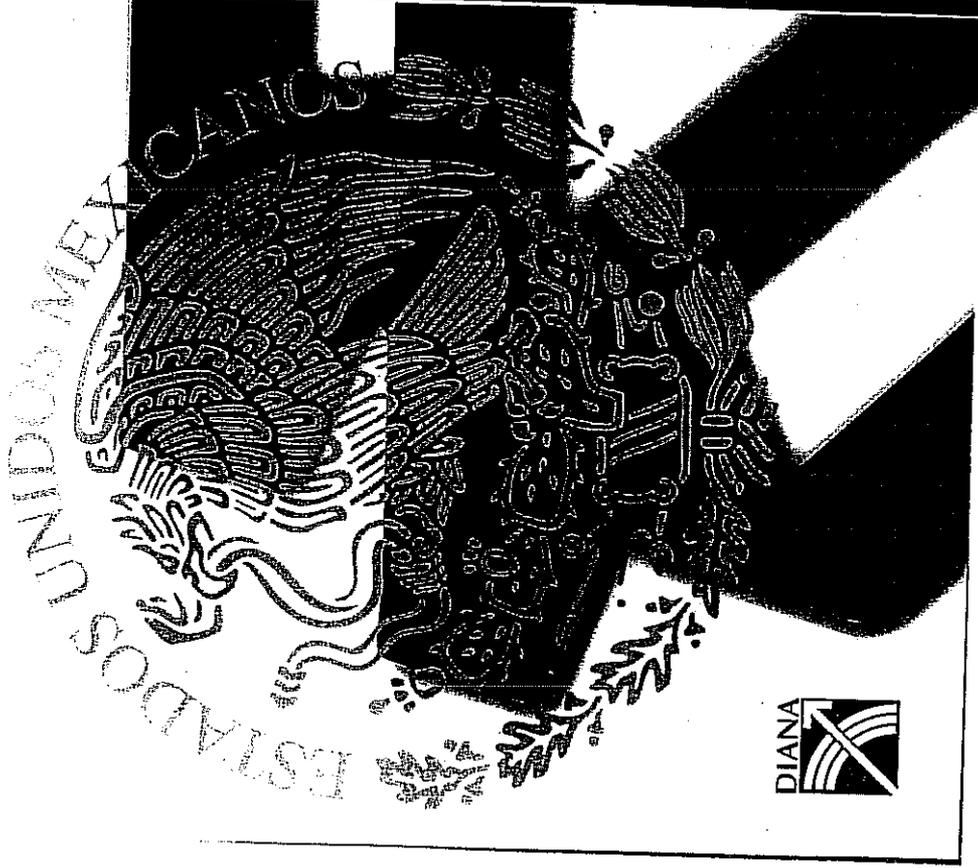


Miguel Alemán Velasco

LA REVOLUCIÓN FEDERALISTA



Ignacio Alemán Velasco nació en el estado de Veracruz. Es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha distinguido como empresario, comunicador, legislador y servidor público, y es miembro fundador de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

El compromiso que tiene con su país se demuestra en los diversos cargos que ha ocupado en su vida privada y en la función pública. Fue senador de la República. Actualmente es gobernador del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Como resultado de la reforma integral de la Constitución de Veracruz, reconoce las bases para impulsar una amplia Reforma del Estado con fundamento federalista de alcance nacional.

Es un hombre reconocido por su carácter humanista y filantrópico que ve hacia el futuro, lo cual le permite proponer proyectos como el que ahora nos presenta, orientado a analizar la importancia de la transformación que vive nuestro país.

Como novelista ha publicado *El héroe desconocido*, *Copilli*, *Corona Real*, *La Isla de los Perros*, *La maldición del Templo Mayor*, *Si el águila hablara*, la biografía del presidente Adolfo Ruiz Cortines «No siembra para mí», los libros *Aeroméxico*, *Los secretos y las leyes del espacio*, *La carrera del espacio* y *Las finanzas de la política*, así como numerosas publicaciones relativas a sus actividades profesionales y en el gobierno del estado de Veracruz.

LA REVOLUCIÓN FEDERALISTA

Miguel Alemán Velazco

LA REVOLUCIÓN FEDERALISTA



CONTENIDO

Reconocimientos y palabras preliminares	IX
Prólogo. La revolución federalista, por Carlos Fuentes	XV
Presentación, por M. V. Z. Alfonso Sánchez Anaya, gobernador del estado de Tlaxcala	XXI
<i>La revolución federalista</i> , de Miguel Alemán Velasco, por Juan Carlos Romero Hicks, gobernador del estado de Guanajuato	XXVII

LA REVOLUCIÓN FEDERALISTA

Capítulo I

EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

1.1. Esencia del federalismo mexicano	1
1.2. Desafíos del sistema federal mexicano: retos y oportunidades	7
1.2.1. Estructura presupuestal de los gobiernos locales	14
1.2.1.1. Condicionantes a los gobiernos locales	17
1.3. Aspectos relevantes del federalismo en el ámbito internacional.	23

Capítulo II

LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES (CONAGO)

Antecedentes de la CONAGO	37
2.1. Estructura y funcionamiento de la CONAGO	40

V

1a. Edición, Mayo de 2004
2a. Impresión, Julio de 2004

DERECHOS RESERVADOS

ISBN 968-13-3881-2

Diseño de portada: Emilia Martínez

Copyright © 2004 por Miguel Alemán Velasco.

Copyright © 2004 por Editorial Diana, S.A. de C.V.
Arenal No. 24 – Edificio Norte,
Ex Hacienda Guadalupe Chimalistac,
01050, México, D.F.
www.diana.com.mx

IMPRESO EN MÉXICO – PRINTED IN MEXICO

Prohibida la reproducción total o parcial
sin autorización por escrito de la casa editora.

Capítulo IV	
LA PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA	
4.1. Antecedentes	97
4.1.1. Convenciones nacionales fiscales	97
4.1.2. Segunda convención	98
4.1.3. Tercera convención	98
4.2. Organización de la Primera Convención Nacional Hacendaria	100
4.2.1. Consejo Directivo	102
4.2.2. Coordinación Técnica de la Convención	105
4.2.3. Dirección Ejecutiva	107
4.2.4. Siete Mesas de Análisis y Propuestas	107
4.2.5. Las Comisiones Técnicas	110
4.3. Objetivos de la Primera Convención Nacional Hacendaria	111

Capítulo V

HACIA UN NUEVO PACTO SOCIAL

5.1. Nuestra visión	115
5.1.1. Proyecto de reforma constitucional federalista	124
5.1.1.1. Propuesta de reforma al artículo 25	127
5.1.1.2. Propuesta de reforma al artículo 73	133
5.1.1.3. Propuesta de reforma al artículo 116	135
5.1.1.4. Propuesta de reforma al artículo 117	138
5.1.1.5. Propuesta de reforma al artículo 124	139
5.1.2. Proyecto para integrar a la Constitución figuras de democracia semidirecta	141

2.1.1. Comisiones de Trabajo de la CONAGO	47
2.1.2. La Comisión de Gobernadores para la Reforma del Estado	48
2.1.2.1. La Declaración de Cuatro Ciénegas	57

Capítulo III

**ACUERDOS PARA EL FORTALECIMIENTO
DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO**

3.1. Base documental de los acuerdos respecto a la reforma del sistema federal mexicano, de la Conferencia Nacional de Gobernadores y el presidente de la República	71
3.2. Principios acordados para la reforma al sistema federal mexicano	75
3.2.1. Federalismo cooperativo	75
3.2.2. Federalismo diferencial	77
3.2.3. Federalismo gradual	79
3.2.4. Federalismo participativo	80
3.2.5. Equidad	81
3.2.6. Corresponsabilidad	82
3.2.7. Solidaridad	85
3.2.8. Subsidiariedad	88
3.2.9. Participación ciudadana	89
3.2.10. Claridad en la rendición de cuentas	90
3.2.11. Eficacia de la organización gubernamental y en la gestión pública	92
3.2.12. Equilibrio de poderes	93
3.2.13. Aseguramiento de la unidad e identidad nacional y la integridad territorial	94
3.2.14. Promoción del desarrollo local y regional	95

5.1.2.1. Propuesta de reforma a los artículos 35 y 36.	145
5.1.2.2. Propuesta de reforma al artículo 41.	146
5.1.2.3. Propuesta de reforma al artículo 71.	148
5.1.2.4. Propuesta de reforma al artículo 99.	149
5.1.3. Propuestas en proceso de formulación.	150
5.1.3.1. Reforma constitucional para que el Senado recupere su esencia histórica de garante del Pacto Federal.	150
5.1.3.2. Reforma al régimen jurídico de tierras y aguas, y rediseño de las instituciones públicas encargadas de la explotación de los recursos naturales propiedad de la nación.	153
5.1.3.3. Reforma al régimen jurídico de la participación de las entidades federativas y los municipios en la exploración, administración y mantenimiento de nuestras riquezas arqueológicas e históricas.	156
5.2. Propuestas de reforma constitucional presentadas por los gobernadores de la CONAGO.	157
ANEXOS	
I. Base documental de la actividad de la CONAGO.	193
II. Comisiones de Trabajo de la CONAGO.	237
III. La Mesa para el Federalismo de la Secretaría de Gobernación.	241
IV. Resumen del Protocolo de Posicionamiento de las Facultades Constitucionales de los Tres Ámbitos de Gobierno.	247

RECONOCIMIENTOS Y PALABRAS PRELIMINARES

El agua de la fina lluvia xalapéña cae pertinaz en la laguna de las Ánimas. Se escurre por la ventana de mi estudio y fluye limpiando a su paso todo lo que toca.

La imagen de la lluvia me parece una metáfora de los procesos históricos. Gotas que son individuales, innumerables y forman un solo flujo, en un ciclo interminable entre lo que cambia y lo que permanece.

Inicio este trabajo con una dedicatoria a mi familia, hijos y nietos. Muy especialmente a mi esposa Christiane por su apoyo permanente en mis proyectos del pasado, del presente y en los venideros.

A semejanza de los inicios del siglo XX, en que tuvo lugar una revolución social en nuestro país, el inicio del siglo XXI llama otra vez a nuestros conciudadanos a participar activamente en el cambio de su sistema de gobierno y en la construcción de una nueva etapa histórica de la nación.

En el año 2000, en el estado de Veracruz logramos formular, negociar y aprobar una reforma integral a la Constitución del estado, y en los años subsiguientes desarrollar sus conceptos en un orden jurídico totalmente renovado y propio de una sociedad abierta, plural y democrática.

Es necesario e inaplazable el consenso nacional para lograr la tan esperada Reforma del Estado, que enmarcará políticamente y dará viabilidad a reformas accesorias como las discutidas para los sectores energético, laboral y hacendario.

Este es tal vez el proceso de definición histórica más trascendente de nuestra generación y debe incluir el diseño institucional de un

nuevo sistema de gobierno, que fortalezca el sistema federal como instrumento democrático para la justicia social.

A partir de la caducidad histórica de la "presidencia imperial" y la crisis de los autoritarismos, en el año 2000, los gobernadores de las entidades federativas nos hemos venido organizando en diversos mecanismos de diálogo, encuentro y colaboración en bien de la República. La evolución de nuestros posicionamientos, proyectos y acuerdos está pendiente de ser relatada con amplitud y en su contexto.

Los gobernadores que han participado, y los que participamos en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), junto a millones de mexicanos, sin distinción de partido, hemos iniciado una profunda revisión de nuestro sistema político.

En la Conferencia Nacional de Gobernadores se está haciendo historia. De las nuevas relaciones que las entidades federativas han establecido con la Federación se han generado mecanismos novedosos de debate, consenso y colaboración entre los tres órdenes de gobierno: el federal, los estatales y los municipios.

Quiero reiterar mi reconocimiento a todos los federalistas de nuestro país, muy señaladamente a los primeros mandatarios de las entidades federativas, que están escribiendo la historia a la que se refiere este libro, el cual aborda los logros de las diversas etapas e instancias de organización a las que hemos accedido los gobernadores durante los últimos cuatro años.

Mi agradecimiento va también a los participantes en las actividades de la Comisión para la Reforma del Estado de la CONAGO y todos los colaboradores de los gobernadores y del jefe de gobierno del Distrito Federal que han sumado su talento y esfuerzo al trabajo de reconstrucción nacional por conducto de esta organización, la que cada día se consolida más como un espacio político fundamental de nuestro país.

Mención especial nos merecen los miembros de la Secretaría Técnica de la CONAGO, quienes desde el 30 de julio de 2003 vienen desempeñando su labor con eficiencia y discreción.

Son cada vez mayores las exigencias legítimas de que requerimos acuerdos nacionales para el desarrollo y que las relaciones entre las entidades federativas, los municipios y la Federación requieren profunda revisión. A principios del siglo XXI, estamos en el umbral de

una nueva revolución; una *revolución federalista* para construir un gobierno a la altura de las expectativas y necesidades de los mexicanos.

Los mexicanos, cualquiera que sea nuestro origen y residencia, deseamos participar en la construcción de una nueva era de grandeza nacional que nos permita acceder a mejores niveles de vida, igualdad de oportunidades y desarrollo económico en todas las entidades federativas y municipios del país.

La revolución federalista busca fortalecer a nuestra nación desde sus cimientos, refundar la confianza ciudadana en sus gobiernos, dándoles mediante una nueva legalidad, nueva legitimidad; posibilitar un nuevo modelo económico basado en un auténtico y equitativo desarrollo regional, y aproximar al ciudadano a las decisiones, responsabilidades y cuentas de los tres ámbitos de gobierno, como estrategia para lograr una mayor eficiencia gubernamental.

La Declaración de Cuatro Ciénegas de la CONAGO y la Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria —documentos fundamentales del federalismo mexicano contemporáneo— han sido negociados y firmados recientemente por los gobernadores y el presidente de la República, estableciendo acuerdos históricos con un claro compromiso para la reforma del sistema político mexicano.

Los acuerdos de dichos documentos, materia de este texto, han dejado atrás el dilema de fortalecer al gobierno federal a costa de las entidades o municipios, como única opción para nuestro desarrollo económico, político y social.

En este libro establecemos nuestra posición sobre la necesidad de fortalecer el sistema federal mexicano, se presentan proyectos de reforma a diversos artículos constitucionales, para actualizar las facultades de las entidades federativas conforme a las necesidades reales de la nación, y se propone regular con precisión los alcances de las facultades concurrentes entre los órdenes de gobierno, revisándose las limitaciones a las entidades federativas para reorganizarse en beneficio de la sociedad.

Es mi convicción que un acuerdo político sobre el federalismo puede superar el largo ayuno de consensos que ha impedido la realización de otras reformas estructurales, quizá no tan urgentes, quizá no tan permanentes.

Se ha incluido al final del libro un apartado de anexos, con docu-

mentos que no han sido compendiados a la fecha en forma editorial y por ello han tenido difusión limitada. Me refiero a diversos contenidos producto de la labor colectiva de la CONAGO en bien de México.

Mi reconocimiento a todos aquellos que piensan que México es mucho más grande que los problemas que enfrenta y que está por demostrarlo en los años próximos. Estoy con ustedes.

Debe actualizarse el marco jurídico de nuestra convivencia y el diseño institucional de nuestro gobierno. Es preciso fortalecer desde su esencia a nuestro país, asumiendo todas las potencialidades de desarrollo de las diversas regiones y estados que lo integran. Una nueva etapa de prosperidad y justicia social nos permitirá fortalecer el vínculo indisoluble que nos une: el Pacto Federal.

La tan discutida transición política debe finalizar. La revolución federalista ya comenzó. Su viento de renovación —ese viento de “El llano en llamas”, de Juan Rulfo— levanta esperanzas en todos los rincones del país. Todos formamos parte de ella, pues supone una renovación fundamental de nuestro pacto social.

Ya he mencionado que son parte de esta revolución pacífica —muy en la dinámica de nuestro siglo— gobiernos, municipios, ciudadanos, organizaciones y partidos que desean mayor capacidad en sus instancias públicas, para la gestión, decisión, articulación y atención de las exigencias de nuestro desarrollo.

En la revolución federalista los únicos ganadores serán los ciudadanos, no hay vencedores ni vencidos, hay revolucionarios y reaccionarios.

El ideal republicano está escrito con orgullo en el nombre de nuestra nación: Estados Unidos Mexicanos, única expresión que nos abarca, resume y compendia como sociedad y país.

Finalmente, mi agradecimiento a Lorenzo Lazo Margáin y a Roberto López Delfín, colaboradores y amigos que me acompañaron desde el principio en los trabajos de las reuniones de las sucesivas organizaciones de gobernadores y en la integración de este texto.

Cada gota de lluvia tiene un destino. Unas primero y otras después, se suman formando grandes torrentes que toman fuerza, que ganan impulso y cambian su entorno.

Las ideas son como la lluvia que coincide y al sumarse va moldeando movimientos sociales que definen cada época. Lo que fue una reflexión sobre el sistema federal mexicano es ahora una corriente de pensamiento que crece.

Este libro es una gota en la lluvia de nuestra historia. Esta es la revolución federalista, una poderosa corriente de transformación que nos une y nos llena de esperanza.

MIGUEL ALEMÁN VELAZCO
XALAPA, VERACRUZ, MARZO DE 2004

PRÓLOGO

LA REVOLUCIÓN FEDERALISTA

Es asombrosa la vigencia que el tema federalista conserva a principios del siglo XXI, si pensamos que el debate original sobre el asunto data del siglo XVIII y, puntualmente, del pensamiento constitucionnalista de la Revolución de Independencia de los Estados Unidos de América.

Hoy, la Unión Europea mantiene una discusión sumamente viva sobre los alcances comunitarios del estatuto federal. El federalismo en Europa, ¿significa la amenaza de un Estado fuerte que rebaje a los estados-nación tradicionales? ¿O, más bien, significa, por el contrario, la retención de máxima autonomía por parte de los estados?

En México, el tema ha recobrado ímpetu a partir de la novedosa situación política que vive el país. El debate entre centralistas y federalistas data de los albores de nuestra independencia y nadie lo encarna más claramente que Miguel Ramos Arizpe, diputado a las Cortes de Cádiz de 1812, donde se significó por su apoyo a la causa independentista de las colonias de España en América. De regreso en México, Ramos Arizpe es nombrado presidente de la Comisión de Constitución del Congreso de 1823, donde se define como fervoroso federalista en contra de la centralización administrativa virreinal.

Desde entonces, el federalismo ha sido la norma y el centralismo la excepción en México. Regímenes formalmente centralistas sólo lo han sido los gobiernos conservadores entre 1835 y 1846. A partir de la Constitución de 1857, ha imperado el régimen federalista, reiterado por la Carta Magna revolucionaria de 1917. Es clave el artículo 124 de la misma cuando establece: "Las facultades que no están ex-

presamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

De hecho, como todos sabemos, el poder del presidencialismo mexicano ha monopolizado y extendido dichas facultades hasta convertir al Ejecutivo Federal en distribuidor *de facto* de los recursos fiscales, al grado de que está en sus manos el 95% de los recursos recibidos por el Estado y que, de cada peso fiscal, ochenta centavos los toma la Federación, sólo dieciséis centavos las entidades federativas y apenas cuatro centavos los municipios. Si a esto añadimos la bajísima recaudación fiscal del Estado mexicano (apenas el 12% del producto interno bruto; compárese con el 37% en Brasil) los propios poderes y metapoderes del Estado nacional y del Poder Ejecutivo se subsumen en un profundo desequilibrio entre las finanzas federales, estatales y municipales.

Proponer un nuevo equilibrio entre los tres estamentos de la organización política mexicana es el propósito de este oportuno y sólida-mente construido libro de Miguel Alemán Velasco, gobernador constitucional del estado de Veracruz en el momento en que redactó este prólogo.

El gobernador Alemán Velasco destaca las siguientes zonas de atención y reforma concomitantes para un nuevo federalismo. Primero, el vacío legal en que se desenvuelven la mayor parte de las facultades concurrentes o coincidentes de Federación, entidades y municipios, dispersas en un gran número de artículos constitucionales. Salud, educación, seguridad, medio ambiente, desarrollo urbano: las entidades federativas reclaman, en primer término, que se aclaren y definan la participación y la cooperación, en estos ámbitos, de cada una de las instancias gubernamentales mexicanas. Diversos niveles de centralización y descentralización afectan a estas materias sin la transferencia —afirma Alemán Velasco— de los recursos indispensables para la prestación de servicios públicos fundamentales. Sin ellos, se corre el riesgo de que los estados, privados de medios, “devuelvan” zonas de competencia (o incompetencia) al gobierno federal, por falta de recursos, aumentando la carga del Estado nacional en un momento en que éste sufre una doble metamorfosis.

Por una parte, la reducción del sector público a partir de la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) se ha traducido, paulati-

namente, en una disminución de los poderes presidenciales tradicionales en México hasta ese momento.

Por la otra, la ruptura del monopolio del Ejecutivo por un solo partido y la consagración del principio de alternancia en la presidencia, obliga a repensar (como lo pide René Delgado) la función de un nuevo presidencialismo, ya que parece difícil restaurar el antiguo modelo que privó de Calles y Cárdenas a Salinas y Zedillo: necesario como reconstrucción de un poder nacional efectivo contra los caudillismos revolucionarios en 1929, y necesario también para guiar al país sin sobresaltos hacia la plenitud democrática en 1999-2000.

Hoy, la merma del antiguo presidencialismo le impone al país una obligación: acotar al Ejecutivo, pero no “ejecutar” al Ejecutivo.

Por ello, la actual discusión sobre el tema federalista rebasa con mucho la simple “lista de lavandería” de reclamos locales frente a un centralismo hábilmente disfrazado de federalismo, para conducirnos al meollo del asunto, que es el problema fundamental de la filosofía política:

¿Por qué debemos obediencia al Estado?

¿Por qué acatamos las leyes del Estado?

O sea, ¿por qué debo y por qué lo hago?

No fue otra la interrogante que llevó a Alexander Hamilton, James Madison y John Jay a publicar, entre 1787 y 1788, los ensayos de *El Federalista*, “un comentario a la Constitución de los Estados Unidos”. Ésta, como hoy la nuestra, partía del principio de que “los poderes no delegados a los Estados Unidos de América por la Constitución, le son reservados a cada estado y al pueblo”.

El principio limita, pero no abroga, la soberanía de los componentes de la Federación. Lo que excluye, radicalmente, es la *balcanización* o separatismo de las entidades. La Unión Federal constituye un Estado, no una “liga revocable” de gobiernos independientes. Tenemos muy presente en México este principio, hoy que la alternancia en la presidencia, acompañada de la debilitación de la misma, podría generar vacíos de poder y tentaciones balcanizantes que favorezcan a neocacicazgos locales...

Hamilton, Madison y Jay abogan, como vacuna contra los separatismos, por una fidelidad doble pero no conflictiva hacia la Federación y hacia los estados de la Unión Federal. Para ello, establecen un

principio: los componentes retienen un grado de soberanía y unidos constituyen el poder soberano que sostiene la Unión Federal.

¿Qué retienen los estados? ¿Qué retiene la Federación? Este es el meollo de la cuestión y sólo puede responderse admitiendo que los poderes de los estados están subordinados a los poderes de la Unión, pero que la Unión se extiende intrínsecamente a partir de una convicción compartida por el gobierno federal y los gobiernos locales: el poder es un instrumento al servicio de los ciudadanos. En consecuencia no se debe atribuir poder a los gobernantes más allá de los límites de su capacidad de servicio.

Los "padres fundadores" de los Estados Unidos de América —cuando el federalismo moderno— temían por igual a la tiranía y a la anarquía. "Si los hombres fuesen ángeles", escribe Madison, "el gobierno sería innecesario". Puesto que no lo son, hay que impedir que se conviertan en demonios. Para ello, expresa Hamilton, se requiere un Ejecutivo vigoroso, esencial para la defensa de la nación, la administración de las leyes, la protección de la propiedad y el fortalecimiento de la libertad contra los asaltos de las facciones, la ambición personal o la anarquía.

¿Cómo conciliar la energía ejecutiva y la libertad republicana? Hamilton, en *El Federalista* número LXX, recuerda que el Ejecutivo depende de elecciones y responde ante el Congreso y la opinión pública. Pero depende asimismo del ejercicio del autogobierno de las entidades federativas dentro de los límites que señala la Constitución.

O sea, en palabras de Madison: el federalismo consiste en "extender la República" mediante un gobierno fuerte pero sujeto a pesos y contrapesos, separación de poderes y difusión descentralizada de iniciativas locales.

Es éste el espíritu que anima el libro de Miguel Alemán Velasco, cuando se niega a limitar los alcances del nuevo federalismo mexicano a "una pugna por recursos económicos", introduciendo esta exigencia dentro de la meta mayor de "un sistema de gobierno más justiciero", de "esquemas legales claros de atribuciones, responsabilidades y haberes en beneficio del ciudadano, más allá de cualquier posicionamiento personal, coyuntural o legal".

A partir de esta clarísima ubicación, Alemán Velasco indica las zonas de acción renovadora:

- *Un federalismo diferencial*, que tome en cuenta el reconocimiento de lo que nos hace diferentes para fortalecer lo que nos mantiene unidos. Oaxaca no es Nuevo León, ni Chiapas, Coahuila.
- *Un federalismo gradual*. Cada entidad federativa tiene "su propia dinámica... y coyunturas económicas y sociales propias". Los acuerdos generales del federalismo deben respetar el carácter gradual de las soluciones propuestas.
- *Un federalismo participativo*. La reforma del Estado mexicano no puede pactarse ni desde el gobierno central ni desde las cúpulas de los partidos. Requiere una política incluyente de las entidades federativas y de los municipios, pero también de la ciudadanía misma, por medio, como lo concibiese Hamilton, de la opinión pública, la función electoral y, añadiríamos hoy, las actividades del tercer sector, la sociedad civil.
- *Equidad*. Es decir, superar la inequidad que "ha imperado en el trato que reciben las entidades federativas". Pero *equidad* es casi sinónimo de *igualdad* y ésta, en el Congreso de Angostura, la consideró Bolívar como inseparable de la libertad. Esto lo sabía Madison cuando en *El Federalista* número X percibe el "origen del desorden" en la desigual distribución de la propiedad. ¿Puede la equidad federativa acercarnos a una mayor igualdad social?

De allí la importancia que Alemán Velasco le da a los temas de la corresponsabilidad, la solidaridad y la participación ciudadana a la luz de la verdad enunciada en *El Federalista*: el federalismo es cuestión de grado, abre un proceso de integración continuo y persigue el interés común sin coerción centralista.

Hans Kelsen, filósofo del derecho que Miguel Alemán Velasco y todos nosotros, sus compañeros de la Generación del Medio Siglo en la Facultad de Derecho de la UNAM, leímos y relemos, insiste en su *Teoría General del Derecho y del Estado* que el derecho positivo sólo reconoce la centralización y la descentralización parciales, nunca absolutas. Ello supone establecer las etapas del orden jurídico en

que existe centralización o descentralización, así como el número e importancia de las materias reguladas por normas centrales o locales. Sin embargo, concluye Kelsen, la descentralización permite una aproximación mayor a la democracia que la centralización. La democracia exige la máxima conformidad entre la voluntad general expresada en el orden jurídico y la voluntad de los individuos sujetos a ese orden.

En nuestro presente cruce de caminos (o vía crucis) del autoritarismo a la autoridad, de la alternancia a la reforma, del centralismo con máscara federalista al federalismo con rostro central ejecutivo, el libro de Miguel Alemán Velasco constituye una aportación mayor, plena de lecciones que nos acercan a la meta de la democracia como incidencia del orden jurídico con la voluntad de la mayoría.

CARLOS FUENTES

PRESENTACIÓN

La presentación de un libro siempre será una tarea grata y honrosa, pero a la vez compleja y riesgosa. Es grata porque representa la invaluable oportunidad de conocer un texto inédito y de externar las impresiones que causa su lectura sobre temas que son del interés común de quien lo ha escrito y de quien ha sido seleccionado para presentarlo. Es honrosa porque quien ha sido favorecido por las circunstancias para escribir algunas líneas sobre su contenido, tiene el privilegio de compartirlas con el autor de la obra y con cada uno de sus lectores.

Ahora bien, como contrapartida, esta encomienda es compleja y riesgosa, entre otras razones porque el espacio del que se dispone es necesariamente escaso e insuficiente para anunciar el amplio y rico contenido de un trabajo como el que ha sido puesto en mis manos siendo sin duda muy difícil condensar en unas cuantas páginas el pasado, el presente y el porvenir del federalismo mexicano, cuyo tratamiento teórico y vicisitudes prácticas son tan certeramente abordados en esta voluminosa investigación. Asimismo, cuando se intenta presentar en forma resumida esta temática tan detalladamente revisada por el autor, se corre el riesgo de incurrir en omisiones involuntarias ante la comprensible tentación de detenerse en los asuntos que más preocupan o invitan al análisis detenido, dejando de lado otros tan importantes o más que los anteriores.

En suma, la presentación de un libro fuerza, a quien tiene el privilegio de hacerla, a mantener el equilibrio temático de la obra y a discurrir armónicamente con su redactor, sólo que antes de que éste "pronuncie" sus primeras palabras, sin "traicionarlas" y sin exceder los límites de un espacio destinado a este efecto, el cual es mucho menor del que está a disposición del autor, único responsable de sus ideas.

No obstante estas complejidades, intentamos con gusto presentar al destinatario de esta obra nuestra impresión sobre *La revolución federalista*, título de esta investigación que en sí mismo contiene la idea de cambio y de innovación en un sentido profundo y radical, a fin de cumplir con determinados propósitos que para poder admitirse deben ser compartidos por la unanimidad o la mayoría de los actores involucrados en los asuntos que motivan y justifican esa *revolución*.

El sentido y el contenido federalistas de esta obra se perciben desde de la primera hasta la última línea y giran todo el tiempo en torno a una de las decisiones fundamentales de nuestro Estado que, como bien señala su autor, ha caracterizado esencialmente a nuestra nación desde sus orígenes y representa una de las estructurales políticas determinantes para el desarrollo y el progreso de la República Mexicana, a la que todas sus partes territoriales pertenecen constitucionalmente en condiciones de igualdad y sin distinción de ninguna especie.

El régimen federal, es cierto, es aceptado por todos los actores fundamentales del sistema político mexicano y está claramente reconocido en nuestras normas constitucionales, sin que esto signifique, lamentablemente, que todos tengan la misma percepción sobre su significado y sus alcances ni que su teleología se haya cumplido siquiera medianamente a lo largo de casi dos siglos de vida independiente de la nación mexicana.

De esta realidad se desprenden las preocupaciones fundamentales del autor de este libro, las cuales pueden resumirse en estos términos: ¿Cómo lograr que el federalismo transite plenamente de la teoría a la práctica? ¿Qué cambios estructurales son necesarios para que el régimen federal tenga viabilidad en nuestro país? ¿Cuáles modificaciones normativas deben plantearse para hacer factibles los fines federalistas establecidos en la Constitución mexicana?, y ¿cómo puede fortalecerse la posición de las entidades federativas en nuestro régimen federal, principalmente en materia financiera y fiscal, aspectos de los que depende en última instancia el ejercicio de su competencia constitucional y política autónoma?

La solución de toda esta amplia problemática y particularmente el fortalecimiento fiscal y financiero de las entidades federativas ha motivado un proceso permanente de discusión y análisis de los

temas fundamentales del federalismo, que actualmente es parte imprescindible del quehacer político en nuestro país.

Quienes hemos tenido la oportunidad de participar activamente en este movimiento federalista percibimos desde hace mucho tiempo la necesidad de impulsar la renovación estructural de nuestro régimen federal.

Lo que el autor de este trabajo concibe como una *revolución federalista* pacífica e institucional ha provenído, como no podía ser de otra manera, de las propias entidades federativas, lo cual en sí mismo tiene una enorme importancia porque demuestra que los cambios fundamentales que requiere nuestro país no sólo dependen de la voluntad de los órganos y de las instancias nacionales.

La Federación, como se establece en este libro, somos todas las partes que la integramos y no sólo los poderes federales ni los funcionarios públicos que actúan en esta jurisdicción. La Federación es la unidad de los ámbitos de gobierno federal, local y municipal, los cuales coexisten con base en un sistema de distribución de competencias basado en el respeto de la jurisdicción que a cada uno corresponde, sin que medie entre ellos ninguna forma de superioridad ni de subordinación.

Esta igualdad constitucional implica también una corresponsabilidad de las diversas instancias que integran la Federación, de cuyo cumplimiento depende la concreción gradual de las grandes metas de desarrollo económico y social de una nación como la nuestra, plural y diferenciada, pero unida y cohesionada precisamente conforme a principios y estructuras democráticas y federales.

Nuestro régimen federal se ha caracterizado por la permanente tensión entre un centralismo político y económico basado en un ejercicio del poder concentrado, y la necesidad cada vez más clara de descentralizar el poder y los recursos financieros en beneficio de las entidades federativas, jurídicamente autónomas, pero materialmente dependientes de los recursos fiscales que la Federación decide transferirles, a veces conforme a las leyes y en ocasiones de acuerdo con su voluntad y discreción.

Consecuentemente, la propuesta de una *revolución federalista* se basa en la tesis inobjetable de que un federalismo político y constitucional es ficticio en más de un sentido si no está acompañado de un

federalismo fiscal y financiero auténtico. De este planteamiento es-tamos convencidos quienes hemos formado parte de la lucha por la renovación de nuestro régimen federal en los últimos años.

Nuestros esfuerzos armónicamente desarrollados en diversos fo-ros e instancias se han caracterizado por el respeto irrestricto a nues-tra Constitución federal y a nuestras instituciones democráticas, así como por el permanente reconocimiento de la esfera competencial en la que corresponde actuar a los órganos federales, locales y muni-cipales, manteniendo siempre una postura firme y decidida en cuan-to a nuestras convicciones, pero conciliadora e incluyente en cuanto a los mecanismos y procedimientos empleados para proponer, dis-cutir, disentir y llegar a acuerdos.

La distancia que ha mediado entre la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la instalación de la Con-venación Nacional Hacendaria equivale a un camino recorrido por las distintas partes que integran la Federación mexicana, animadas e im-pulsadas por las entidades federativas, cuya meta es la reestructura-ción de nuestro régimen federal para lograr esencialmente una dis-tribución justa y equitativa de los recursos financieros y económicos que se generan en nuestro país, sin la cual difícilmente podremos aspirar a un desarrollo económico y social armónico y equilibrado en todas las regiones de nuestro territorio.

La CONAGO, organismo sin el cual no podría explicarse ni podrá realizarse esta renovación del régimen federal mexicano, es actual-mente la instancia federalista por antonomasia en nuestro país y el foro generador de las propuestas fundamentales de reestructuración política, económica, financiera y fiscal que serán discutidas en la Convención, de la cual habrán de emanar los grandes acuerdos na-cionales para la creación de un nuevo sistema federal en cuyo diseño participarán todos los sectores democráticos de nuestra nación.

A lo largo de más de dieciocho meses, desde la instalación formal de las reuniones periódicas de trabajo de la CONAGO, hasta la fe-cha, en este organismo se ha analizado amplia y profundamente la problemática relativa al federalismo mexicano, centrandó nuestra atención en los aspectos fiscales y financieros, pero sin perder de vista que la reestructuración de nuestro régimen federal tiene que ser también política y constitucional. Los trabajos de la CONAGO, de

los que da cuenta detalladamente este libro, se han organizado en distintas comisiones de investigación y análisis, cada una de las cua-les ha presentado propuestas de enorme importancia para la reestruc-turación de nuestro régimen federal.

Todas estas modificaciones constitucionales y legales en cuyo anáji-sis y preparación formal seguimos trabajando, persiguen el propósito genérico de fortalecer jurídica, política, financiera y fiscalmente a las entidades federativas y a los municipios, mediante planteamientos como los siguientes:

- a) Redefinición del sentido federalista del desarrollo nacional;
- b) Redistribución de las facultades tributarias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios;
- c) Eliminación de ciertas prohibiciones constitucionales para las entidades federativas;
- d) Fortalecimiento de su situación financiera y fiscal, mediante la garantía constitucional tributaria para las entidades federativas y los municipios;
- e) Inclusión del derecho de iniciativa constitucional y legal en el nivel federal de los gobernadores y del jefe del gobierno del Distrito Federal; y
- f) Modificaciones legales relativas a la participación de las enti-dades federativas y de los municipios en la distribución de los recursos fiscales y financieros de origen federal.

Entre muchos otros temas discutidos y desarrollados en la Conven-ción Nacional Hacendaria, los que aquí hemos enunciado, tratados detenidamente en este libro, son la base, a nuestro juicio, de la reestruc-turación del federalismo mexicano.

En poco tiempo, seguramente, tendremos espléndidos resultados concretos de esta reunión nacional eminentemente federalista, de cuyo seno habrán de surgir las propuestas estructurales básicas para llevar a cabo la renovación federalista, pacífica e institucionalizada a la que invita el libro que usted tiene en sus manos.

Mientras esto ocurre y en forma paralela a nuestra participación en esos trabajos, podremos reparar y releer con gran provecho los diversos capítulos de una obra escrita por un mexicano permanente-mente comprometido con su país, con la entidad que gobierna, con sus

principios políticos y particularmente con un auténtico régimen federal al que todos aspiramos y a cuya construcción cada uno de nosotros deberá contribuir de manera responsable y decidida.

M. V. Z. ALFONSO SANCHEZ ANAYA
GOBERNADOR DEL ESTADO DE TLAXCALA

LA REVOLUCIÓN FEDERALISTA, DE MIGUEL ALEMÁN VELAZCO

En los procesos de transición como el que vive actualmente nuestro país, se presenta ante la opinión pública y ante los expertos una serie de pendientes que no se pueden evitar, tales como Estado de Derecho, federalismo, combate a la pobreza, reformas estructurales, seguridad pública, desarrollo económico, salud, educación y cambio institucional, entre otros.

Son temas que por su trascendencia las sociedades en proceso de cambio deben reflexionar, ya que su discusión y posibles reformas son condiciones indispensables para que las comunidades se transformen.

Hoy estamos convencidos de que un proceso de redimensionamiento de una comunidad política, como lo es nuestro país, requiere de un análisis global de sus instituciones. Sólo si otorgamos oportunidades de desarrollo individual y colectivo a las personas, podremos edificar un conglomerado social capaz de cumplir sus metas.

Por eso es necesario debatir, analizar, comprender y generar propuestas sobre estos tópicos. No podemos ni debemos evitarlos, por el contrario, debemos diseccionarlos para poder, a partir de ellos, implementarlos de acuerdo con nuestra realidad. Para tener consensos, debemos primero entender los fenómenos políticos y sociales.

En ese tenor, el libro que prologamos cumple con este objetivo. Más allá de las posturas que se manejan, es un excelente punto de partida para discutir un tema fundamental para México: el federalismo.

Frecuentemente me he preguntado qué puede agregar un texto introductorio a la obra principal, de qué sirve al lector leer un conjunto de líneas sobre temas que serán explicados o abordados de mejor manera en el cuerpo principal del libro.

Ante estas ideas, ahora que tengo la oportunidad que me da mi amigo Miguel Alemán Velasco de hacer una introducción a su texto, creo que son dos los aspectos que un escrito de esta naturaleza debe reunir: reflexionar sobre la relevancia del tema que se aborda y dar una opinión sobre los esfuerzos y posturas que el autor realiza con respecto a dicho tópico.

En cuanto al primer punto, sin duda el tema es de suma importancia. El federalismo ha sido a lo largo de nuestra historia independiente un deseo y una inspiración. Así, en este momento de transición política y jurídica que vive nuestro país, el federalismo es la vertiente de nuestra organización como nación que más debe ser analizada y discutida, dentro del marco de la Reforma del Estado.

No me queda la menor duda que nuestra transformación como país pasa por la revisión y puesta en vigencia del federalismo.

¿Qué significa esto? Que para lograr instituciones fuertes y una administración pública eficiente y eficaz es necesario que tengamos una mejor distribución de atribuciones y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno.

Necesitamos hacer un gobierno de resultados y cercano a la sociedad, lo que implica delimitar bien el campo de acción de cada uno de estos órdenes y darles los instrumentos necesarios para cumplir con sus objetivos.

En una época donde la transparencia, la efectividad, la modernización y la democratización de todo el aparato gubernamental son una necesidad y un proceso que se está dando, el federalismo nos permitirá dimensionar cada orden de gobierno de acuerdo con las necesidades propias del entorno.

Como se desprende del estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los fundadores del México libre nos concibieron como un *Estado federal*, donde las entidades federativas y posteriormente los municipios que lo conforman deben ser tan importantes como el gobierno federal.

Desde los albores de nuestra historia independiente, hacer de nuestro gobierno puedan satisfacer las necesidades de la sociedad es proyecto ideológico, jurídico y político de gran trascendencia.

Por desgracia, no podemos negar que a casi doscientos años de

nuestra justa independentista seguimos reflexionando sobre el tema y sobre los mecanismos para implementarlo. El federalismo sigue siendo una aspiración. No obstante que no podemos negar que en los últimos años el avance ha sido sustancial, tampoco debemos ocultar que falta mucho por hacer.

En ese tenor, hacer de México una República donde se fomente cada vez más el federalismo es una de las deudas pendientes que tenemos con nuestra comunidad. El hecho de que nuestra legislación haya mantenido casi de manera constante la figura de la Federación y el hecho de que el diario quehacer político y administrativo mantenga un sistema centralista, es hoy un contrasentido que no debemos mantener.

Para que una democracia funcione y dé resultados a sus habitantes, es necesaria la congruencia entre el marco normativo y el quehacer político. Debemos tener una normatividad y un actuar acordes con las necesidades del entorno. Es decir, requerimos un federalismo funcional.

Por eso la discusión sobre el federalismo es hoy un tema fundamental. México es un país cada vez más complejo y heterogéneo, por lo que no podemos seguir pensando que se puede gobernar sólo por medio de una visión centralista sin tener en cuenta las condiciones y problemas regionales y locales.

Necesitamos mantener la viabilidad de la nación con respecto al desarrollo regional, estatal y municipal.

¿Qué elementos, desde mi punto de vista, debe tener este nuevo federalismo?

1. Debemos buscar que exista respeto y coordinación entre los tres órdenes de gobierno. El objetivo no es el menoscabo de la Federación, sino un auténtico equilibrio de poderes.
2. Debemos tener una nueva distribución competencial, donde se establezcan claramente las atribuciones de cada uno de los tres órdenes de gobierno. Esta delimitación debe ser de acuerdo con las necesidades sociales, buscando la eficacia y eficiencia institucionales.
3. El análisis competencial debe partir de una profunda reflexión sobre las áreas del quehacer social que les corresponden al go-

bierno y a la sociedad civil. Debemos tener un gobierno que fomente el desarrollo, no que lo inhiba o limite.

4. Al asignar nuevas competencias, los órdenes de gobierno también deben tener claras sus responsabilidades, de ahí que deba darse un federalismo que otorgue a los ciudadanos gobiernos eficientes, eficaces, cercanos, solidarios, subsidiarios, transparentes y apegados a la legalidad.
5. Somos una sociedad de grandes contrastes regionales, por eso el federalismo que se necesita debe ser gradual, cooperativo y subsidiario. No podemos sacrificar sectores de nuestra nación.
6. Por último, el federalismo debe tener como objetivo un mejor gobierno y una sociedad democrática.

Bajo esta óptica es necesario, como lo ha manifestado el autor en múltiples foros, una Reforma del Estado, que otorgue a las instituciones el marco normativo acorde con los problemas y condiciones que vivimos en este momento.

En esta Reforma de Estado, uno de los tópicos que no podemos evitar es la revisión profunda de nuestro sistema federal, a fin de que éste sea un instrumento para el desarrollo social y económico del país.

Tenemos que reflexionar sobre el sistema competencial de los tres órdenes de gobierno y establecer las atribuciones que deben tener los municipios, los estados y la Federación, buscando mejores resultados y una equidad entre los órdenes de gobierno.

El sistema centralista que ha prevalecido en nuestra realidad ya no puede ser el modelo imperante, pues ha demostrado tanto su precariedad como sus limitaciones. La dinámica municipal, estatal y regional demanda soluciones, no podemos seguir concentrando competencias y potestades en el gobierno federal, al contrario, debemos acercar las atribuciones y el presupuesto a las esferas de gobierno más cercanas a la ciudadanía.

Por eso es indispensable que los diversos actores políticos y la sociedad en general reflexionemos para modificar nuestro sistema federal, a fin de construir un andamiaje jurídico y político que nos permita tener una Federación, estados y municipios fuertes, capaces de cumplir con sus objetivos y satisfacer las necesidades que plantea la comunidad.

Somos una sociedad de grandes contrastes, donde la riqueza y la pobreza son muy grandes, donde los desequilibrios regionales son evidentes, donde las esperanzas requieren de pilares sólidos para su concreción.

Bajo ese marco, el federalismo que necesitamos debe saldar todas estas condiciones y establecer un modelo que responda a lo que somos y a lo que deseamos ser. De las respuestas que implementemos depende en gran parte nuestro futuro como nación.

¿Cuál es el camino a seguir? ¿Qué modelo debemos implementar? ¿Cuáles son las bases de este nuevo federalismo? Esas son algunas de las preguntas que busca responder Miguel Alemán en este libro, revisando algunas de las corrientes actuales más importantes del debate, reconstruyendo parte de nuestra historia y reseñando algunos de los esfuerzos más significativos por parte de los actores políticos.

A lo largo de sus páginas el autor nos introduce en los procesos que conforman la lucha y el debate federalista en México y en el mundo. También nos traza algunas de las rutas que, desde su posición, debemos asumir para encontrar las respuestas más adecuadas a nuestra realidad.

Así, nos enfrentamos no sólo a una reflexión teórica, sino que además recorremos periplos de acción como el recuento sobre la formación, trabajo y resultados de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

Esta combinación entre la teoría y la práctica es uno de los elementos que hacen más atractivo el presente texto, pues en sus páginas no sólo encontramos posturas con respecto al marco conceptual, sino que además nos enfrentamos al quehacer político y a la búsqueda por implementar dichos preceptos.

Así el libro se convierte en una provocación para que, ya sea siguiendo sus puntos de vista o buscando alternativas a ellos, nos involucremos en la denominada *revolución federalista*.

Estamos de acuerdo en lo que establece el autor: el siglo XXI para nuestro país debe ser un período de federalismo.

¿Cómo hacerlo? Nos toca a todos los mexicanos discutirlo e implementarlo. Debemos hacer esfuerzos serios para construir los consensos necesarios, tener la voluntad para trabajar por el bien común y el valor para romper con los atavismos que nos rodean.

Como mencionaba al principio de este texto, el federalismo es uno de los temas pendientes que debemos abordar. El libro que nos ocupa es una oportunidad para abrir este diálogo y encontrar conjuntamente las mejores respuestas a nuestra realidad.

JUAN CARLOS ROMERO HICKS
GOBERNADOR DEL ESTADO DE GUANAJUATO
MARZO DE 2004

LA REVOLUCIÓN FEDERALISTA