistema federal, se registra un dato llamativo pues casi un igual número de personas opina que las decisiones "más importantes" para la entidad federativa deben ser adoptadas por los propios Estados (26.7%) o por el gobierno federal (28.4), en tanto que una mayoría (36.6) sustenta que ambas instancias de gobierno deben participar. Esta posición indica que no hay una tendencia aislacionista sino cooperativa, pues el 65%, o sea dos de cada tres personas, admiten alguna forma de presencia del gobierno federal.

La siguiente pregunta, relacionada con el rango de libertad de que disfrutaran las entidades, también empata a quienes señalan que carecen de ella (12.4) y a quienes se declaran muy libres (13.7), dejando un gran conjunto que oscila entre algo y poco en materia de libertad: 68.8%.

Esas percepciones no proceden de una consideración abstracta. Los habitantes de cada uno de los 31 Estados ya están habituados a ver la presencia de alrededor de treinta delegados de otras tantas dependencias federales, a las que con frecuencia se suman numerosas subdelegaciones. Estas oficinas se encuentran repartidas a lo largo del territorio de los Estados y forman parte del elenco de autoridades con las que tiene contacto constante la población local. La existencia de este pesado aparato administrativo genera un costo en ascenso que en algún momento tendrá que ser objeto de ajustes. El concepto mismo de las delegaciones deberá someterse a revisión, pues sigue siendo uno de los elementos característicos del centralismo encubierto.

La pregunta final está referida a la valoración de la Constitución federal. En este sentido, hay que cotejar las respuestas con las emitidas con motivo de las encuestas de cultura constitucional llevadas a cabo por el Instituto de Investigaciones Jurídicas en 2001 y en 2012.

	2001	2011	2015
La Constitución es adecuada a las necesidades del país	45.6	27.8	22.2
La Constitución responde un poco a las necesidades del país	-	-	45.0
La Constitución ya no responde a las necesidades del país	42.1	56.5	22.9 (67.9)

Fuente: <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/encuestaconstitucion/pdf/encuestaconstitucion8.pdf>.

En la encuesta de 2015 se optó por incluir un matiz y se pide diferenciar entre “ya no responde” y “responde un poco”. La suma de ambas respuestas corresponde al 67.9%. Esta serie empírica muestra un claro deterioro de la percepción de la Constitución en el curso de tres lustros. El número de respuestas positivas acerca de si la Constitución se adecua a las necesidades disminuyó a menos de la mitad, pues en tanto que en 2001 una de cada dos personas respondía de manera afirmativa, en 2015 apenas lo hace una de cada cinco.

La encuesta de 2001 se levantó cuando acababa de darse la alternancia en la titularidad del gobierno federal y se hablaba con insistencia acerca de reformar el Estado; la de 2015 fue aplicada a unos meses de los graves acontecimientos que enlutaron al país con motivo de las tragedias de Tlatlaya y Ayotzinapa. Por otra parte, entre 2001 y 2015 fue expedido casi un tercio del total de los decretos de reforma a la Constitución de Querétaro.² Más adelante habrá que identificar empíricamente cuáles han sido las causas que tuvieron como consecuencia un efecto negativo por lo que respecta a la percepción pública de la Constitución y que ocasionaron la reducción en un 50% del número de opiniones favorables a su idoneidad.

Esta tendencia era previsible desde tiempo atrás. Por esa razón en 2013 reiteré una tesis, compartida con otros distinguidos colegas, en el sentido de que se hace indispensable reordenar el texto de la Constitución y adoptar nuevos patrones políticos para su revisión, si es que no se quiere llegar al momento en el que se haga inevitable plantear su sustitución por otra carta fundamental.³ En esa misma ocasión sostuve que es muy probable que con motivo del centenario de la Constitución, en 2017, y ante la proximidad de los comicios presidenciales de 2018, el tema de una nueva Constitución se pueda convertir en un asunto de opinión pública.

En este contexto, la renovación del federalismo en México debe ser considerada como uno de los elementos aprovechables para rescatar la Constitución, en tanto que generaría aceptación en todo el territorio nacional siempre que al mismo tiempo se procediera a adecuar otras instituciones, como el régimen de gobierno y el sistema representativo, y se reescribiera el texto de la Constitución en términos más claros y generales para devolverle la coherencia propia de una norma suprema.

Con algunos paréntesis históricos, el federalismo ha sido una decisión en vigor desde 1824. Al cabo de casi dos siglos, empero, sigue sin acabarse de construir. Un sistema presidencial muy centralizador y un sistema

² Entre 1921 y 2014 fueron expedidos 222 decretos de reforma de los cuales 71 lo fueron entre 2001 y 2014.

³ VALADÉS, Diego, "La Constitución reformadora", en *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, coord. por Valadés, Diego y Luis Raúl González Pérez, México, UNAM, 2013, pp. 21 y ss.

representativo todavía con múltiples carencias, sobre todo en materia de controles políticos, han sido obstáculos para que la estructura federal alcance su plenitud. Las posibilidades de desarrollo del federalismo se ven limitadas en el contexto de un sistema presidencial hipertrofiado y de un sistema representativo atrofiado. La descentralización territorial del poder no es compatible con la concentración política del poder nacional.

Es posible estudiar por separado las diferentes fases y expresiones del poder, pero no se debe omitir que forman parte de un conjunto. La interacción de todas las instituciones es lo que potencia o inhibe el desempeño real de cada una. El Estado no es un fenómeno fractal. La revisión individualizada de cada uno de sus componentes no debe ser confundida con una posible configuración fragmentaria del Estado constitucional. Todo sistema constitucional regula instituciones que se ensamblan para producir un resultado determinado. El funcionamiento de los sistemas federales depende de la estructura democrática del Estado y de su complemento indispensable: el sistema representativo.

El federalismo en el mundo transita ya hacia su tercer siglo de vida; es tiempo suficiente para identificar algunas de sus constantes. En primer lugar, no se deben confundir los múltiples casos de federalismo formal con los de federalismo en sentido material. Estos últimos nunca se han producido en los sistemas autoritarios o de poder concentrado. Por definición se trata de procesos excluyentes. En segundo término, el federalismo solo funciona en los sistemas participativos (como el suizo) o en los representativos, pero no en los restrictivos.

En el caso mexicano encontramos por lo menos dos factores que deben ser considerados. Uno, consiste en que el poder ejecutivo está depositado en una sola persona. Con independencia del talante democrático con el que se pueda ejercer, la norma fundamental consagra una gran concentración del poder unipersonal. El otro factor concierne a la debilidad estructural del Congreso. Aunque su integración obedece a los cánones del pluralismo, al proscribirse la reelección de sus integrantes a partir de 1933, se les substrajo al escrutinio y al control por parte de la ciudadanía. Como ya se dijo, esto quedará subsanado a partir de 2018, cuando también podrá intervenir en la deliberación sobre el programa de gobierno y en la ratificación de quienes lo aplicarán. Aun así, esto dependerá de que el presidente opte libremente por un sistema de gobierno de coalición.

En el sistema mexicano el mandato todavía no es propiamente representativo porque carece de mecanismos que permitan al representado supervisar la actividad y las decisiones del representante. El mexicano es hasta hoy un sistema formalmente de representación, pero materialmente de gestión. Los representantes y los gestores deciden en nombre de terceros, pero en el primer caso lo hacen por el acuerdo de los representados, y en el segundo, por la voluntad de los gestores.

En todo sistema constitucional están presentes las tensiones entre organización y entropía. De ahí que su diseño y su operación requieran de ajustes continuos. Al redefinir el federalismo se tendrán que actualizar también los alcances del sistema representativo para que la transferencia de facultades a las entidades federativas no se traduzca en una nueva modalidad de concentración del poder en el ámbito local que propiciaría una restauración del caciquismo en México.

La renovación del sistema federal supone, por lo mismo, una profunda revisión del sistema presidencial y del sistema representativo. En cuanto al primero, tendrá que avanzarse en el sentido de superar la arcaica concentración del poder presidencial e instituir un gabinete con facultades constitucionales precisas, y en el segundo, tendrán que adoptarse instrumentos de control que faculten a los representantes para evaluar el cumplimiento del programa de gobierno y decidir acerca de la idoneidad de quienes lo aplican.

La encuesta realizada por Julia Flores y el equipo que encabeza ofrece la información necesaria para diseñar un elenco de reformas que, además de las referidas antes, solucione los grandes problemas del desarrollo regional, de la organización administrativa estatal y municipal, de la dispersión normativa y de los demás asuntos que la población advierte o al menos intuye, muchos de los cuales han sido identificados y sistematizados por Daniel Barceló y José María Serna en este volumen.

Fecha de recepción: 30-9-2015.

Fecha de aceptación: 29-10-2015.