

La recomposición del pacto federal

LUCILA OCAÑA*

Resumen: Se hace una revisión de los estudios sobre el federalismo en México en las últimas décadas, se destaca la importancia de la investigación histórica que dilucida algunos de los problemas del origen del federalismo en México. Asimismo, se presentan nuevas perspectivas para el análisis de la recomposición del pacto federal desde la perspectiva de la ciencia política. El Senado de la república en la LXVI legislatura que se instaló en octubre de 1994 ha experimentado un cambio en su estructura a partir de la representación de la primera minoría, asimismo ha habido un intento de redefinición de su identidad funcional al declararse en favor de un nuevo federalismo. Se incluyen algunas declaraciones y posturas de los senadores de los tres partidos representados. Finalmente se concluye con la agenda de la recomposición del pacto federal.

Abstract: Review of studies on Mexican federalism in recent years. Importance is placed on the historical research which clarifies some of the problems of the origin of federalism in Mexico. New perspectives for analyzing the recomposition of the federal pact from the perspective of political science are also analyzed. During the LXVIth term of legislature, starting in October 1994, the Senate of the Republic has experienced a change in its structure following the representation of the first minority. There have also been attempts to redefine its functional identity following its declaration in favor of a new form of federalism. The article includes declarations and positions of the senators of the three parties represented, and concludes with the agenda of the recomposition of the federal pact.

LA RECOMPOSICIÓN DEL PACTO FEDERAL nos lleva a revisar el potencial democrático de los componentes institucionales del sistema federal y la cultura parlamentaria de las élites políticas que estarían llamadas a actualizar tal potencial. Fijamos la atención en la institución clave del pacto federal, el Senado y su vinculación con los Congresos estatales, por ser éstos los que combinan tanto los principios federalistas como los principios de democracia representativa. Ahí se observan algunos aspectos esenciales para la democracia: control hacia el ejecutivo (federal y estatal) con mecanismos correctivos y limitativos del presidencialismo y las actitudes autoritarias, espacios de distribución de poder que hagan factible la pluralidad, condiciones de convivencia democrática y problemas de representación y cultura política de los actores.

ACERCA DEL ESTUDIO DEL FEDERALISMO

Los estudios sobre federalismo en México se pueden agrupar en tres enfoques: los históricos, los constitucionalistas y otros trabajos que desde la adminis-

* Dirigir correspondencia a la División de Estudios de Posgrado, Coordinación de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Zona Cultural de Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F., fax 665-17-86.

tración pública plantean problemas de descentralización y autonomía municipal. En los trabajos de corte histórico destacan aquellos que explican las vicisitudes de la instauración de una república federal y las luchas entre federalistas y centralistas a lo largo del siglo XIX. Es interesante destacar que los estudiosos del federalismo mexicano, al investigar sobre los orígenes, dilucidaron un problema que hasta la actualidad preocupa y es el de que si el federalismo en México es una copia del estadounidense, si es producto de una influencia teórica de otros países o si responde a una necesidad política de los factores de poder a nivel local. Álvarez del Castillo y Farías¹ nos presenta brevemente los orígenes en la Constitución de Cádiz de 1812 al ser creadas las diputaciones provinciales, cómo fue el federalismo una solución para mantener unida a la nación mexicana ante los peligros de disgregación y en qué sentido ha sido en la historia del país una llamada de atención hacia los problemas locales y una respuesta al centralismo de la Colonia, primero, y después, al despotismo de Iturbide y a la dictadura de Porfirio Díaz. Es, por tanto, ingrediente fundamental de las luchas por la democracia.

Estos autores admiten que no ha habido avance en este terreno del federalismo y esto lo explican en términos de que "no llegó a convertirse en permanente estilo de vida por falta de tiempo y la debida articulación, habiéndose quedado, al final del siglo XIX, en mera declaración formal, en constitución jurídica destacada, en la teoría de Heller, pero sin vínculos con la realidad que se padecía [...] no consiguieron articular la fuerza suficiente para llevarla también al campo económico y social; no tuvieron la organización necesaria para avanzar a través del Federalismo y modificar el sistema heredado que se apoyaba en el acaparamiento de la riqueza, miseria tradicional del pueblo y bancarrota del erario público".² Más adelante presentamos una posible explicación con el surgimiento del estado social de derecho en la Constitución de 1917.

Más aún, a finales del siglo pasado surgió una corriente constitucionalista "la cual trató de apoyar y justificar la dictadura porfirista [...] buscaron justificar la subordinación estatal y el control político de la Federación" minimizando la posición de los estados y justificando la existencia necesaria de un gobierno centralista fuerte y con un sistema represivo para castigar al que se opusiera al mismo. Se reforzaron las prácticas autoritarias con la designación desde el centro de los gobernadores.³

Los constitucionalistas mexicanos contemporáneos, preocupados por el fenómeno del presidencialismo en México, desde un punto de vista jurídico revisaron las competencias y facultades entre los tres niveles de gobierno. Ligados a estos estudios, con las reformas al municipio en la administración de Miguel de la Madrid, desde la administración pública se revisaron los aspectos del pacto federal que tienen que ver con la coordinación fiscal y la promoción del desarro-

¹ Enrique Álvarez del Castillo y Urbano Farías, "El federalismo como decisión política fundamental del pueblo mexicano"; Roberto Ortega Lomelín, "La descentralización y el nuevo federalismo", ambos en *México. 75 años de revolución*, Política I, FCE, 1988.

² Álvarez y Farías, *op. cit.*, p. 64.

³ *Ibid.*, p. 75.

llo.⁴ Es importante mencionar los resultados de estos enfoques, en virtud de que apuntan a una explicación sobre el estado actual del tema.

La instauración del Estado social de derecho a partir de la Constitución de 1917 sirve de explicación —y tal vez de justificación— de la implantación del presidencialismo y del centralismo. Dice Fix-Zamudio: “Con el Estado social se vigoriza el intervencionismo estatal en la economía, en las organizaciones sociales y políticas, todo ello con el propósito de lograr una redistribución de bienes y servicios; el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores desprotegidos y la realización de las instituciones de seguridad social [...] se impone el predominio del Poder Ejecutivo debido a que este último cuenta con los instrumentos necesarios para realizar las actividades de justicia social que caracterizan o deben caracterizar al Estado contemporáneo”.⁵ Aunque la Constitución de 1917 mantuvo el pacto federal, la nueva concepción del Estado le otorgaba un papel preponderante al poder ejecutivo para atender los problemas de justicia social y desarrollo.

Esto condicionó la subordinación del Congreso al ejecutivo, pero debía desaparecer con el desmantelamiento del Estado de bienestar. Sin embargo, para dar continuidad a la lucha por la equidad y la justicia social (el liberalismo social) el Estado se reserva funciones directivas, en materia agraria, en salud, en educación, y continúa manejando los recursos públicos para tal fin, aunque implementando esquemas de descentralización. Un estudioso del federalismo, Roberto Ortega Lomelín, dirá que: “siendo el federalismo consustancial a la organización del Estado, la reforma de éste conlleva transformaciones en aquél [... la reforma del Estado] implica nuevas prácticas públicas, la adecuación de instituciones políticas y nuevas relaciones entre los poderes y del Estado con la sociedad”.⁶ Concretamente ubica el autor los avances del federalismo a través de las políticas de descentralización, distribución de competencias entre la federación y los estados, como el sistema de coordinación fiscal, los convenios de desarrollo, la canalización de recursos y el Pronasol.

Asimismo, Ortega Lomelín dice: “La institución del Senado de la República tiene que ver con la integridad del orden federal, con la resolución de conflictos entre la federación y los estados, con la llamada garantía federal o protección que la federación debe otorgar a las entidades federativas en cuanto a gobiernos republicanos locales, casos de invasión y de conflictos sociales domésticos. Igualmente se encuentra vinculada a la participación de los estados en la formación de la voluntad federal. El Senado es parte clave originaria e insustituible del sistema federal de gobierno, desde su origen tuvo como propósito la conciliación de los intereses de los estados ante y en la instancia federal”.⁷

En el terreno de la ciencia política, hay un interés creciente en la discusión de los arreglos institucionales apropiados para la democracia. Recientemente han

⁴ Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y municipio*, FCE, México, 1994.

⁵ Héctor Fix-Zamudio, “La función actual del Poder Legislativo”, en *El poder legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, IJUNAM, México, 1994, p. 16.

⁶ Roberto Ortega Lomelín, *op. cit.*, pp. 40-44.

⁷ *Ibid.*, p. 47.

aparecido investigaciones de politólogos estadounidenses que plantean al federalismo como alternativa viable para la transición democrática en Latinoamérica.⁸ En este enfoque se inscribe el trabajo de Alonso Lujambio sobre México, quien centra su análisis en la dicotomía entre presidencialismo mayoritario y excluyente, y federalismo integrador y consensual. Cabe mencionar que el artículo de Lujambio se inscribe en una concepción del federalismo que rompe con la tradición política del país; para Lujambio son las conquistas de los partidos de oposición en el ámbito regional, lo que estaría dando el impulso al nuevo federalismo. “El éxito de la transición —dice Lujambio— va a depender en buena medida de que las élites políticas mexicanas —oposición y gobierno— sean capaces de replantear la interacción entre los arreglos institucionales presidencial y federal en la definición de sus estrategias de competencia por el poder [...] el federalismo (por naturaleza consensual e inclusivo), al ofrecer oportunidades institucionales y mecanismos de distribución del poder, puede atemperar, que no eliminar, el carácter mayoritario de regímenes presidenciales de gobierno”.⁹

Para Lujambio el tema del federalismo está íntimamente ligado al sistema político. En esta idea sigue a dos autores estadounidenses: a Harry Kantor, que había dicho que “la presencia de un partido hegemónico es la variable central que ha obstaculizado el funcionamiento del federalismo en México”, y a William H. Riker, quien afirmaba que “la variable más importante para definir la naturaleza y características de un sistema federal está en la naturaleza del sistema de partidos y en su competitividad”.¹⁰ En este sentido podemos retomar el análisis de Jaime Cárdenas: hay consenso en que “El proceso de liberalización que el régimen ha iniciado desde los años sesenta, con la creación de la figura de los diputados de partido, ha ido paulatinamente perfeccionando el sistema de partidos, y el paso del partido hegemónico comienza a evolucionar a un sistema partidario que presenta algunos rasgos pluralistas”.¹¹

Según Lujambio, el impulso federalista estaría dado por la pluralidad de fuerzas políticas, es decir, por el cambio en la diversidad partidaria del centro y los estados; por tanto, es en los espacios de poder regional que está ganando la oposición a través de las elecciones a gobernador y en los ayuntamientos (y la aceptación de este hecho por parte del PRI), donde descansa el federalismo “y al imponerse en los partidos una mecánica de descentralización como resultado de la creciente competencia electoral”.

También ha habido un constante interés por el federalismo por parte de los estudiosos del poder legislativo, particularmente del Senado de la república.¹² El Senado no sólo participa en la formación de la ley federal, sino también es un

⁸ Véase la bibliografía comentada de Alonso Lujambio, “Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México”, en Alicia Hernández Chávez, *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, Colmex-FCE, México, 1994.

⁹ Lujambio, *op. cit.*, p. 78.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 96-97.

¹¹ *Ibid.*, p. 221.

¹² Como ejemplo está el Coloquio del Senado de la República y la UNAM, “Política y procesos legislativos”, de la LII Legislatura, Porrúa, México, 1985.

organismo que puede impedir en un momento dado la expedición de leyes que afecten la autonomía estatal. En el Coloquio que organizó el Senado de la república en 1985, encontramos trabajos presentados por legisladores y académicos de las áreas de derecho parlamentario y ciencia política. Vale la pena detenerse en el artículo de un investigador estadounidense, Rudolph O. de la Garza, titulado “El rol político del Senado mexicano: hipótesis para un futuro estudio”,¹³ donde desde la perspectiva del estructural-funcionalismo se presentan algunas sugerencias para la investigación del tema que merecen ser discutidas. El autor refuta la validez de las conclusiones a las que llegan los investigadores mexicanos, que califica de superficiales, por ejemplo, al decir que “la legislatura mexicana y el Senado en específico juegan un papel marginal en la política nacional”; al considerar —como Cosío Villegas— que el Senado está atado al ejecutivo, o como Levy y Szekely, que “concluyen que el Congreso es prácticamente un sello de aprobación, quien pasa todas las leyes propuestas por el presidente sin someterlas a modificación alguna”.¹⁴

De la Garza propone elaborar las contribuciones hechas por el Senado como institución, diferenciando entre el papel formal y el informal que juega en el sistema federal, y entre las funciones del Senado como una institución federal *versus* su función como institución política. Cuando De la Garza presentó su ponencia todavía el Senado no estaba abierto a la primera minoría en cada estado, y por lo tanto el control de la institución por parte del PRI era absoluto. Aun así, el autor sugiere que había que realizar estudios empíricos para investigar los intereses involucrados en la formulación de leyes, porque los senadores, como representantes de un estado podían intervenir en función de la fuerza económica y política de su entidad, de su cercanía con el gobernador y del interés que tuvieran en determinadas leyes. “Los senadores están bien colocados —dice De la Garza— para afectar el proceso legislativo a través de audiencias informales, entrevistas con el presidente o miembros del gabinete, o con otros miembros de la alta burocracia. Y hasta que tales estudios sean hechos, es prematuro concluir que el Senado no tiene un papel significativo en el proceso legislativo”.¹⁵

La función legislativa está íntimamente relacionada con la función representativa: la articulación de intereses y la representación real. La pregunta clave es a quién representan los senadores y comprender que durante el periodo en el cargo pueden ir ampliando la gama de grupos de interés representados, sobre todo como resultado de su papel de gestor, de la extensión de sus relaciones políticas, de su capacidad de liderazgo para resolver problemas estatales, etcétera. Sólo hasta que se hayan investigado las actividades de los senadores se puede llegar a conclusiones sobre el Senado como institución y los senadores como actores políticos. Si encontramos que los senadores funcionan como representantes estatales ante la representación nacional, podríamos pensar que existen vasos comuni-

¹³ Rudolph O. de la Garza, “El rol político del Senado mexicano: Hipótesis para un futuro estudio”, en Coloquio del Senado..., *op. cit.*, pp. 281-315.

¹⁴ *Ibid.*, p. 283.

¹⁵ *Ibid.*, p. 284.

cantes en el sentido del federalismo entre el Senado y los estados. Un estudio empírico arrojaría información, por ejemplo, sobre quiénes son voceros de los intereses centralistas, ya sea que estén directamente relacionados con el presidente o con la dirigencia nacional del partido; y quiénes, por el contrario, son más productos locales, quiénes tienen más éxito que otros en influir políticamente y por qué, etcétera.

Hay algo que no ha sido tomado muy en cuenta en las investigaciones sobre actores políticos: la importancia del regionalismo. Muchas relaciones de las "camarillas" parten de un reclutamiento político con base en identidades regionales. Habría que ver si se rebasa el nivel de reclutamiento y se entra en el Senado en una lógica de representación del interés del estado, independientemente de que se dan pasos en la carrera política, venciendo incluso a los senadores del mismo estado que compiten entre sí.

Todo esto nos lleva a investigar empíricamente (como insiste De la Garza) la cultura política de los senadores, a través de las actividades en el Senado, de los individuos y de la institución. Problema de investigación que se vuelve más complicado con la apertura a la pluralidad. Un Senado plural —aunque con representación desproporcionada— debe despertar dudas en torno a qué sea una institución marginal para la vida política del país; de lo contrario, podemos estar ante la posibilidad de la recomposición del pacto federal, como lo plantearemos más adelante.

En torno a los problemas del federalismo citamos a continuación algunas declaraciones recientes de los senadores de la LVI Legislatura:

En el Senado, la bancada panista anunció que el federalismo sería uno de sus objetivos a alcanzar en la presente Legislatura.¹⁶ Por su parte, el coordinador del PRI, Fernando Ortiz Arana, se ha pronunciado varias veces por el fortalecimiento del federalismo;¹⁷ y Ricardo Monreal, presidente de la Comisión de Asuntos del Pacto Federal, ha manifestado que "hay que terminar con la injerencia de los gobiernos estatales en el reparto de los apoyos económicos a los municipios" y ha anunciado que para llegar a un nuevo esquema federal, se prevé analizar la Ley de Coordinación Fiscal en foros regionales de consulta.¹⁸

La oposición perredista ha interpretado la facultad del Senado en términos de federalismo como la posibilidad de resolver conflictos políticos por la vía de la desaparición de poderes. Las facultades exclusivas del Senado para resolver cuestiones políticas en los estados están estipuladas en el art. 76, fracciones V y VI. Indica la fracción V. Apenas se instaló la LVI Legislatura, el senador perredista entrante, Félix Salgado Macedonio, anunció en Acapulco, Gro., el día 17 de octubre, que: "otra de las tareas importantes que llevará a cabo la fracción parlamentaria de senadores perredistas será la de pedir la desaparición de poderes en

¹⁶ Álvaro Delgado, "Cuadruplicar recursos a municipios, meta de AN para dar fin al centralismo", *El Universal*, 24 de octubre de 1994, p. 3.

¹⁷ Fernando Ortiz Arana, "El Senado ante el nuevo pacto federal", *El Nacional*, 7 de noviembre de 1994, p. II.

¹⁸ Jorge Camargo, "Revisa el Senado la ley de coordinación fiscal; la someterá a consulta nacional", *El Universal*, 3 de enero de 1995, p. 3.

Chiapas, 'porque ahí hay guerra, ingobernabilidad y porque hubo fraude electoral'.¹⁹

Por su parte, el presidente del Congreso estatal de Chiapas, Francisco Sau Lara, dijo que "sería anticonstitucional que el Congreso de la Unión pretendiera decretar la desaparición de poderes en el estado, [que] el concepto de desaparición de poderes que nació a finales del siglo XIX tiene una connotación diferente a la que ahora quieren manejar algunos grupos". Para el Congreso estatal, una vez que "se calificó la elección, el gobierno es constitucional y legítimo, ninguna otra situación se puede dar al margen del Congreso del estado de Chiapas", en franca alusión a que no se puede decretar la desaparición de poderes ni negociar la renuncia de Eduardo Robledo en los diálogos para la paz.

En forma recurrente se presenta en el Senado el problema de si es pertinente abordar los conflictos estatales; para algunos son de tal importancia que se convierten en asuntos de interés de la federación; para otros, son asuntos que deben tratarse en los estados y que sería una violación a su autonomía decidir sobre ellos. Así plantea Francisco Sau Lara que los problemas están en Chiapas, pero tienen carácter federal, por eso se reconocen como interlocutores el gobierno federal y el EZLN, "excluyendo a las autoridades estatales en la negociación de la paz, pero las cuestiones que solamente les incumbe a los chiapanecos, obviamente deberán resolverlo entre ellos".²⁰

Uno de los obstáculos para cumplir con el principio federalista es el presidencialismo, los senadores del PRI ponen en primer plano su relación con el presidente. Silvia Hernández opina que no se puede dejar de respaldar al presidente que es el líder moral del partido; Gustavo Carvajal va más allá y dice: "el gobierno actual ha salido de sus filas y el PRI no va a ser un partido que esté golpeando y dejando de apoyar las acciones del Presidente, no va a haber críticas, pedimentos y acciones fuertes contra el Presidente... señalamientos contra funcionarios sí, porque no representan al ejecutivo, trabajan para el ejecutivo, pero de eso a que vayamos a tener una actitud crítica y golpear los planes y proyectos de estado, no".²¹ Ricardo Monreal propone analizar, cuestionar y criticar decisiones fundamentales aun a costa del presidencialismo, aunque agrega: "no es el momento de actuar con protagonismo político en aras de manchar la imagen pública de un ex presidente".²²

La brusca apertura de México al exterior, la formación de los grandes consorcios con capital extranjero y la expansión de grupos financieros con base en la privatización de empresas públicas han profundizado en pocos años las desigualdades regionales, desigualdades sociales que los gobiernos estatales no pueden

¹⁹ Juan José Guadarrama, "Salgado a Mario Ruiz: siga las pesquisas, 'caiga quien caiga'", *La Jornada*, 18 de octubre de 1994, p. 18.

²⁰ Rita Balboa, "Anticonstitucional, desaparecer en Chiapas los poderes por el diálogo", *El Universal*, 30 de diciembre de 1994, p. 15.

²¹ Entrevista de Georgina Solís a Gustavo Carvajal Moreno, "Que los priístas decidan. GCM", *Reforma*, 31 de enero de 1995, p. 4.

²² Conrado García, "El tiempo actual es propicio para que el PRI haga una valoración objetiva: Monreal", *Excelsior*, 3 de enero de 1995, p. 22.

enfrentar; así como tampoco están en posibilidades para abatir los problemas de su población en pobreza extrema. En su lugar fue el ejecutivo federal quien acudió a auxiliar a sectores y localidades urgidas de atención, a través de programas administrados desde la presidencia, sin que se pueda afirmar que se hayan obtenido resultados considerables en todas las entidades federativas, como lo manifiestan algunos senadores, entre ellos el ex gobernador de Chihuahua, Saúl González Herrera quien "calificó de insuficiente la ayuda que se brinda a indígenas y campesinos" en su estado;²³ o el senador Raúl Carrillo de Baja California que se queja sobre los 8 millones de mexicanos que aún no tienen acceso a servicios de salud.²⁴

Esta nueva realidad ha influido para alentar la discusión sobre un nuevo pacto federal, posición reiterada por Fernando Ortiz Arana, quien ha declarado que se requiere abatir el centralismo e impulsar el municipio, ya que dice: "el municipio es el espacio democrático por excelencia [...] de la mayor importancia para la ciudadanía", al grado de que su atención impulsó a la creación de una nueva comisión de fortalecimiento municipal.²⁵

Para que el Senado tenga mayores atribuciones de órgano de gobierno en el nuevo federalismo, se requiere modificar la legislación para que tenga la posibilidad de revisar y aprobar el presupuesto anual de egresos, es lógico que los representantes de las entidades federativas supervisen las asignaciones presupuestales a sus entidades. En ese sentido se pronunció en una entrevista la senadora Silvia Hernández, quien dijo: "cuando se discute en qué se va a gastar el dinero de la Nación, los senadores no participamos en la discusión sobre la distribución de los egresos. Decimos qué impuestos se pueden cobrar, pero después no sabemos si a nuestro estado le van a tocar tantos o cuantos beneficios. Se le tiene que devolver esa facultad al Senado".²⁶

Esto implica que el Senado revise el artículo 74 de la Constitución sobre la aprobación del presupuesto de egresos, el presupuesto federal de los estados, así como los convenios de coordinación entre la federación y los estados. Lo curioso es que no hay acuerdo entre los legisladores para asumir estas facultades, primero porque no quieren "quedar colocados en una situación difícil, en la que un senador votara a favor de atender necesidades de un estado, en menoscabo del suyo", y segundo porque "no está claro qué criterios se tomarían en cuenta, pues podría haber descontento en que algunos estados con fuertes ingresos fiscales fuesen sacrificados en aras de los más necesitados".²⁷

²³ Rodrigo Ibarra, "Es insuficiente la ayuda al estado de Chihuahua", afirma González", *La Jornada*, 23 de octubre de 1994, p. 41.

²⁴ Isabel Llinas Zárate, "8 millones de mexicanos aún no tienen acceso a servicios de salud", *Unomásuno*, 25 de octubre de 1994, p. 4.

²⁵ S/a, "Buscarán impulsar desde el Senado un mayor fortalecimiento y autonomía del municipio", *El Sol de México*, 26 de diciembre de 1994, p. 17.

²⁶ Entrevista a Silvia Hernández por Ciro Gómez Leyva, "Ve a un Ejecutivo respetuoso", *Reforma*, 25 de octubre de 1994, p. 2.

²⁷ Aurelio Ramos M., "Podría intervenir el Senado en el presupuesto federal de los estados", *Excelsior*, 13 de noviembre de 1994, p. 4.

Aparentemente el PAN considera que no se tienen que tomar en cuenta factores tales como población, PIB, ingreso per cápita, etcétera. El PAN argumenta que “actualmente la Federación capta 80% de los recursos, cuando debería ser sólo 50%” y dice que presentará una iniciativa para la nueva distribución de recursos que duplicaría la asignación de los estados y cuadruplicaría la de los municipios.²⁸ En ese sentido, los diputados panistas de Baja California propondrían la autonomía municipal, puesto que están enfrentando múltiples problemas, como en educación, donde la media nacional de gasto educativo es de 6% y en Baja California existe un rezago muy amplio que hace que el estado gaste en ese rubro un 8 por ciento.²⁹

El hecho de que los senadores en funciones estén haciendo una carrera política limita su actuación en defensa de sus estados. En un sistema de partido único a lo largo de 65 años, la representación de la nación ha consistido en un juego de reparto de escaños por parte del PRI, a quienes pertenecen a la “familia revolucionaria”, y en ese caso su actuación responde a la cultura política tradicional del PRI. Dice Layda Sansores, hija de Carlos Sansores Pérez, presidente del CEN del PRI en los setenta: “en el Partido nadie da imposiciones ni dice lo que hay que hacer, pero todos respondemos a inercias y a aprendizajes de muchos años [...] cada senador podría hablar con más libertad si no estuviera pensando en la gubernatura o en su carrera política”.³⁰

Repetimos, lo que se persigue es la representación de la nación. Aunque en la práctica lo que ahora se tiene en el Senado es la representación de los tres partidos. El PRI considera un gran avance la apertura del Senado a la primera minoría. Fernando Ortiz Arana considera que en el nuevo Senado “hay riqueza ideológica, doctrinaria y normativa. Las primeras minorías de cada una de las entidades se verán representadas y contribuirán en condiciones de equidad, a formar la voluntad general”.³¹ Sin embargo, el panista Gabriel Jiménez Remus expresa con desencanto que “la oposición no puede evitar una reforma constitucional”,³² porque siempre está en minoría y su compañero de bancada Goycochea cuestiona la proporcionalidad de la representación cuando reclama que “no puede ser que alguien que tiene 48% de los votos decida por el 100% en forma unilateral”.³³ Por su parte, los consejeros ciudadanos proponen ampliar el Senado a la segunda minoría, puesto que de otra forma —dicen— se excluye

²⁸ Álvaro Delgado, “Cuadruplicar recursos a municipios, meta de AN para dar fin al centralismo”, *El Universal*, 24 de octubre de 1994, p. 3.

²⁹ Arturo López, “Buscan legisladores de BC la autonomía municipal”, *El Universal*, 17 de octubre de 1994, p. 7.

³⁰ Gabriel Andrade Sánchez, “El PRI no debe ser la instancia aplaudidora del gobierno”, *El Nacional*, 9 de febrero de 1995, p. 3.

³¹ Fernando Ortiz Arana, “El nuevo Senado”, *Summa*, 6 de noviembre de 1994.

³² José Quintero Arias, “La sumisión priísta ata al legislativo: Jiménez Remus”, *Unomásuno*, 22 de enero de 1995.

³³ Gabriel Andrade Sánchez, “La participación política de los empresarios debe acrecentarse”, *El Nacional*, 2 de enero de 1995.

otra fuerza política.⁹⁴ Lo que no se explica aún es si una mejor representación de partidos políticos fortalecerá el federalismo.

La confusión que hay sobre el significado institucional del Senado puede observarse en la creación de una comisión plural legislativa para dialogar con el EZLN, a solicitud de Zedillo. La discusión versó sobre si dialogarían como representantes del poder legislativo o de los partidos políticos, con marcadas diferencias en cuanto a las decisiones que se llegaran a concertar con el EZLN. Hasta la fecha no está claro que la participación de legisladores dé capacidad de decisión a la parte del gobierno.

Hay quienes ubican el problema de la debilidad del Congreso en el déficit de representación. Sin embargo, ni en el caso de que los procesos electorales sean totalmente transparentes se resuelve tal problema. Si hacemos caso a las voces del pueblo que dicen no sentirse representados por ninguno de los partidos —aunque votan por alguno en las elecciones—, concluiríamos que la representación de los estados sigue siendo deficiente:

Integrarán la Cámara de Senadores cuatro miembros por cada Estado de la Federación y por el Distrito Federal, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, en los términos dispuestos por el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 2o, 2o párrafo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Según Jiménez Remus, es “la sumisión priísta la que ata al legislativo”, que debe representar primero a la nación y después a su partido. Lo que hace pensar que el coordinador de la fracción panista en el Senado pugna por un voto de conciencia, por un voto de calidad, no por un voto disciplinado al partido, en lo que coincidiría Heberto Castillo cuando dice que lo importante es tener “una actitud responsable, ética y comprometida con la nación”. En efecto, no importaría que fuera desigual la representación de los partidos si el voto fuera individual y consciente, no disciplinado al partido, ni ceñido a la lógica de sus intereses y a la rigidez de sus principios, sino a decisiones consensadas, condescendientes, donde cada quien cede un poco respecto a su óptimo. Y por el lado de las bases representadas, el legislador tiene que establecer contacto con su congreso local, no puede desconocer la opinión de su estado, no puede en aras de la representación de la nación, pasar por encima del principio federalista.

Heberto Castillo va más allá cuando afirma: “el Congreso no puede aprobar lo insuficientemente discutido entre los legisladores, lo no consultado con la sociedad [...] que se respete el compromiso de que haya un plazo de 30 días entre la presentación y la aprobación de una iniciativa”,⁹⁵ que llevaría a terminar con

⁹⁴ Jorge Camargo, “Proponen consejeros ciudadanos la redacción de un nuevo Cofipe”, *El Universal*, 17 de noviembre de 1994, p. 1.

⁹⁵ Néstor Martínez, “Inversión privada en ferrocarriles y comunicaciones vía satélite”, *La Jornada*, 27 de enero de 1995, p. 13.

la práctica de legislar “al vapor”. Y tal vez habría posibilidad de levantar la opinión en los estados sobre leyes federales que les afectan.

Otra cuestión que afecta el funcionamiento del Congreso es que en México tenemos un derecho a la información muy restringido, el ejecutivo le restringe la información al Congreso de la Unión, y éste al público. Dice la senadora Layda Sansores San Román: “nos dan información fuera de tiempo, inoperante, y eso cuando nos llega, y ya no podemos influir en las decisiones; sólo nos queda entender y aceptar, que ya es un avance, porque a veces ni información... Necesitamos un Senado con mayor información, porque la información es poder, poder de decisión, a veces los senadores no tenemos la información para presentar una iniciativa, ni siquiera para analizar las que nos llegan”.⁹⁶

RECOMPONER EL PACTO FEDERAL

Efectivamente, el pluripartidismo está agitando la cuestión del federalismo, pero desde nuestro punto de vista, ese pluripartidismo debe encauzarse más por el lado del poder legislativo, que del ejecutivo, porque el poder legislativo es el que institucionalmente puede limitar al ejecutivo (y especialmente el Senado, que es el órgano de la voluntad federal) y el que permite la discusión plural de la agenda federal. Importan los congresos estatales, no como garantía de la limpieza electoral, sino como institución de control y vigilancia del ejecutivo estatal, como dispositivo institucional plural para la concertación del presupuesto, el reparto de atribuciones entre el centro y los estados, las políticas fiscales, la autonomía estatal en programas de desarrollo, en distribución del gasto público y en obras de beneficio social, etcétera.

Los avances de la oposición con gobiernos estatales panistas y con algunos municipios ganados por distintos partidos de la oposición no pueden verse como logros del federalismo, porque no cortan con la relación de autoridad vertical del centro a los estados y de los estados al municipio. Hay que hacer hincapié en que la oposición no ha avanzado lo suficiente en los congresos estatales y en el Congreso de la Unión y que el PRI sigue teniendo el control absoluto de estas instancias, no sólo por la imposición de la cláusula de gobernabilidad o ahora por la sobrerrepresentación, sino porque la oposición tampoco ha asumido una cultura parlamentaria que se traduzca en credibilidad en el Congreso y en conquista del voto ciudadano por cargos de representación que no sean las presidencias municipales o las gubernaturas. El presidencialismo ha dejado acendrada la idea de que lo importante es ganar el poder ejecutivo.

El pluralismo debe repercutir en los arreglos institucionales de los congresos estatales y el Senado; la agenda federal va a avanzar en la medida en que los congresos estatales se fortalezcan y funcionen no en una lógica partidista sino federalista, y que esto impacte en la voluntad federal, en el Senado de la república. La

⁹⁶ Gabriel Andrade Sánchez, “El PRI no debe ser la instancia aplaudidora del gobierno” *El Nacional*, 9 de febrero de 1995.

contradicción centro-entidades federativas se resuelve en la concertación Congreso y presidencia sobre políticas de corte federalista y su legislación correspondiente. En el supuesto de una evolución del pluripartidismo, un enfrentamiento entre el presidente (del PRI) y el gobernador (de la oposición), los congresos estatales servirían de apoyo político del ejecutivo estatal, mientras que el Senado (plural) empujaría hacia el federalismo, llegando a acuerdos con el ejecutivo federal o enfrentándolo.

A reserva de que hacen falta investigaciones sobre los congresos estatales (llamadas en la Constitución legislaturas de los estados), se puede decir que han sido instituciones muy débiles y que sus integrantes no han desarrollado una cultura parlamentaria, que se desarrolla a partir de la idea de que un cuerpo de ciudadanos pueden reunirse para aprobar o rechazar una medida dictada por la autoridad (generalmente relacionada con impuestos); en oposición a un gobierno monárquico, se desarrolla el derecho al sufragio para elegir y renovar periódicamente a las autoridades; el derecho a la resistencia y en algunas culturas la destitución del gobernante que deja de cumplir su compromiso con la comunidad y finalmente toda la cultura parlamentaria que se expresa en la literatura política liberal, desde las formas de separación y equilibrio de poderes, hasta las de control y fiscalización del poder Ejecutivo.

Tal vez contribuya a la explicación de este hecho el que desde las primeras décadas de la república hubo "una oposición municipalista a las medidas de centralización emprendida por los gobernadores" que despertó movimientos políticos que terminaban en la sustitución del gobernador; los presidentes municipales, los gobernadores y los diputados estatales eran "sujetos no sólo al control de sus electores sino también susceptibles de ser revocados por los mismos [...] el temor de ser revocados en cualquier momento los condujo a tratar de controlar, a través de sus amigos, de sus parientes y de sus clientes políticos, los mecanismos que pudieran activar su destitución".³⁷ Es sobre esta base, y con el apoyo de los caciques locales, que se organizó el sistema político del partido único. Además, no sólo se controló a los municipios, sino que se les desvinculó de los congresos estatales y a éstos del Congreso de la Unión. Ahora un congreso estatal puede desaparecer los poderes municipales, mientras que el municipio no está representado en el Congreso. Hubo un tiempo en que los diputados federales acudían al Congreso de la Unión con el mandato imperativo del congreso estatal, para aprobar o argumentar en un sentido que reflejara los intereses estatales. Ahora son representantes de los partidos políticos.

En el campo ideológico, el nacionalismo revolucionario suplantó la búsqueda ciudadana de soluciones civilizadas y viables a los problemas y conflictos de una comunidad, el partido único evitó que el Congreso fuera un "convenir de inteligencias, de talentos, de voluntades, de visiones, de propuestas", a nivel estatal y a nivel federal. La cultura parlamentaria, que exige reflexión y debate público, independencia de opinión, pluralidad, tolerancia y respeto, fue sustituida por el culto al presidente, la unidad revolucionaria, la sumisión a los dictados del cen-

³⁷ Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, Colmex, FCE, México, 1993.

tralismo y la disciplina de partido. Justamente una de las virtudes del régimen federal es el sano equilibrio entre diversidad y uniformidad, y la posibilidad de que algo puesto en práctica a nivel local sirva de ejemplo en otras regiones; algo que empieza a aflorar con las modificaciones introducidas en algunos congresos estatales en materia electoral, en la consulta ciudadana, en la presentación de iniciativas populares, etcétera.

En la agenda federal está pendiente la revisión de las facultades de las legislaturas locales, las obligaciones con los ciudadanos, las fórmulas de representación de sus integrantes (que equilibren a los diferentes grupos sociales de la región), y el ejercicio de sus funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales. A nivel federal la revisión de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión debe invitar también a una reconsideración de la Carta estatal y el reglamento interior de la legislatura estatal.