

La Administración Pública y el  
Federalismo: Un Ejercicio  
Comparado



La Administración Pública y el  
Federalismo: Un Ejercicio  
Comparado

*Praxis 128. La Administración Pública y el Federalismo: Un Ejercicio Comparado*

©Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.  
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110  
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.  
50 81 26 00, ext. 2614  
[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra  
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

## **CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010**

José R. Castelazo  
**Presidente**

Manuel Quijano Torres  
**Vicepresidente**

Isidro Muñoz Rivera  
**Vicepresidente para los IAP's**

Javier Barros Valero  
**Vicepresidente para Asuntos Internacionales**

### **Consejeros**

María de Jesús Alejandro Quiroz  
Francisco Casanova Álvarez  
Miguel Ángel Dávila Mendoza  
Héctor González Reza  
Amalfi Martínez Mekler  
Arturo Núñez Jiménez  
Raúl Olmedo Carranza  
Fernando Pérez Correa  
Carlos Reta Martínez  
Oscar Reyes Retana  
Alejandro Romero Gudiño  
Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Basurto Cortés  
**Secretario Ejecutivo**

## **CONSEJO DE HONOR**

Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro

## **MIEMBROS FUNDADORES**

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

# ÍNDICE





## PRESENTACIÓN

En el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., nos hemos propuesto coadyuvar con el Gobierno Federal en las acciones para vigorizar la presencia internacional de México, obedeciendo a un principio básico: Para ser fuertes hacia el exterior, es necesario fortalecerse desde el interior. En este sentido, es necesario identificar elementos útiles y áreas de oportunidad en el estudio del Federalismo y las relaciones intergubernamentales. Por ello el INAP, en coordinación con el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, convocó a revisar la organización del Estado en los tres órdenes de gobierno, en el Seminario Internacional “La Administración Pública y el Federalismo: Un ejercicio comparado”, que se llevó a cabo el 26 y 27 de febrero de 2008, en el marco de la “Convención Nacional de Profesionales en Administración Pública”.

Participaron distinguidos panelistas provenientes de Suiza, Estados Unidos, Canadá y Brasil, quienes nos permitieron contar con un marco referencial respecto a la organización política y administrativa de sus países. Agradecemos el involucramiento de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, quienes nos compartieron la visión y las estrategias del gobierno mexicano para el reposicionamiento de México en el concierto internacional, a través de acciones generadas en los órdenes municipal y estatal. También contamos con la contribución de nuestros asociados, cuya formación teórica y la experiencia resultante de su trabajo cotidiano dan certeza a sus afirmaciones.

Agradecemos a nuestros Miembros del Consejo de Honor del INAP, Ignacio Pichardo Pagaza, Luis García Cárdenas y Alejandro Carrillo Castro, la atinada conducción de los paneles.

El Federalismo es un concepto político-económico-social, multifactorial, difícilmente aprehensible, aún para fines académicos; es un fenómeno complejo en un mundo complejo. Como queda manifiesto en las intervenciones de los ponentes, las relaciones se dan tanto entre las entidades territoriales internas, como entre las unidades subnacionales de diferentes países, es decir, los centros de poder se manifiestan más allá de las fronteras.

El hecho de recurrir al Federalismo actualmente está sirviendo para poner énfasis en la cooperación sobre el conflicto, y como una herramienta para la democracia. El Estado obtiene mejores resultados si se organiza descentralizadamente, pues con ello recupera influencia, poder de regulación y logra mejorar la

distribución de los bienes. De allí que el problema a superar en México es el régimen federal centralizado, es decir, pasar de un régimen presidencialista a un régimen presidencial, pues mientras en el primero existe un Ejecutivo totalizador, no totalitario, con el segundo se logra fortalecer al Ejecutivo.

El INAP se complace en poner a disposición de los interesados este número de la Serie Praxis, que constituirá un importante insumo para la reflexión sobre el Federalismo.

José R. Castelazo  
Presidente

# Panel 1

## La Administración Pública y el Federalismo en Europa

- Presidente.- **José R. Castelazo**, Presidente del INAP, México.
- Moderador.- **Ignacio Pichardo Pagaza**, Miembro del Consejo de Honor del INAP-México.
- Panelistas.- **Rolet Loretan**, Director General del IICA.  
**Javier Barros Valero**, Vicepresidente para Asuntos Internacionales del INAP – México.  
**José Ignacio Madrazo Bolívar**, Director General para Europa de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



## Panel 1

**José R. Castelazo.-** Nos es muy grato iniciar este Seminario Internacional sobre Federalismo y Administración Pública, en el marco de la Primera Convención Nacional de Profesionales en Administración Pública, el seminario lo organiza el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), el INAP es la sección nacional del IICA y tiene la Vicepresidencia para América Latina de ese Instituto.

¿Por qué Federalismo y Administración Pública? Primero por la vigencia del tema, parece ser que hay un consenso general de que el concepto Federalismo preocupa mucho en Europa, Canadá, Estados Unidos, América Latina, India, Australia, y por supuesto en nuestro país.

En México, desde que somos independientes el Federalismo siempre ha sido tema. En él hay un problema de carácter retórico, ya que muchos dicen que son federalistas y más bien, en los hechos, son centralistas.

Federalismo y Administración Pública tienen que ver, por supuesto con el tema fiscal, las relaciones intergubernamentales y la coordinación intergubernamental, la gestión de recursos de la periferia al centro y con los servicios que se prestan, que son de carácter federal o central, por ejemplo: los de educación, de salud y ahora se agrega la participación social en el espacio público.

Este seminario está compuesto por cuatro paneles, el primero trata de la Administración Pública y el Federalismo en Europa, para ello nos acompaña, el señor Rolet Loretan, quien es Director del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, para quien pido le demos la bienvenida, también nos acompaña Javier Barros Valero, Ignacio Madrazo Bolívar, y para moderar este panel quien fuera presidente del INAP, y Presidente del IICA y un mexicano muy querido por todos nosotros, el licenciado Ignacio Pichardo Pagaza. De manera que le cedo la palabra.

**Ignacio Pichardo Pagaza.-** Buenas tardes señoras y señores. Quisiera, en términos personales, pero seguramente coincidiendo con muchos de ustedes, saludar y felicitar al presidente del INAP, el maestro José Castelazo, por dos razones: la primera por la idea misma de la Convención Nacional de Profesionales en Administración Pública, que se suma a los numerosos eventos de carácter nacional sobre Administración Pública, en distintos lugares del país, afortunadamente cada vez más frecuentes, y naturalmente muchos congresos internacionales, entre ellos los que organiza con gran éxito el Instituto Internacional de Administración Pública.

En México pocas veces tenemos una Convención de carácter nacional que reúna alrededor de un conjunto de temas a los especialistas y practicantes de la administración. La segunda razón de mi felicitación es haber seleccionado el tema del Federalismo.

Nuestro primer ponente, don Javier Barros Valero, estudió Ciencia Política, Administración Pública y Gobierno Comparado en la UNAM, y en la Universidad de Londres, en el Gobierno Federal, fue Director General del Instituto Nacional de Bellas Artes, Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica, Subsecretario de Relaciones Exteriores, Embajador en Suecia y Embajador ante la UNESCO. Ha escrito en lo personal y en colaboración, numerosos ensayos sobre cultura, educación y asuntos internacionales, actualmente se desempeña como consultor privado, pero al mismo tiempo es Vicepresidente para Asuntos Internacionales del INAP, así que sin más trámite, le cedo el uso de la palabra.

**Javier Barros Valero.-** Muchas gracias. Me parece que el gran tema del Federalismo está muy bien escogido, y referirse en principio a la Unión Europea quizá sea también un acierto dentro de otro. Debo empezar a hacer pública profesión de fe europeísta, ya que pienso que una de las grandes proezas de la ingeniería social y política del mundo moderno lo constituye precisamente el nacimiento y el desarrollo de una entidad tan grande y tan compleja como es la Unión Europea, estamos hablando de un organismo, luego nos referiremos a su naturaleza, a sus características y quizás sus perspectivas, pero por lo pronto, después de casi 60 años de un lento proceso de invención y luego de maduración y consolidación, se han logrado reunir 27 estados antes soberanos en una entidad hasta cierto punto supranacional.

Estos 27 estados agrupan a 500 millones de personas, constituyen o aportan el PIB más amplio del mundo, bastante por encima de los Estados Unidos, Japón y de China, y tienen en este momento 36,200 dólares *per cápita*, lo cual habla de su nivel de bienestar de una manera muy envidiable, a este conjunto se le añade el hecho -lo que da cuenta de su enorme diversidad cultural- de que se hablan 23 lenguas oficiales y cada una de esas lenguas es vehículo de antiguas y vastas culturas.

El hecho es que se ha resistido a convertirse en una federación en el sentido más estricto de la palabra, pero se ha convertido en una organización que no empata con el modelo clásico de Federalismo.

Digamos que no empata con el Federalismo norteamericano, que es de este lado del Atlántico, con el que se ejemplifica normalmente el concepto, ni tampoco empata exactamente con un modelo arquetípico del lado europeo, como lo es la Confederación Helvética.

La Unión Europea surge a finales del siglo XIX y empieza, sobre todo, en el mundo de la cultura. Ya que se hablaba de una Europa unida porque se veía en la unión el único antídoto posible contra las continuas guerras, que a lo largo de su historia vivió el continente.

Sin embargo, este pensamiento abundaba entre los pensadores, los escritores y los artistas, no trasciende al mundo de la política o de los políticos, sino hasta la década de los veinte del siglo XX precisamente, en que empieza a surgir una serie de pronunciamientos, sobre todo desde Francia y Alemania, para formar algo parecido a una Federación.

Quisiera leerles brevemente un párrafo de un discurso precursor de lo que luego sería la Unión Europea, éste lo rindió el primer ministro francés Aristide Briand ante la Sociedad de las Naciones en 1929, en el describe el espíritu de lo que se estaba incubando en Europa en ese momento:

*“Pienso que entre los pueblos que están geográficamente agrupados, como los pueblos de Europa, debe existir una suerte de vínculo federal; estos pueblos deben en todo momento tener la posibilidad de entrar en contacto, de discutir sus intereses, de adoptar resoluciones comunes, de establecer entre ellos un lazo de solidaridad, que les permita, en los momentos que se estimen oportunos hacer frente a las circunstancias graves, si es que éstas surgen. Evidentemente, esta asociación tendrá efecto sobre todo en el dominio económico, es la cuestión que más presiona”.*

Se hablaba de una Federación con muchos matices porque si bien los países pioneros fueron seis únicamente, ha habido una serie de ampliaciones la última en el 2007, que es cuando se llega al número actual de 27. En todo caso es significativo que la primera idea haya sido la de compartir, combinar y coordinar los esfuerzos en materia económica. Ustedes recordarán que el organismo embrionario de la actual Unión Europea fue precisamente la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, creada en 1951, y se trataba justamente de eso, encontrar un gozne, un interés común, estratégico que le diera solvencia y solidez suficientes a un esfuerzo pionero de organización. A ella pocos años más tarde se le sumó una segunda comunidad: la Comunidad Económica Europea, justamente, y casi al mismo tiempo una tercera, por eso es frecuente que se hable, al menos en pretérito de las comunidades europeas, esta tercera se refiere precisamente a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, conocida como EURATOM.

Cimentadas las bases económicas de la Unión, algunos lustros después, empezó a surgir una agenda de temas que ya no eran estrictamente económicos. Empezaron los estados miembros, ya no los seis, luego los 10, los 12, los 15, a preocuparse por delegar soberanías -si se vale decirlo así- en materia política, judicial y en otras materias, al grado de que hoy día, a pesar de que la Unión Europea por muchas razones,

algunas explicables y otras para mí no tanto, rehúsa llamarse a sí misma una Federación, dice en su documentación oficial “la Unión Europea es una Asociación Económica y Política”.

Excede soberanía en relación con asuntos puntuales, pero mantiene cada uno de sus estados miembros su integridad soberana, que encaja más o menos, con uno de los conceptos más laxos y por tanto más aceptables de Federalismo. Es decir, una forma de organización política, constituida por unidades políticas distintas, que se reúne en un sistema político integral, en el cual, cada una de las entidades constitutivas mantiene su integridad fundamental.

La Unión Europea maneja un lenguaje diplomático en relación con el Federalismo, en la práctica es mucho más una federación que algunas que se precian de serlo, no voy a hablar en este caso de nuestra Nación, porque hay un recelo comprensible entre los ciudadanos europeos de algunos países a aceptar una plena sesión de soberanía.

También hablamos de una historia de guerras en el continente europeo y de que hay nacionalidades muy recias, ancladas en una historia milenaria que les hace sentir con toda razón, con toda legitimidad que no pueden ni deben arriesgar su existencia cultural, ni pueden ceder poder, pero hasta cierto punto, de hecho, hoy día no creo que haya muchos países que se autoproclamen federalistas a ultranza dentro de los 27 que componen la Unión Europea, quizás Bélgica o Luxemburgo.

Tampoco se ven muchos partidos políticos en cada uno de los estados miembros, ni en aquellos que enarbolan la bandera del Federalismo en el sentido norteamericano o helvético, yo diría que no es un momento donde haya, -no sé siente nada parecido- una fiebre federalista, pero es un hecho que la Unión Europea es una entidad política y económica donde hay un mercado único, una moneda única, libre circulación de personas, mercancías, servicios y de capitales.

Además, tienen una agenda muy variada de otros temas, que van desde el cuidado del medio ambiente hasta la seguridad alimentaria y el desarrollo tecnológico, en una entidad así yo veo algo bastante aproximado a una federación, todavía limitada, a lo mejor esto cambia en el futuro, pero no será inmediato, no veo yo una entidad que esté a la mitad del río, sino que está más allá, no sé si en el punto de no retorno, como dicen los marineros.

La necesidad de conciliar los intereses y las diferencias culturales y políticas de un universo tan variado de estados miembros, ha exigido que el proceso de maduración de las instituciones europeas sea muy lento, lo que ha impedido asumir una condición plenamente federal, por ejemplo, en años muy recientes la



posible Constitución Europea fue prácticamente detenida, como ha sido detenido en los últimos meses el esfuerzo que expresa el Tratado de Lisboa.

Quizás esté en un atolladero porque al rehusar -uno de los países Irlanda- en votación ciudadana la sustitución de dicho tratado, éste se pone en jaque para delicia de los ingleses cuya revista emblema: *The Economist*, publicó una caricatura refiriéndose al Tratado de Lisboa consistente en una paloma cruzada por una flecha con el texto “*Just bury it*”, “Sólo sepúltenlo”.

No se sabe qué va a pasar, pero en todo caso este lento proceso de desarrollo institucional y de consolidación ha sido me parece, una condición limitante para que se asuma, un carácter plenamente federal. También hay otros datos que hablan de que la Unión Europea no es una federación estrictamente hablando, por ejemplo el hecho de que a el presidente de la Comisión Europea no lo designe el Parlamento, como representante de la ciudadanía, sino los jefes de Estado y gobierno de los estados miembros.

Esto restringe un poco el alcance del Federalismo europeo, en este sentido, como lo hace en muchas competencias que en una federación estarían en manos de parlamentos compuestos por cámaras altas y bajas, como en el caso mexicano, el Senado y la Cámara de Diputados o en el alemán el Bundesrat, que representa al territorio y el Bundestag que representa a la ciudadanía, o bien la Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos. También nos dice que el esfuerzo no está acabado, si es que éste se dirige y orienta hacia una federación propiamente dicha, -los críticos de izquierda-, aún los europeístas de izquierda- dicen: “Esto realmente es solo una unión económica más que económica, no es una unión de ciudadanos”. Pero en todo caso son rasgos que hablan, quizás más bien de una confederación si queremos etiquetarla, en la medida en que una confederación enseña que el poder central o general es más limitado que en el caso de una federación propiamente dicho.

La Unión Europea se reconoce a sí misma como una asociación económica y política entre 27 partidos y subrayan *democráticos*.

La Unión Europea entiende que compartir soberanía significa en la práctica, cito textualmente: “Que los estados miembros delegan algunos de sus poderes decisorios a las instituciones europeas creadas por ellos para poder tomar democráticamente y a nivel europeo decisiones sobre asuntos específicos de interés conjunto”.

Las tres principales instituciones de gobierno de la Unión Europea son:

- 1) El Parlamento Europeo: Es un órgano que representa a los ciudadanos de Europa, de los estados miembros, y elegido directamente por ellos;
- 2) El Consejo de la Unión Europea: es la segunda institución, ésta representa a los estados miembros a través de sus jefes de Estado, de gobierno o de sus ministros, y
- 3) La Comisión Europea: que es propiamente la maquinaria de gobierno de la Unión que debe ser políticamente independiente y que en todo caso es quien vela por la integridad de la Unión como tal.

El Parlamento legisla, el Consejo de la Unión Europea legisla, y propone políticas generales que la Comisión Europea, -el ejecutivo de la Unión Europea- se encarga de implementar. La Comisión Europea tiene varias funciones: a) Ve que la normatividad, que normalmente toma forma de tratados se aplique correctamente. b) Inicia la legislación, ya que los órganos competentes para sancionar esas iniciativas son el Parlamento y el Consejo.

Hay una serie de políticas generales que son asuntos comunes de la Unión Europea, citaré algunos: asuntos generales y relaciones exteriores, asuntos económicos y financieros, justicia y asuntos del interior, empleo, política social, salud y consumidores, competitividad que se refiere a mercado interior, industria e investigación, transporte, telecomunicaciones y energía, agricultura y pesca, medio ambiente, educación, juventud y cultura.

El Consejo puede tomar cualquiera de estas formas:

Consejo de Medio Ambiente porque ese día se van a juzgar temas de medio ambiente y al Consejo en esa ocasión lo va a orientar el Ministro de Medio Ambiente del país que esté ocupando la presidencia rotatoria de la Unión en ese momento, la reunión del miércoles puede ser esa de medio ambiente, la del viernes el Consejo se va a llamar de Agricultura y Pesca, y el lunes siguiente de Educación, Juventud y Cultura, con el ministro *ad hoc* conduciendo los trabajos.

Los últimos dos ámbitos son asuntos comunes a la Unión, es donde mayormente se expresaría el Federalismo posible de esta entidad, pero hay tres grandes temas que se consideran limitados, uno de ellos es la política exterior, el de seguridad común y el judicial en materia de derecho penal.

En estos dos últimos casos las limitantes para tomar decisiones son muchas, al grado de que para poder avanzar en los temas relativos -todo esto implica defensa, policía y demás- se ha ingeniado un mecanismo puente que permite que si el Consejo Europeo así lo decide, algunos temas específicos de estos últimos dos ámbitos de competencia puedan ser pasados al primer ámbito: el de temas comunes.

En ese caso se evita que los problemas se resuelvan o las decisiones se tomen por unanimidad, ya que en el caso de esos dos ámbitos así debe ser. La unanimidad entre dos es muy difícil, pero entre 27 prácticamente imposible.

Aquí termino mis comentarios muchas gracias.

**Ignacio Pichardo Pagaza.-** Muchas gracias a Javier Barros Valero por este excelente repaso. Destaco tres o cuatro frases de su exposición: 27 naciones, 23 lenguas oficiales, el Tratado de Lisboa y la Constitución formal, dijo que están detenidos, no hay nada parecido a una fiebre federalista. Pero uso un símil que es muy ilustrativo, todo indica que están más allá de la mitad del río, en otras palabras, acercándose más a la configuración de una verdadera federación, y la llamó finalmente una Confederación, antes de conversar sobre los notables órganos de gobierno de la Unión Europea.

Cedo el uso de la palabra a Rolet Loretan, quien desde Noviembre del 2006 es Director General del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas; abogado de la Universidad de Friburgo en Suiza y graduado por el Instituto Suizo de Administración Pública de Lausana. Desempeñó su carrera profesional en el Gobierno Federal suizo, fue jefe de la Sección de Asuntos Militares de la Secretaría General del Ministerio Suizo de Defensa, durante 10 años fue jefe de la División de Prensa y Radio en la Oficina del Consejo Federal, laboró en las áreas de Planeación Estratégica y Acciones de la Oficina Central, se desempeñó de manera paralela haciendo una carrera como oficial del ejército suizo con el grado de Coronel en Infantería de Montaña, y actualmente es juez en la Corte Militar de Apelación, es Vicepresidente de la Sociedad Internacional para el Derecho Militar y el Derecho de Guerra, una ONG con sede en Bruselas.

Le cedo el uso de la palabra para un análisis sobre el Federalismo europeo, su comparación con otros sistemas federales y tal vez alguna referencia al notable sistema federal de su propio país. Señor Loretan.

**Rolet Loretan.-** Gracias Sr. Presidente, damas y caballeros, queridos amigos. En referencia a haber sido invitado a hablar aquí en México, durante la inauguración del Seminario Internacional “*La Administración Pública y el Federalismo: Un Ejercicio Comparado*”, celebrado en el marco de la Convención de Profesionales en Administración Pública y Federalismo. La invitación me complace especialmente como funcionario del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA) el cual está particularmente interesado en tener una cercana cooperación con América Latina.

Soy nativo de uno de los países federalistas más antiguos del mundo: Suiza. Entiendo el Federalismo en plural debido a la diversidad de modelos en Europa y a nivel mundial, incluyendo Latinoamérica y Norteamérica. El objetivo de mi intervención es clarificar el Federalismo, exponiendo los modelos y retos, y viendo las perspectivas de este fenómeno mundial.

Comencemos por definir los términos *Federalismo*, *federación* y *Estado federal*:

Federalismo es una política filosófica, un concepto social de vida, el cuál tiene muchas variantes. El término Federalismo se usa para describir un sistema de gobierno en el cual la soberanía está constitucionalmente dividida entre la autoridad gobernante central y las unidades políticas constituyentes, como son los estados o provincias.

El sistema en el que el poder para gobernar está compartido entre los gobiernos nacionales y estatales, se conoce frecuentemente como Federación. Los proponentes se llaman federalistas. En Europa algunas veces se utiliza el término federalista para describir aquellos que favorecen un gobierno federal más fuerte a nivel nacional o supranacional como en el caso de la Unión Europea.

El Federalismo surgió como un intento de los estados de la Nación para responder a necesidades particulares. En Suiza por ejemplo, la primera experiencia de Federalismo se dio en 1291, durante la *Ley de la Defensa Permanente*, entre los cantones; proporcionó la base de lo que más tarde se llamaría la Confederación Helvética. Suiza se transformó progresivamente en un Estado Federal y adoptó una Constitución Federal en 1848. Las circunstancias en los Estados Unidos, Canadá e incluso en la India, también derivaron en el desarrollo de un sistema federal en respuesta a las necesidades particulares de garantizar un gobierno estable.

Finalmente, el Federalismo proporciona un marco en el cual los diversos grupos y las etnias pueden trabajar conjuntamente dentro de la misma maquinaria estatal. El concepto de Federalismo está también en la construcción Europea. De hecho, debe de hacerse notar hoy que un creciente número de países europeos tienen un sistema federal o semifederal de gobierno, en el cual las entidades federadas que forman el Estado comparten las competencias constitucionales, particularmente la legislativa, la judicial y la ejecutiva.

El Federalismo es el medio para encontrar un equilibrio entre el respeto a la diversidad y la necesidad de unificación, entre el separatismo y la mutualidad, de manera que la realidad dentro de un Estado Federal, está sujeta a una coparticipación no jurídica entre un gobierno central y sus gobiernos provinciales. El término también se usa para describir a aquellos que favorecen gobiernos provinciales más débiles y las

naciones federales de Europa, incluye Alemania, Austria y Suiza, o sudamericanas como Argentina o Brasil.

El término Federalismo fuerte, etiqueta situaciones donde estados subnacionales tienen más poder que el gobierno nacional o federal. No implica un gobierno central fuerte. Algunas naciones con sistemas federales, tales como Suiza y Canadá, son oficialmente confederaciones, ya que la membresía en la Federación es voluntaria. En Canadá el Federalismo implica una posición de movimientos soberanistas, generalmente encabezados por Quebec.

Los abogados de un gobierno federal más débil y de gobiernos estatales más fuertes, son aquellos que generalmente favorecen la confederación.

En un Estado Federal la autoridad política está dividida entre dos conjuntos de gobierno autónomos, uno nacional y el otro subnacional, y ambos operan directamente sobre la gente. Generalmente, una división constitucional del poder se establece entre el gobierno nacional, el cual ejerce su autoridad sobre todo el territorio nacional, y los gobiernos provinciales, los cuales ejercen una autoridad independiente. El Estado de estas entidades federales generalmente se garantiza por la Constitución y no puede ponerse bajo cuestionamiento por decisiones unilaterales del gobierno central. Los estados federados generalmente no tienen el derecho de independizarse unilateralmente.

En Europa existen varios sistemas federales, tales como Suiza, Austria, Alemania, Bélgica y la Unión Europea. Alemania y Estados Unidos son los únicos ejemplos en el mundo donde la casa federal superior, *Bundesrat* en Alemania, o el Consejo en Estados Unidos, no son ni electos ni designados, sino que se conforman de los gobiernos de sus constituyentes. Este tipo de gobierno permite incluir dentro de la misma estructura constitucional, diversos componentes de la sociedad en el nivel nacional, en los cuales los aspectos culturales, religiosos y lingüísticos difieren. Hay muchos ejemplos: la provincia de Quebec en Canadá, Cataluña en España y los Cantones en Suiza. Estas diferencias pueden ser simplemente el producto de tradiciones históricas. Sin embargo, la autonomía política proporcionada, preserva y desarrolla estas regiones en particular, y el Estado federal tiene los medios necesarios para garantizar la unión política y económica, con el establecimiento de una moneda común, el desarrollo del comercio, la institución de símbolos nacionales y la garantía de la independencia del país con el establecimiento de un ejército, un sistema de defensa y la diplomacia a nivel internacional.

Para que un Estado sea federal, su constitución debe incluir cuatro principios:

- Principio de separación: notablemente la coparticipación del Poder Legislativo entre el Gobierno Federal y sus entidades federadas, distinguiendo entre cuestiones de importancia nacional, y aquellas de dimensión regional o local;
- Principio de autonomía: que reconoce que cada entidad es responsable y capaz de rendir cuentas en el ámbito de su autoridad;
- Principio de participación: que garantiza a las entidades federativas estar representadas en las instituciones federales, con frecuencia en una segunda asamblea legislativa, como el Senado en los Estados Unidos por ejemplo; y
- El cuarto principio es la existencia de una judicatura independiente.

Un Estado que respeta estos principios constitucionales puede ser calificado como Federal, y está en una categoría llamada “federación” por los especialistas legales. Los Estados Unidos de América, fueron la primera federación, y este modelo sirve como referencia para otras federaciones alrededor del mundo.

Hablaré brevemente acerca de la Unión Europea, ya que ustedes mencionaron muchas cosas de antemano, pero la UE, es única. No es un Estado Federal como los Estados Unidos de Norteamérica, porque sus países miembros permanecen siendo naciones soberanas e independientes, que depositan algo de su soberanía y así ganan una más grande fuerza colectiva e influencia, superior a la que tendrían si actuaran individualmente. La Unión Europea es una familia de países democráticos que trabajan en conjunto para mejorar la vida de sus ciudadanos y para construir un mundo mejor.

¿Cómo funciona? Tiene tres instituciones principales de toma de decisiones:

- El Parlamento Europeo, el cual representa a los ciudadanos de la UE y que se elige directamente por ellos;
- El Consejo de la Unión Europea, el cual representa el contrato de los Estados miembros, y
- La Comisión Europea, que representa los intereses de la Unión como un todo.

Este triángulo institucional produce las políticas y las leyes que se aplican a través de la UE. En principio, es la Comisión la que propone las nuevas leyes, pero también es el Parlamento y el Consejo quienes las adoptan. La Comisión y los Estados miembros las implementan y la Comisión las impone.

Los poderes y las responsabilidades de las instituciones de la UE, y las reglas y procedimientos que deben seguir están establecidos en los tratados en los cuales la UE se fundamenta. Los tratados están aceptados por los presidentes y los primeros ministros de todos los países de la UE, y ratificados por sus

parlamentos, como Maastricht en 1992, los gobiernos de los Estados miembros acordaron trabajar conjuntamente en su política y seguridad exteriores y en el área de justicia y de asuntos internos.

Al añadir esta cooperación intergubernamental al sistema de comunidades existentes, el Tratado de Maastricht creó una nueva estructura tanto política como económica.

Esta es la Unión Europea. Permítanme nada más subrayar que los tratados son la base de todo lo que hace la UE; han sido enmendados cada vez que se unen nuevos estados. Sólo como recordatorio, un borrador de un tratado constitucional se acordó y se firmó en octubre de 2004, pero no se ratificó por todos los países. Finalmente el Tratado de Lisboa que se firmó en el 2007, no será impuesto hasta que se haya ratificado por los estados miembro de la UE.

Las formas más importantes de la ley de la UE son Directivas y Reglamentos. Las Directivas establecen una meta común para todos los estados miembro, pero dejan que sus autoridades judiciales decidan la manera y el método para lograrlo. Normalmente se les otorga a todos los estados miembro uno o dos años para que implementen la Directiva. Las reglamentaciones son aplicables a través de toda la UE tan pronto como se vuelven vigentes, sin necesidad de acciones ulteriores por el Estado miembro. Las reglas y procedimientos para la toma de decisiones de la UE se basan también en los tratados.

Sólo unas cuantas palabras más sobre el sistema institucional, el Parlamento:

El Parlamento Europeo se elige por los ciudadanos de la Unión Europea para que represente sus intereses. Sus orígenes iniciaron en la década de los años 50, y en los tratados establecidos; desde 1979 sus miembros han sido directamente elegidos por los ciudadanos de la UE. Las elecciones se llevan a cabo cada cinco años, y cada ciudadano de la UE tiene el derecho de votar y de proponerse como candidato mientras que viva en la UE. Las últimas elecciones fueron en junio de 2004. El Parlamento de la UE tiene 785 miembros de los 27 países.

El Consejo de la UE es el principal cuerpo de toma de decisiones. Como el Parlamento Europeo, el Consejo se estableció sobre el fundamento de los tratados de la década de los años 50. Representa a los estados miembro, y a sus reuniones asiste un Ministro de cada uno de los gobiernos nacionales de la UE. ¿Qué ministro asiste a qué reuniones? Depende de los puntos de la agenda. Si por ejemplo, el Consejo va a discutir sobre asuntos de justicia, a la junta asistirá el Ministro de Justicia. La presidencia del Consejo se turna cada seis meses. Actualmente Francia tiene la presidencia de la UE bajo el liderazgo de su presidente, el Sr. Nicolás Sarkozy.

En otras palabras, cada país de la UE, en su turno, se hace cargo de la agenda del Consejo y preside cada reunión por un período de seis meses, promoviendo las decisiones legislativas y políticas, y funge como intermediario en los compromisos entre los estados miembro.

Por último, la Comisión es independiente del gobierno nacional, su trabajo es representar y defender los intereses de la UE como un todo; también es el brazo ejecutor de la UE. Es responsable de implementar las decisiones del Parlamento y del Consejo, lo que significa que administra los negocios de la Unión Europea día a día, implementando sus políticas, operando sus programas y gastando sus fondos. Cada cinco años se designa una nueva Comisión dentro de los seis meses posteriores a las elecciones del Parlamento Europeo. El actual presidente de la Comisión es el Sr. José Manuel Barroso.

Además de este triángulo, también podemos mencionar muy brevemente a la Corte de Justicia, la cual es el árbitro final en las disputas sobre la ley europea; la Corte de Auditores, que verifica las finanzas de las actividades de la Unión, y el número de otros cuerpos que tienen papeles clave en hacer que la UE funcione.

Sin embargo, me gustaría subrayar la importancia del Comité de las Regiones, el cual es importante en un sistema federal, ya que representa la enorme diversidad de las comunidades y regiones en Europa.

Paso a describir el modelo federal suizo. El Federalismo suizo se distingue por la estructura de Estado en tres niveles: por la participación de los cantones en la toma de decisiones al nivel federal, por la coparticipación de las tareas en la base de subsidiarias entre la Confederación, los Cantones y las Comunas o Municipalidades. En virtud de este principio, la autoridad de mayor jerarquía solamente puede intervenir si las autoridades menores no pueden lograr cumplir satisfactoriamente con las tareas del Estado.

La política europea de Suiza puede, en principio, producir efectos en los tres niveles del sistema federal, y las relaciones exteriores se regulan sistemáticamente en la Constitución Federal, así como a la autoridad y la participación de los diferentes actores. Muchas cláusulas se disponen en el texto básico. La Confederación es responsable de las relaciones exteriores en virtud de estas cláusulas. Toma en consideración las competencias de los cantones y salvaguarda sus intereses. Estas leyes también aplican a la política europea y al manejo de las relaciones con la UE.

En un Estado de Derecho moderno, una democracia liberal, no existe poder sin responsabilidad o rendición de cuentas. Por esta razón los cantones participan en la preparación de decisiones de política



exterior que afectan sus competencias o sus intereses esenciales y tienen competencias federales secundarias para concluir los tratados con países extranjeros.

Resumiendo, el Federalismo suizo tiene cinco funciones principales:

- Proteger la identidad de las minorías regionales y lingüísticas, permitiéndoles organizar sus vidas y mantener sus especificidades.
- Separación vertical de los poderes. En Suiza, el poder se comparte entre la Confederación, los 26 cantones y las más de 2,700 comunidades o municipalidades a través del país.
- Acercamiento del gobierno a los ciudadanos.
- Fomento de la eficiencia: la organización descentralizada puede reaccionar con mayor rapidez y precisión ante nuevas situaciones que las estructuras centralizadas.
- Fomenta de las competencias entre los cantones, y una fuente de creatividad e innovación.

Para cualquier Estado, la adherencia a la UE afecta el sistema político interno. Tres miembros organizados con una estructura federal tradicional o federalistas o regionalistas, a saber, Alemania, Austria y Bélgica son particularmente interesantes. La regla es la misma para todos: más allá de la transferencia de derechos de soberanía de los Estados federales en la UE, la firma de los tratados europeos significa transferencias similares de los estados federados o de las regiones, y estas transferencias de soberanía impactaron muchas de las competencias reales de las regiones y generalmente los derechos de participación al nivel de Estado miembro.

Esos estados tuvieron que ajustar sus instituciones para asegurar su participación en las cuestiones europeas a nivel regional. Al respecto, Alemania, el único Estado Federal tradicional en la UE hasta 1993, ha sido un pionero. Muy tempranamente expuso los requisitos de información por los que el Estado Federal era responsable, y entonces estableció la función de observador que es lo que la Comunidad Europea es para el Länder, que es cada uno de los cantones de Alemania, a esto siguió el asegurar paso a paso el desarrollo de un instrumento para su participación. Y también en Bélgica, los papeles de participación han estado inspirados del modelo alemán.

Así que las regiones de todos estos estados federados, originalmente representaban un papel sometido al proceso de la toma de decisiones europea en sí. A este respecto, el establecimiento de Comités de Región por el Tratado de Maastricht, y su ulterior fortalecimiento por el Tratado de Amsterdam, no ha cambiado significativamente el papel de las regiones. Aún así, la UE está dando una importancia creciente a las regiones en sus declaraciones.

La influencia de las regiones europeas en el proceso de toma de decisiones se lleva a cabo principalmente dentro de los estados, y depende de la organización interna de coparticipación de competencias entre la Federación y sus regiones.

La UE permite a sus estados miembro organizar las estructuras como deseen. Siguiendo los tratados de Niza, Amsterdam y Maastricht, la posición de los estados federados o regiones se ha fortalecido dentro de las instituciones de la comunidad. Actualmente, algunos Estados miembro tienen estructuras federales: Alemania, Austria, y Bélgica. Y en otras estructuras centralizadas, en casos posteriores, ha habido una tendencia hacia la descentralización en los últimos 20 años, en Francia y el Reino Unido, incluso hacia el Federalismo, especialmente en España o en Italia. La estructura federal de Suiza no sería, por ejemplo una desventaja en el caso de su adhesión a la UE. Por el contrario, la separación de los poderes, la flexibilidad y proximidad de los ciudadanos, garantizada por el Federalismo, sería un plus importante.

Los estados federales como en Alemania, Austria y Bélgica, cada uno encontró soluciones para enfrentar los retos que surgieron de su adhesión a la Unión Europea; trabajaron duro para desarrollar estructuras federales ventajosas. En Alemania esto significó el establecimiento de una segunda Casa, la *Bundesrat* y también el gobierno *Länder*<sup>1</sup>. En Austria se estableció la cooperación entre los poderes ejecutivos así como también de los *Länder*. En Bélgica esto significó el establecimiento de un sistema de cooperación mayor entre las regiones o comunidades y el Gobierno Federal, en relación a los asuntos de política exterior. La Unión Europea también busca encontrar su camino entre los varios modelos de Federalismo. Está impulsada tanto por la integración regional como por las experiencias nacionales en Europa.

El Federalismo no es por supuesto una institución estática. Ha continuado desarrollándose en el tiempo para adaptarse a las nuevas circunstancias. Es un sistema dinámico que proporciona ventajas tanto a la gente como a la economía, y está llamado constantemente a enfrentar nuevos retos.

La integración europea y la globalización han acentuado la competencia entre los estados, regiones, ciudades y los grandes centros urbanos; este fenómeno ha estado intentando el Federalismo, el principio subsidiario y la autonomía de las entidades territoriales. La tendencia ha sido demandar inmediatamente una solución global. Los instrumentos del sistema federal basados exclusivamente en la coparticipación vertical del poder, ya no son suficientes. Tendrán que emerger nuevas instituciones e instrumentos.

---

<sup>1</sup> De acuerdo al diccionario *Länder* significa Estado federado en alemán.

Sin embargo, el propósito último de la UE no está realmente definido por las distintas metodologías de los estados miembro. Por ejemplo, el Reino Unido no desea la integración. Bélgica y Luxemburgo quieren una Europa descentralizada pero fuerte. Francia quiere una Europa fuerte, pero controlada por Francia. El tratado Constitucional es un ejemplo, fue rechazado porque no se quería un Estado Federal. El ángulo estratégico de la Unión Europea es la seguridad y estabilidad del continente. Ahora debe de consolidar su sistema de gobernabilidad para tener éxito en la actuación junto con otros actores gubernamentales en el escenario mundial.

Pero aún quedan preguntas sin resolver: ¿Intenta la UE reunir a todos los países de la Europa Oriental? ¿Entonces, qué hay acerca del Federalismo europeo? ¿Es o no una utopía? Actualmente la opinión elegida en muchas áreas es sobre la cooperación fortalecida notablemente con un resguardo hacia las relaciones exteriores y la defensa. Otro punto que debo subrayar es que el sistema federal en Europa con frecuencia ha producido sistemas administrativos desacelerados para garantizar el funcionamiento de las entidades federales y federadas. En el espacio europeo, la diversidad de los sistemas de administración de los estados miembro deben subrayarse, y se supone que trabajan en conjunto bajo el marco de los proyectos europeos. Esto significa comprender los sistemas administrativos de tu socio, sacando lecciones de su práctica administrativa, comparando sistemas para aumentar su claridad. Si esta diversidad *a priori* pareciera ser un obstáculo, es en realidad un patrimonio grande y valioso para compartirse.

La Unión Europea ha desarrollado en lo particular un original sistema de gobierno a nivel continental. De hecho ha surgido un modelo europeo democrático y transparente y aún debe de estabilizarse.

Como conclusión, quisiera solamente mencionar una frase del Sr. Jean Monnet, ya que él es el padre de Europa: “Nada es posible sin un hombre, pero nada dura sin una institución”.

Gracias.

**Ignacio Pichardo Pagaza.-** Gracias por esta completa presentación del señor Loretan, él definió el Federalismo de diversas maneras, cuando señaló que de alguna forma representa la necesidad de responder a situaciones particulares y es el reconocimiento de motivaciones diversas de las regiones y las comunidades, muchas veces se ha dicho -en mi opinión falsamente- que el Federalismo mexicano es la calca, la copia del Federalismo norteamericano, sin tomar en cuenta la diversidad de regiones y el aislamiento en el que vivían, esta definición responde al origen del Federalismo mexicano, respecto a su planteamiento sobre la Unión Europea.

Sólo destacó una idea que me llamó la atención, subrayó la fuerza de los mecanismos de toma de decisiones, igual que lo hizo Javier Barros Valero, y puso como énfasis en el hecho de que, sin que se haya ratificado la Constitución Europea, que a mi juicio ya quedó prácticamente de lado, habrá que hacer otro documento, ni se haya ratificado el reciente Tratado de Lisboa.

Los mecanismos de toma de decisiones siguen adelante, el señor Loretan los describió, al referirse a Suiza. Mencionó dos cosas interesantes: se busca la eficiencia por la vía de la descentralización y la competencia entre los cantones; señaló asimismo, que el Gobierno Federal nacional sólo interviene cuando las autoridades locales no pueden encontrar solución al problema de que se trata. Finalmente en el análisis sobre los otros sistemas europeos federales, básicamente Alemania, Bélgica, que están en verdadera efervescencia federal, con problemas constitucionales muy críticos, y Austria, en mi opinión, hizo bien en subrayar que el modelo de estos países es el Federalismo alemán, aunque sentí la omisión a la referencia al Federalismo fiscal de Alemania, que a los mexicanos tanto interesa, muchas gracias señor Loretan por su presentación.

Ahora vamos a pasar al siguiente participante, el señor Director General para Europa, José Ignacio Madrazo Bolívar, quien ha sido Ministro en varios países, funcionario mexicano de carrera en la Cancillería, asesor del Subsecretario de Asuntos Multilaterales, Secretario Particular adjunto del Canciller en dos ocasiones, Director de Asuntos Políticos para América del Norte, y también Director General adjunto para Asia-Pacífico. Todos sabemos que el sistema de servicio civil de la Secretaría de Relaciones Exteriores es un modelo al que no podemos dejar de hacer referencia y por eso me satisface mucho entregarle el uso de la palabra al Director General José Ignacio Madrazo Bolívar.

**José Ignacio Madrazo Bolívar.-** Agradezco al Instituto Nacional de Administración Pública y, en particular al Presidente de su Consejo Directivo, el maestro José Castelazo la invitación para participar en este panel, como miembro del Servicio Exterior Mexicano, me siento muy honrado de participar, con el doctor Rolet Loretan y junto a tres personalidades, como lo son José Castelazo, Ignacio Pichardo Pagaza y Javier Barros Valero, quienes en sus brillantes carreras en la administración pública incluyen haber sido distinguidos embajadores de México.

Europa representa, en términos de la Convención Nacional de Profesionales en Administración Pública, un referente obligado, no sólo por ser cuna de diversas escuelas de administración pública todas vinculadas a la forma de organización estatal que les da sustento y para la cual se convierten en los brazos operativos, sino porque en el continente europeo subsisten diversas formas de articulación política que incluyen desde la organización supranacional más avanzada, en términos de integración, hasta países que conservan fórmulas de democracia directa y administración federal, en este rico espectro de países y

organizaciones, México encuentra una vertiente para diversificar su relaciones y alcanzar diversos objetivos nacionales.

Me permitiré realizar algunas reflexiones sobre los distintos niveles de la relación que México mantiene con Europa y las implicaciones que esto tiene para la Administración Pública Federal; empezaré por recordar que el Plan Nacional de Desarrollo, al cual se sujetan los demás programas de la Administración Pública, sienta las bases para la formulación de la política exterior mexicana.

El presente gobierno ha establecido que nuestra política exterior debe servir antes que nada como una palanca para apoyar el desarrollo integral del país y el cumplimiento de las prioridades internas trazadas por el Presidente Felipe Calderón: el combate a la pobreza y la creación de más y mejores empleos para todos los mexicanos, la lucha contra la inseguridad y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

En función de lo anterior, la política de México hacia Europa es articulada con el propósito de diversificar nuestro comercio, incrementar la captación de inversión extranjera, atraer más turistas, fortalecer los instrumentos de cooperación y profundizar el diálogo y la concertación política, sin duda estas tareas están vinculadas al conocimiento que de México se tenga en el exterior.

Por ello, mantener a México en la agenda de los países europeos mediante la permanente presentación de información actualizada y objetiva de lo que sucede en el país, contribuye a estimular los contactos e identificar áreas de oportunidad en las diversas agendas de nuestras relaciones con los países y organizaciones europeas.

Haré un breve repaso de la forma en que la Cancillería mexicana conduce y administra sus relaciones políticas con el continente europeo, tarea muy estimulante que es la función central de la labor de la Dirección General a mi cargo; posteriormente intentaré hacer una breve prospectiva de las oportunidades que el complejo entramado de la relación entre México y Europa ofrecen a futuro inmediato; por supuesto en la economía global su influencia política a nivel internacional y particularmente los foros multilaterales y su avanzado proceso de integración política.

Europa representa una región estratégica para diversificar y equilibrar nuestras relaciones exteriores; con alrededor de 200 millones de habitantes, en todo el continente. La economía europea es la más grande del planeta, es también la principal potencia comercial y uno de los más importantes generadores de flujos de inversión extranjera directa en el mundo; Europa es una fuente natural de conocimientos, tecnologías y mejores prácticas de gestión en varias áreas.

Por otra parte, por su dimensión de la economía internacional y su avanzado proceso de integración, la Unión Europea constituye un socio estratégico de las relaciones políticas, comerciales y de cooperación de México, por todas estas razones el gobierno mexicano ha hecho grandes esfuerzos en los últimos años para vincularse con Europa de manera más efectiva, en múltiples dimensiones y niveles.

Consciente de que dicho continente es nuestro segundo socio comercial y nuestra segunda fuente de inversión, ofrece importantes posibilidades de cooperación para el cumplimiento de nuestros objetivos internos. Las relaciones de México con Europa se llevan a cabo en tres diferentes niveles: bilateral, multilateral y birregional.

El bilateral obedece a sus relaciones individuales con cada una de las naciones del continente; el multilateral se refiere a la estrecha relación que nuestro país mantiene con la Unión Europea, con el Consejo de Europa y con la Asociación Europea de Libre Comercio; el birregional abarca las relaciones de América Latina con la Unión Europea.

Los contactos bilaterales con los estados europeos han conducido, en la última década, a un incremento importante de la presencia mexicana en el continente, México mantiene relaciones con las 49 naciones europeas y está representado en Europa por 24 embajadas, tres consulados generales y una oficina de enlace; en contraparte 28 estados europeos tienen embajadas en nuestro país, además de la delegación de la Unión Europea, el resto mantiene concurrencias desde los Estados Unidos.

Los esfuerzos mexicanos por intensificar sus lazos políticos bilaterales con el continente han conducido a la creación de 31 mecanismos de consultas políticas con igual número de naciones europeas, estos mecanismos que consisten en reuniones regulares a nivel de Subsecretarios de Estado en las que se abordan los temas más importantes de la agenda bilateral, han tenido un impacto muy positivo en la aproximación de posiciones, tanto en temas de naturaleza puramente bilateral, como en aquéllos de índole internacional.

Los mecanismos de consultas políticas funcionan como herramientas y síntesis de la relación en las que las respectivas cancillerías recogen la información de las diversas dependencias involucradas en la misma, a fin de impulsar el desahogo de los diversos temas pendientes, estas reuniones periódicas son una parte muy importante de las naciones del continente europeo, nos permiten tomar el pulso a esa zona del mundo de manera regular y articular políticas regionales con mayor efectividad.

Además de los mencionados mecanismos de consulta, México ha establecido reuniones de Comisión binacional con algunos países europeos que destacan por su importancia estratégica concretamente, España, Francia e Italia.

Las comisiones binacionales consisten en encuentros de menor regularidad pero de mayor nivel en los que se aborda toda la gama de asuntos que tenemos con dichos países, a los cuales asisten numerosos ministros encargados de los temas bilaterales.

Las comisiones binacionales permiten el trato directo entre los secretarios de Estado que participan en la relación, lo que implica un nivel de coordinación mucho mayor; en la segunda vertiente de nuestra interacción con Europa, es decir, la relación con los mecanismos europeos de cooperación; destaca el Consejo de Europa, el cual se ha ido consolidando como la organización encargada de estandarizar los criterios jurídicos, económicos, políticos y sociales de los estados del continente, actualmente lo componen 47 países y México es uno de sólo cinco países en el mundo que gozan del estatuto de Observador Permanente ante esa organización.

El estatus de observador permite que funcionarios mexicanos participen en las diversas reuniones técnicas que se realizan en el seno del Consejo y que abarcan distintas áreas.

De la misma manera, legisladores mexicanos participan activamente todos los años en las sesiones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo, en la que sólo tres países mantienen un estatuto permanente de observadores. El Consejo de Europa nos presenta un ejemplo muy importante de cómo nuestro país ha recurrido de manera cada vez más frecuente a la diplomacia parlamentaria como una forma de cumplimentar la conducción de sus relaciones con el mundo.

En la misma vertiente multilateral, la relación más importante es con la Unión Europea, este modelo de integración regional que ha resultado tan exitoso desde 1960, tres años después de la firma del Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea. El gobierno de México estableció relaciones formales con ésta al acreditar una misión especial en Bruselas, la relación se consolidó 15 años más tarde con la adopción del primer acuerdo marco de carácter económico y comercial entre México y la Comunidad Económica, que pretendía ordenar los contactos económicos con algunas de las potencias industriales de la época.

A este convenio le siguió el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y los Estados Unidos, denominado comúnmente *Acuerdo Global* -suscrito en 1997- que inauguró una nueva era de las relaciones bilaterales, desde su entrada en vigor, hace ocho años, en octubre

del año 2000. La relación con la Unión Europea se ha fortalecido en sus tres componentes: asociación económica, la concertación política y cooperación; el acuerdo establece un marco institucional para supervisar la aplicación del mismo, compuesto por: un Consejo Conjunto, un Comité Conjunto y otros comités especiales.

El Consejo Conjunto se reúne a intervalos regulares y está conformado a nivel ministerial por el Ejecutivo Federal Mexicano, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Economía, así como por la presidencia en turno del Consejo de la Unión Europea, la Secretaría General del Consejo de Ministros de la misma y la Comisión Europea. Cabe destacar que este Consejo ha sesionado cinco veces, desde el año 2001; por su parte, el Comité Conjunto que asiste en sus labores al Consejo Conjunto y se desarrolla a nivel de viceministro, ha celebrado hasta el momento siete reuniones.

Las reuniones del Consejo y del Comité conjuntos se han visto fortalecidas por la participación del Presidente de México en cuatro cumbres México-Unión Europea: en 2002, 2004, 2006 y 2008, durante las cuales se ha realizado una evaluación a fondo del aprovechamiento del *Acuerdo Global* en sus tres vertientes y por las intensas relaciones con el Parlamento Europeo mediante reuniones interparlamentarias regulares. El último de los tres niveles de relación que se refiere a la participación de México en diversos mecanismos de diálogo y cooperación birregional; destacan entre ellos las cumbres regulares de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, conocidas como ALC-UE, y el diálogo entre la Unión Europea y el Grupo de Río a nivel de ministros de relaciones exteriores. El papel de México en este diálogo birregional ha adquirido una gran importancia en la medida en que hemos formado parte de la presidencia o de la vicepresidencia del Comité Latinoamericano de las cumbres ALC-UE desde su inicio, en 1999, y dada nuestra situación en este momento como Secretaría temporal en el Grupo de Río desde marzo de este año hasta el año 2010.

Por último quisiera referirme a un desarrollo reciente en las relaciones de México con el continente europeo que tendrá un efecto muy importante en los tres niveles a los que me he referido; aún cuando no existe una definición precisa de lo que constituye una asociación estratégica en el contexto de las relaciones exteriores de la Unión Europea, es claro que hace referencia a dos cuestiones fundamentales:

- 1) El reconocimiento de un país como relevante en el marco de las relaciones de la Unión Europea, lo que impacta a nivel de percepción política internacional, y
- 2) La existencia de valores o intereses compartidos, que derivan en posibilidades concretas de acción conjunta sobre temas específicos.



El impacto mediático que percibe la comunidad internacional cuando un país establece una asociación estratégica con la Unión Europea pone de manifiesto la capacidad y complementariedad de ese país y la Unión en el tratamiento de temas globales de mayor interés para los países comunitarios.

La Unión Europea ha establecido asociaciones estratégicas con Estados Unidos, Canadá, Japón, Sudáfrica, Rusia, China, India y Brasil; es decir, con todos los miembros no europeos del G8 y todos los participantes en el llamado diálogo ampliado del G5. En la Cuarta Cumbre México-Unión Europea celebrada en Lima en mayo de 2008, el Presidente Felipe Calderón expresó su determinación de trabajar de manera conjunta hacia el establecimiento de una asociación estratégica entre México y la Unión Europea que permitirá reforzar la cooperación bilateral y posibilitará un diálogo político privilegiado.

En los meses siguientes de esa reunión se llevaron a cabo una serie de eventos al interior de la Unión Europea tendientes a formalizar la aprobación de dicha asociación; este proceso interno culminó el 13 de octubre de 2008 cuando el Consejo Europeo aprobó unánimemente la propuesta surgida en la Cumbre de Lima. En función de lo anterior, en la última reunión del Comité Conjunto celebrada en México en octubre de 2008, México y la Unión Europea acordaron iniciar un proceso conjunto de reflexión sobre las acciones concretas que se deben de tomar para dotar de contenido específico a esta asociación.

Aún se está en ese proceso, pero lo que ha quedado claro es que esta asociación estratégica deberá permitirnos incrementar las áreas de concertación política a nivel multilateral, trabajar de manera conjunta para impulsar consensos birregionales y fortalecer los mecanismos de cooperación bilateral, tanto con la Unión Europea en su conjunto, como con cada uno de los 27 países que la conforman.

A manera de conclusión, he de decir que si la relación con Europa representaba ya diversos retos, la asociación estratégica significará ir más lejos y pensar en nuevos métodos de trabajo y cooperación; esto requerirá de imaginación e ingenio, no sólo para la Secretaría de Relaciones Exteriores, sino también para las diversas dependencias del gobierno mexicano.

En este sentido, en la relación con el Viejo Continente es necesario distinguir cuáles temas son de índole comunitaria y por lo tanto deben ser tratados únicamente con Bruselas, y cuáles son de carácter estrictamente intergubernamental, por lo que deben ser desahogados con los distintos países de la Unión Europea, por ejemplo en el aspecto comercial, México lleva a cabo las negociaciones directamente con las autoridades comunitarias, mientras que en otras áreas, como las que implican una mayor concertación en términos de política exterior, se debe privilegiar el diálogo con las capitales de los países miembros.

Los hechos descritos muestran el resultado de las acciones que realizamos como país en nuestra relación con Europa; sin embargo, cada una de ellas implica un importante esfuerzo de coordinación que la Secretaría de Relaciones Exteriores despliega para que en los diversos contactos políticos y acciones que desarrollamos con los países y organizaciones del continente, se contemplen los intereses y aspiraciones del conjunto de los mexicanos.

Es decir, el trabajo que en la Cancillería se realiza, implica la permanente interacción con las diversas dependencias del Ejecutivo y el Congreso de la Unión para el desarrollo de programas sectoriales específicos en la perspectiva de fortalecer las posiciones del país y desarrollar contactos a todos los niveles de la llamada diplomacia parlamentaria con los gobiernos estatales y municipales, que son muchas veces los operadores concretos y beneficiarios específicos de los proyectos y programas que negociamos con los países y organizaciones europeas, y recientemente con las organizaciones civiles, para conocer sus intereses y poder contemplarlos de manera efectiva en nuestras vinculaciones con el continente.

Finalmente quiero comentar con ustedes una vertiente de la relación de México con Europa, que me parece particularmente relevante en el contexto del presente seminario, y que es la colaboración que México mantiene con los países y organizaciones europeas en materia de reforma administrativa, buenas prácticas de gobierno y reforma jurídica entre otras.

Quiero destacar en este sentido nuestra presencia que ya mencioné como observadores en el Consejo de Europa, instancia en que se desarrollan nuevas perspectivas jurídicas, administrativas e institucionales sobre los más diversos temas que afectan a las sociedades contemporáneas y que han permitido a México conocer la evolución que sobre los mismos tienen en el continente europeo.

Esta vertiente de colaboración con los países y organizaciones europeas ha permitido a nuestro país avanzar en temas como modernización administrativa, acceso a la información pública, rendición de cuentas, transparencia y servicio civil de carrera, sin duda esta vertiente aún perfila múltiples posibilidades que debemos materializar.

La relación con Europa presenta una dimensión múltiple con diversas aristas y ángulos. El Presidente de México se apoya en la cancillería mexicana para adoptar de continuo sus relaciones con Europa, pero el trabajo que realiza la Secretaría de Relaciones Exteriores sólo adquiere significado en la medida en la que incorpora a las demás dependencias nacionales en esta relación tan compleja. Los retos son muchos, pero sin duda son superados por los beneficios que esta relación aporta a México.

Gracias.

**Ignacio Pichardo Pagaza.-** Convendrán conmigo que la presentación del señor Director ha cubierto todos los temas de la relación entre México Europa, por ello le agradecemos esta brillante presentación.

Antes de ceder el uso de la palabra, quisiera relatarles dos anécdotas personales en relación a Europa, ocurrida una de ellas durante mi estancia como Embajador de México en los Países Bajos, me tocó participar en la negociación del *Acuerdo Global* que en términos comunes se la ha denominado Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México, lo que quiero comentar es que tuve la oportunidad de conversar en la sede de la Embajada de México en Bruselas, con el Embajador Especial Jaime Zabludovsky, y con los Consejeros de la Comisión de la Comunidad quienes me relataron que al inicio de las negociaciones, ellos pensaban que iba a ser un tratado muy fácil de negociar para los europeos y relativamente fácil también conseguir ventajas comerciales, pero se encontraron con un equipo técnico de mexicanos, tanto del sector público como del sector privado, que hicieron un papel excelente en la defensa de los intereses económicos de México. En ese momento recordé que meses antes se había concluido la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y que nuestros técnicos estaban altamente capacitados, lo cual se tradujo en un Tratado de Libre Comercio importante para México, el cual desafortunadamente no hemos tenido la oportunidad de aprovecharlo en su parte comercial, aunque sí en las otras partes del acuerdo como son: la transmisión de tecnología, educación, cultura, etc.

Señor Director General permítame comentarle algo en que quizá Javier Barros coincida: una de las armas más poderosas que tiene México en la diplomacia con Europa es, aparte de su personal profesional, el activo cultural de nuestro país, que es altamente apreciado y muy bien recibido. Por ejemplo una exposición sobre la cultura Maya puede causar una verdadera revolución en Europa; como en su momento lo hizo la exposición de Frida.

Otro elemento importante que mencionó mencionado por el señor Director General es el papel que nuestros funcionarios están jugando en el Consejo de Europa. Es rigurosamente cierto que sólo hay cinco países con calidad de observadores en ese órgano: Japón, Israel, México, Brasil, y Canadá, pero sólo tres participan en la relación parlamentaria.

Tenemos unos minutos para que nos hagan favor de darnos sus comentarios, está abierto el foro para quien quiera hacer uso de la palabra.

**Luis García Cárdenas.-** Señor Presidente, así se les llama a los que han tenido este cargo internacional y nacionalmente, además de moderador de esta mesa: una preocupación que quizá tenga mérito decir en cuanto a las tres exposiciones y la propia del moderador Pichardo, es advertir un poco el estado de este

Federalismo, me atrevo a llamarlo un tanto vario-pinto, muy desigual, que pudiera encontrarse específicamente en la Unión Europea y probablemente en otras partes del mundo.

¿Cuál es la razón todavía de que un ejercicio al que hay una tendencia y una vocación natural de dos países, sobre todo lo decía Loretan, de los ciudadanos, de integrar una expresión cada vez más acabada, más fina del Federalismo, esté tan dispar? Porque en el fondo ésa es una realidad, no podemos ver después de los Länder alemanes lo que hay en los países balcánicos de reciente incorporación a la Unión Europea, es evidente la diferencia.

El punto probablemente y será quizás objeto de algún comentario en las siguientes mesas, porque prevalece esta idea, es un nivel de la cultura política que pueden tener los propios ciudadanos y una capacidad de negociación también que eventualmente pudieran tener al interior de sus propios países y lógicamente esto deja una participación muy desigual en la que un ciudadano español o un ciudadano griego no tienen las mismas mecánicas de acceso a sus representantes, evidentemente el resultado es lo que advertimos de las tres importantes y muy completas exposiciones.

Habría que preguntarse y leer cuáles son los argumentos que Irlanda esgrime para no incorporarse, debe tener mérito, porque por lo pronto, es un ejercicio político, pero de alguna manera no entraron y le dieron al traste a la posibilidad de tener una Constitución Europea, no hay más que regresar y recordar a los que hemos estado alguna vez en Gran Bretaña, pues ahí el euro anda muy bright dawn y por otra parte, hasta emblemáticamente, el tránsito es al revés y las unidades de medida son distintas. ¿Qué quiere decir esto? Probablemente está ahí latente un grito en la oscuridad por la soberanía de los estados, y todavía la idea de Jean Monnet que evocaba Rolet, pues está todavía en proceso de acreditarse plenamente.

Es muy importante, advertir los avances en este sentido, es decir, sí los hay, se advierte una actitud estructurada, existen elementos específicos de lo que se ha intentado y creo que el balance final, al menos así lo interpreto en lo que nos han dicho los expositores, estará en un proceso cada vez más fino, más acabado de una auténtica Unión Europea, respetando el Federalismo de cada uno de los estados.

**José R. Castelazo.-** ¿Alguno de los miembros del panel quisiera hacer un comentario?

**Pregunta Uno.-** Muy buenas tardes, felicidades por esta Convención, realmente es una aportación muy interesante de lo que ocurre en la Unión Europea con el Federalismo, mi comentario va en este sentido, asistí al Seminario internacional que año con año organiza el Colegio de Europa en la Ciudad de Brujas, y ahí nos comentaban algunos miembros que participaron en este seminario de la Comisión, del Consejo, del Parlamento, que efectivamente donde encontraban que había una problemática particular era en la

implementación de la directiva y realmente quisiera saber si existe algún nuevo modelo de administración pública que haya surgido en particular para lograr la homologación en varias áreas que requieren de una administración particular.

**Pregunta dos.-** Varios internacionalistas más que reconocer un modelo de Federalismo avanzado, como aquí se nos ha hablado, señalan que podríamos hablar de un modelo avanzado de unión de estados, que podría explicar un poco mejor lo que está ocurriendo, eso es una precisión y la otra para nuestro presidente Loretan, en el sentido de que en México estamos recibiendo muchas noticias de que varios de los miembros de la Unión Europea, con motivo de la quiebra financiera de varios de los países capitalistas están teniendo gravísimos problemas, el caso más sonado es el de Irlanda. Se dice que la prueba de fuego para la Unión Europea es justamente poder salir adelante de esta crisis financiera y que no se sabe qué tanta vocación política, vocación técnica y fondos financieros existan para poder resarcir la economía de los diferentes países, ¿usted cree que será capaz la Unión Europea de salir adelante de esta crisis que apenas empieza?

**José R. Castelazo.-** Gracias por sus comentarios y sus preguntas. Solicito a los señores panelistas que en los siete minutos que nos restan pudieran hacer un comentario sobre los tres temas que aquí se han propuesto. Tiene la palabra Javier Barros Valero.

**Javier Barros Valero.-** No sé qué suerte corran desde el punto de vista financiero los países, de la Unión Europea, ni qué suerte vamos a correr nosotros, ni los Estados Unidos, en este momento hay mucha incertidumbre, lo que sí puedo decir sin titubeo alguno es que de no existir el euro, muchos países de los 27 estarían ahorita en *jaque mate*, todos aquellos que se acogieron oportunamente a esa gran sombrilla financiera tienen un resguardo particular y están en mejores condiciones que quienes se han quedado fuera.

En lo referente a la unión de estados, no comprendo bien esa fórmula, en todo caso la Unión Europea está en un punto intermedio entre la Federación por un lado y en el otro extremo un organismo de cooperación intergubernamental como podrían ser las Naciones Unidas, creo que se perfila cada vez más por los contenidos que ha podido darle a sus prácticas comunes, creo que se orienta a ser una Federación. Gradualmente va a costar mucho tiempo y esfuerzo, pero ellos son capaces de hacerlo como lo han demostrado durante 60 años.

**José R. Castelazo.-** Gracias Javier. Continúa el señor Rolet Loretan.

**Rolet Loretan.-** Sólo un comentario en referencia a la crisis financiera, ustedes saben que la crisis financiera no es un problema europeo. Es un problema mundial, porque vivimos en un tiempo de globalización, todos se preocupan cuando hay una crisis financiera. Pero saben que quizás, Bélgica tiene grandes dificultades institucionales con las regiones y con la representación de las diferentes culturas, ya que recuerden que es un Gobierno Federal, y un Estado federalista; tiene muchas regiones y no pueden encontrar una coalición, de manera que verdaderamente tengan un gobierno que represente todas las tendencias en el país. Pero la crisis financiera presagia una solución para ello, porque fue la primera vez en dos años que todas las regiones y el Gobierno Federal llegaron a un acuerdo sobre una acción, muy rápida concerniente a la Banca, especialmente al Banco Fortis. El gobierno flamenco, el de Wallonia, el de Bruselas y el Gobierno Federal, todos accedieron y encontraron una solución en una noche. Esto es un verdadero reto en Bélgica, así que el caso de una crisis financiera tuvo un aspecto positivo.

**José R. Castelazo.-** Coincido con Javier Barros y con el doctor Loretan, en el sentido de que precisamente la crisis financiera ha sido una prueba de fuego para la efectividad de la Unión Europea, pero de la cual ha salido muy bien librada, recordemos lo que sucedió en los días en los que estalló la crisis, la primera respuesta de los países europeos fue individual, Irlanda y Alemania empezaron a dar respuestas individuales que fueron un fracaso rotundo a la hora en que se anunciaron.

Fue sólo hasta que el Presidente en turno de la Unión, el presidente de Francia, logró concertar una respuesta de todos los miembros, esto de inmediato se reflejó en los mercados, pasaron horas en las que la acción concertada de los Estados Unidos empezó a tener efectos y a cambiar un poco la situación, incluso la Cumbre del G20 en Washington, cedió -hasta donde hay información- un poco a regañadientes del anfitrión, pero claramente por iniciativa de la Unión Europea y particularmente de su Presidente en turno.

Es conveniente enfatizar en la metáfora de Javier Barros respecto a que están más allá de la mitad del río, más cerca de la otra orilla, y me dejó pensando que Europa siempre ha estado a la vanguardia en modelos democráticos, no solamente en la forma, sino en el fondo, ha demostrado al mundo que es posible conciliar las diferencias y pensar que las debilidades de cada país se pueden conducir de mejor manera tomando el conflicto como una oportunidad.

Como señala Rolet, hay países por supuesto mucho más débiles y mucho más fuertes, pero gracias a esta unión, que por cierto no opera completamente con todos los países de Europa, nos da una lección de democracia moderna, y eso conlleva a una administración pública muy desarrollada, para poder actuar de esa manera, de ahí la idea de incluir este panel como el primero de este seminario.

**Ignacio Pichardo Pagaza.-** Gracias señor Presidente, a los tres distinguidos ponentes les agradezco su brillante participación, con ello concluye la primera sesión de este seminario.





## Panel 2

# La Administración Pública y el Federalismo en Canadá y Estados Unidos

- Presidente.- **José R. Castelazo**, Presidente del INAP, México.
- Moderador.- **Luis García Cárdenas**, Miembro del Consejo de Honor del INAP-México.
- Panelistas.- **Christine Martell**, Universidad de Colorado, EEUU.  
**Herman Bakvis**, Escuela de Administración Pública de la Universidad de Victoria, Canadá  
**Carlos Rico Ferrat**, Subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



## Panel 2

**José R. Castelazo.-** Buenas tardes, reanudaremos este Seminario Internacional con el panel, *La Administración Pública y el Federalismo en Canadá y los Estados Unidos*. Nos acompañan la profesora Christine Martell de la Universidad de Colorado, el Profesor Herman Bakvis, de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Victoria, Canadá y el Embajador Carlos Rico Ferrat, Subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Modera este panel nuestro miembro del Consejo de Honor, expresidente del INAP, el doctor Luis García Cárdenas, a quien cedo el uso de la palabra.

**Luis García Cárdenas.-** Gracias Presidente, esta tarde tenemos tres expositores verdaderamente de excepción. Cuando José Castelazo diseñó con su grupo ejecutivo, las vértebras y la expresión general del seminario, yo fui entendiendo porque tuvo la generosidad de invitarme a participar con él, qué perseguía como leitmotiv de todo este ejercicio.

Finalmente esta actitud, que rebasa lo propiamente administrativo, que es la de comparar sistemas y procedimientos. A mí me gusta a veces usar este término del “estado del arte” que guarda nuestra disciplina que es la Administración Pública pero vinculada de una manera muy estrecha con la **ciencia** política, pues evidentemente, ya lo vimos en el primer panel conducido por Ignacio Pichardo, la utilidad que representa, no solamente la descripción de los sistemas, sino quizá la parte más rica que tiene este ejercicio es el análisis que, precisamente, permite esa comparación.

Le doy la más cordial bienvenida a Christine Martell amiga de la Universidad de Colorado, al profesor Herman Bakvis de la Universidad Victoria en Canadá, cerca de Vancouver y, desde luego a mi querido amigo, el Embajador Carlos Rico Ferrat, un verdadero experto y sensible. Como Subsecretario, le corresponde atender los asuntos de América del Norte.

Procedo a presentar a pasar a Christine Martell, de la Universidad de Colorado, con cuatro ítems muy precisos de su currículum: Licenciada en Matemáticas por la Universidad de Massachussets, Maestra en Planeación Urbana y Regional por el Instituto Politécnico de Virginia y la Universidad Estatal de Virginia con enfoque en Planeación de Desarrollo Internacional, y Doctora en Asuntos Públicos por la Universidad de Indiana con enfoque en Finanzas Públicas, Análisis Político y Desarrollo Internacional. Es profesora asociada de la Escuela de Asuntos Públicos en la Universidad de Colorado. Tiene la palabra.

**Christine Martell.**- Es realmente un honor estar entre esta compañía y poder participar en una conversación sobre Federalismo, lo que está muy íntimamente relacionado con mucha de la investigación que realizo. Quisiera hoy brindarles una perspectiva sobre el Federalismo en los Estados Unidos, y que tomaran en cuenta que para cientos de personas a las que preguntaran sobre Federalismo en Estados Unidos, probablemente obtendrían cientos de respuestas distintas sobre lo que es este tema.

Algunos historiadores toman el punto de vista de que el Federalismo fue cuidadosamente construido alrededor de las ideas de separación de los poderes; otros creen que surgió como un compromiso pragmático. Sin tomar en cuenta cómo surgió, la realidad es que el Federalismo ha sido la estructura del gobierno en los Estados Unidos durante los últimos doscientos años, y no vemos ninguna evidencia de que vaya a cambiar. Quizás por la naturaleza del contexto en que sucedió la Independencia de los Estados Unidos tenemos un fuerte sentido de estatidad. Por ello los estados y nuestra Federación han permanecido tan fuertes a través de la historia.

Nuestra Federación tiene tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el local. Es la Constitución la que conduce el balance de poder entre dichos niveles.

Les mostraré algunos datos que les ayuden a ver a Estados Unidos, más allá de su perspectiva fiscal: El sector público representa un ingreso de 5.3 billones<sup>2</sup> de dólares,\* que representa el 35% de nuestro PIB. Nuestro Gobierno Federal constituye menos de la mitad del tamaño del sector público. Así que la combinación de nuestros gobiernos estatales y locales es más grande que el Gobierno Federal.

Ustedes notarán que los gastos son mayores a los ingresos, lo que significa que nuestro país está operando con déficit. También pueden ver que las transferencias, de dinero se recolecta a nivel federal, posteriormente se transfiere a nivel estatal y local para gastos. Existen discrepancias entre la cantidad de ingresos recolectados en cada nivel de gobierno, y la cantidad que se gasta.

Dos terceras partes de nuestro presupuesto federal son gasto obligado o gasto social. Las partidas más grandes son el seguro social y salud, lo que incluye cuidado de la salud para los adultos mayores y cuidado para los pobres. Del gasto discrecional. Esto nos da una perspectiva de comparación histórica de cómo el dinero se ha gastado durante el tiempo. Son notables dos diferencias: una es que el presupuesto que va hacia la defensa nacional, ha disminuido del 50 al 17%, y la participación de salud ha incrementado del 3 a casi el 23%. Estos son los dos principales cambios que ha habido en nuestro país.

---

<sup>2</sup> NT. Hay que recordar que los billones en Estados Unidos no corresponden a los billones en México, sino a miles de millones, en este caso la cantidad sería de 5.3 mil millones de dólares. Cabe mencionar que es necesario investigar este punto, puesto que se ha ido modificando esta situación.

Nuestros gobiernos estatales y locales tienen un perfil diferente. Los ingresos estatales se generan en gran medida de los impuestos sobre la renta, y esto incluye los impuestos sobre la propiedad. Nuestro nivel local está fuertemente fundamentado en impuestos sobre la propiedad, cuotas y cargos y negocios.

El Gobierno Federal está alto en defensa, salud y pensiones; el gobierno estatal lo está en salud y educación, mientras el gobierno local está alto en educación, y en otras funciones como caminos, bibliotecas, parques, etcétera.

Aunque pueda parecer que los Estados Unidos pueden verse como una fuerza unificadora, una de las características que definen al país es su heterogeneidad, la cual vemos en términos de las jurisdicciones, el tamaño geográfico, la población, las etnias y la economía. Por ejemplo, la población de California es de setenta y seis veces más que la de Wyoming; el territorio de Alaska es quinientas veces mayor que el de Rhode Island; el ingreso *per cápita* de Connecticut es dos veces mayor que el de Louisiana. Así que hay mucha variación. Existen casi 90,000 gobiernos locales. Veamos los estados de Colorado y Massachusetts, solo para dar un ejemplo de esta diversidad.

En Colorado la mayoría de los gastos suceden en el nivel local, por el contrario en Massachusetts los gastos suceden más bien a nivel estatal. También pueden ver que los presupuestos estatales son bastante diferentes. Aún cuando Colorado es geográficamente más grande, Massachusetts tiene una mayor densidad, y tiene mucho más población y necesidades de infraestructura urbana. Así que el gasto estatal y el local varían mucho de estado a estado o de localidad a localidad. Ya sea que el gobierno estatal en Colorado tenga la responsabilidad por las pensiones, no ven nada parecido en Massachusetts. De igual manera, la participación de educación que está fundamentada en el nivel local en Massachusetts es mayor que la de Colorado.

El reto administrativo se da en el manejo de la complejidad de un país tan grande. Algunas políticas y programas garantizan la uniformidad tal como en la recolección de impuestos, la conformidad con el medio ambiente y el alivio a la pobreza. Todo ello requiere un alto grado de control central. Sin embargo, demasiado control central distorsiona la generación y el flujo de la información, lo cual finalmente distorsiona la toma de decisiones.

El genio del sistema federal es honrar la heterogeneidad de las demandas basadas en la geografía, demografía, historia, etnicidad y cultura. En términos de Federalismo fiscal la idea es alinear a los pagadores del sistema con los usuarios del sistema. Al centralizar las políticas para obtener uniformidad existe un costo burocrático. A través de los años el balance de poder entre las entidades federal, estatal y

local ha cambiado como un péndulo. Los esfuerzos por desconcentrar, descentralizar, transferir y delegar han ayudado a mantener el balance del poder entre el centro y la periferia. Estos esfuerzos permiten que las diferencias regionales y las inconformidades proporcionen iniciativas locales y que experimentar la capacidad empresarial.

El Gobierno Federal, ha dado un gran salto desde los años 50 hasta los 70; sin embargo desde ese entonces su participación ha sido relativamente constante, y justo ahora es cerca del dieciocho por ciento del PIB. Lo que ha cambiado en este período es la participación del PIB atribuida a los gobiernos estatales y locales, el cual incrementó del 9 % en 1950 hasta el 22% en 2008. Así que ha sido un gran incremento en las responsabilidades asignadas a nuestros gobiernos estatales y locales.

Lo que estos números ocultan es la prioridad de los derechos estatales por el Gobierno Federal, esto es la extensión de las políticas federales a través de los gobiernos estatales; estas extensiones vienen por medio de reglamentos, mandatos y requerimientos programados necesarios para que los estados reciban transferencias. Una interacción similar ocurre entre el gobierno estatal y el local, y en un alcance menor, entre el Gobierno Federal y los locales. Déjenme darles un ejemplo: hace cerca de veinticinco años, la edad legal para consumir alcohol en Estados Unidos era de dieciocho años; el Gobierno Federal quiso cambiarla hasta los veintiuno, pero hay un total desinterés por parte de los estados. Finalmente el Gobierno Federal dijo: “Está bien pueden fijar la edad que quieran, pero si quieren dinero federal para carreteras tendrán que poner los veintiún años como el límite legal; así que ahora todos los estados fijaron ese límite en los veintiuno: esto es chantaje.

Un ejemplo de esta interacción es el *Acta de la Calidad del Agua* de 1987, la que requería que los gobiernos locales implementaran y mantuvieran los estándares del agua; se le proporcionaron a los estados fondos federales para subsidiar el costo a manera de establecer fondos revolventes, pero los estados tenían que corresponder esos fondos con sus propios dólares y proporcionar asistencia financiera a las municipalidades para la limpieza del agua residual y para el alivio de la contaminación.

Otro ejemplo es la *Ley de Prescripción de Medicamentos de Medicare*, la implementación requiere que el Gobierno Federal retire las transferencias de los estados que fueron diseñadas para Medicare. En su lugar, el Gobierno Federal proporcionará medicamento prescrito gratuito directamente a aquellos beneficiarios de Medicare dando por resultado una transferencia de poder del *Estado* al Gobierno Federal.

La intención de otra *Ley de que ningún niño se quede atrás*, es para proporcionar un financiamiento más consistente para las escuelas primarias y secundarias de manera que todos los niños tengan la oportunidad de acceso a una buena educación. Basadas en el desempeño administrativo y los modelos de elección

pública, las metas son incrementar el rendimiento de cuentas en las escuelas, incrementar el puntaje de los exámenes de los niños y reducir los huecos en los logros entre los estudiantes blancos y los que no lo son. Dentro del criticismo de la ley está en que el incremento en los fondos proporcionado por el Gobierno Federal es inadecuado para cubrir el costo de los requisitos del programa, especialmente durante los tiempos de una generación de ingreso débil a nivel del *Estado*.

Los fondos extraordinarios proporcionados a las escuelas podrían ser más que descompensados por recortes hechos a los presupuestos estatales. La Constitución delinea poderes federales específicos, poderes estatales exclusivos y poderes concurrentes, sin embargo los derechos de las entidades están siendo retados constantemente por los juzgados. Un ejemplo reciente son los bonos emitidos por el Estado, los cuales están exentos de impuestos para los residentes que viven un Estado, pero sujetos a impuestos a cualquiera que provenga de fuera del Estado, ya sea que represente una violación a la Cláusula Federal de Comercio.

A pesar de estos retos, existe una relación simbiótica entre los niveles de gobierno. El Gobierno Federal requiere de la cooperación de los estados, y los estados están obligados a asistirlo en la obtención de financiamiento, ayuda técnica e información. No está claro hasta qué grado la centralización es óptima. Las responsabilidades descentralizadas y el diseño de políticas asociadas con muchos niveles de gobierno han sido acusadas de respuestas peligrosas inadecuadamente preparadas como en el caso del huracán Katrina, principalmente debido a problemas de coordinación.

No obstante el centralizar las responsabilidades de la Seguridad Nacional al nivel federal, presenta un problema de peligro moral. Al cambiar la responsabilidad hacia el Gobierno Federal y alejarlo de los estados, los actores subnacionales pierden su incentivo de tomar la responsabilidad de su propio estado de preparación.

Mientras que el nivel federal tiene impactos sobre los gobiernos estatales y locales, los sub-gobiernos también tienen influencia en la dirección de la política federal. Las agencias federales pueden regular un mínimo de normas, pero pueden diseñar o implementar políticas, dejando a los estados a desarrollar e imponer sus requerimientos. De manera alterna, los cuerpos regulatorios estatales pueden crear normas más estrictas que las del Gobierno Federal, lo que resulta en la creación de una norma nacional más ajustada. Por ejemplo, debido al tamaño del mercado vehicular de California, una mayor emisión de normas sirven efectivamente como una reglamentación a escala nacional.

Uno de los problemas de la política de E.U. es el cuidado de la salud. Nuestro sistema manejado por el mercado sirve muy bien a algunas poblaciones, y a otras abismalmente. Muchos americanos o no están

asegurados o están subasegurados. Por razones históricas e ideológicas, nuestra Nación ha eludido un sistema de cuidado de la salud universal, sin embargo la ventaja de la fortaleza de los estados de la Federación, es que tenemos 50 laboratorios para experimentos de política. En el 2006, el Estado de Massachusetts inició una política hacia una cobertura de salud casi universal. Dentro de los siguientes dos años, más de 400,000 personas se aseguraron. Uno podría esperar que la administración de Obama tomará en cuenta el caso Massachusetts ya que sería considerar un rediseño de la política federal de cuidado de la salud.

Las implicaciones de las políticas actuales sobre formas futuras de Federalismo no están claras. Sabemos que el financiamiento federal de la guerra contra Irak, y los esfuerzos de recuperación como un programa del programa de rescate financiero incrementará significativamente el déficit federal. De hecho el déficit del presupuesto del Gobierno Federal en el 2008 fue de 400,055 billones de dólares, lo que representa un incremento de casi 300 billones de dólares con respecto al 2007, es decir un 2 por ciento de incremento en relación al PIB. Lo que se debe ver es si el incremento de costos de estos esfuerzos se trasladará a fin de cuentas a los gobiernos subnacionales. Y conforme la generación de la posguerra se retira, y el mercado de valores permanece volátil, habrá demandas adicionales sobre el sector público a todos los niveles de la Federación. Una nota final es reforzar la complejidad de la distribución de bienes y servicios públicos. La producción y el abastecimiento se guían por complicadas relaciones fiscales que involucran el incremento de los ingresos y el préstamo de autoridad, donaciones, coparticipación de ingresos y una compleja reducción de impuestos.

Para complicar aún más los asuntos federalistas, el sector público coexiste lado a lado con el sector privado y con el sector social. Cualquier simple bien puede proveerse a través de una combinación de estos sectores, a cualquier nivel de gobierno, de manera que los problemas de coordinación permanecen enormes. Aquí termino; muchas gracias por su atención, y con gusto responderé más tarde a cualquier pregunta.

**Luis García Cárdenas.-** Realmente es muy estimulante escuchar el texto y las reflexiones de Cristina, ha hecho una exposición muy agregada y muy precisa, a mi juicio, quizás tomando algunos indicadores muy evidentes, como los aspectos financieros, y luego referidos a puntos muy sensibles del momento en que se encuentra, casualmente en una transición de la Administración Federal. Citó ya la Administración de Obama, se santigua en una expresión quizás de deseos de que todo vaya mejor de lo que hereda el señor Obama de otros administradores públicos y, creo que si están ustedes de acuerdo, la propuesta de metodología para continuar, sería de una vez trabajar sobre lo que acabamos de escuchar de Cristina, hacer algunos comentarios, reflexiones porque está muy centrado, muy claramente expuesto el fenómeno del Federalismo y el fenómeno de su influencia en el nivel estatal y lo que ella llama local, que nosotros



podríamos llamar municipal. Creo ha dado una riqueza de elementos que permitirían un intercambio con ustedes desde ya. Abro ya un espacio de comentarios.

**Pregunta 1.-** ¿Cómo es que el Gobierno Federal de los Estados Unidos supervisa estos ejercicios de cesión de presupuesto hacia las comunidades locales? ¿De qué otros instrumentos se vale el gobierno de Estados Unidos además de la fuerza del presupuesto?

**Pregunta 2.-** Sería muy interesante para nosotros conocer cuál ha sido la reacción de las autoridades locales de los Estados Unidos cuando el Gobierno Federal unilateralmente decidió prácticamente asignar primero 700 mil millones de dólares y recientemente, prácticamente el día de ayer 800 mil millones de dólares más, el primero para apoyar a las instituciones financieras y el segundo para apoyar directamente a las instituciones que tienen que ver con el consumo, y esto qué ha provocado en las autoridades locales.

**Christine Martell.-** Aparte del financiamiento, los otros instrumentos en realidad están orientados políticamente. El cabildeo sucede de diferentes maneras: sucede entre los gobiernos federal y estatal; sucede entre los gobiernos federal y local, pero también tenemos una gran parte de nuestra sociedad civil involucrada en los esfuerzos de cabildeo. Esa sociedad civil puede participar ya sea en el sector privado, de negocios o en el sector social. También creo que existe la idea de que “si me rascas la espalda, te rasco la espalda”. Así que existen mucho tráfico y compromisos, incluso podrán ver esto en la legislación más reciente sobre el problema del programa de rescate financiero.

En términos de garantizar la manera en que se proporcionan los servicios, creo que uno de los beneficios del diseño de nuestro país es que no siempre nos importa de donde provienen. Si la intención es proporcionar cuidado de la salud mental, una vez que el Gobierno Federal acepta dispersar dinero a un gobierno estatal, federal o local, ya no lo inspeccionan. Una vez que se envió a los estados, estos son responsables de cómo se ejerce ese dinero, así como las regulaciones entre los proveedores de los servicios, y no necesariamente se monitorea a los gobiernos estatal y local por parte del Gobierno Federal. Sin embargo estoy segura de que existen casos donde el Gobierno Federal si realiza un monitoreo, pero no puede tener la posibilidad de hacerlo en cada programa; esto sería demasiado burocrático.

En respuesta a la segunda pregunta, no sé cómo se sienten los gobiernos locales al respecto. Sé que cuando la factura subió primeramente, la ley de rescate financiero se aprobó, inicialmente hubo una reacción muy negativa al respecto, y un sentido de que no queríamos que los dólares producto del impuesto pagaran la fianza de malas decisiones de las corporaciones. Conforme pasó el tiempo la factura pasó por supuesto, y creo que fue por un par de razones: primero, la situación económica que se devino internamente más precaria, y segunda que hubo probablemente algunas cláusulas legislativas en

conformidad con su pregunta, que daría algunos beneficios a gente que no había sido beneficiada anteriormente, la de Wall Street y la de Main Street.

Creo que ninguno de los gobiernos, ni el estatal ni el local hayan evaluado lo que va a significar a cualquier implicación potencial de sus presupuestos.

**Luis García Cárdenas.-** ¿Hay alguna otra intervención por parte del auditorio, algún comentario, alguna pregunta más?

Si están ustedes de acuerdo podemos, desde luego, agradecer a la profesora Martell su muy clara intervención, sus respuestas puntuales a las preocupaciones de nosotros. Nos vamos a Canadá, a la isla Victoria, de donde viene Herman Bakvis quien es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia Británica, profesor de Administración Pública en la Universidad Victoria y coordinador de investigación en la Comisión Real de la Reforma Electoral y Financiamiento a partidos en Canadá, vamos a escuchar con mucho interés la presentación sobre Federalismo en ese inmenso país. Ahora escuchamos con todo interés al profesor Bakvis.

**Herman Bakvis.-** Me siento verdaderamente agradecido y capaz de presentar algo de mi pensar y de mis ideas sobre el estado de la federación canadiense. Pensé comenzar con un mapa. Creo que la geografía se enseña muy bien en México a diferencia de Canadá. En ocasiones tengo que orientar a mis alumnos para que sepan dónde están ubicadas las distintas provincias. Los estudiantes mexicanos están probablemente mucho más versados, pero déjenme señalar unas cuantas características, tanto geográficas como características importantes de la federación canadiense.

Primero, geográficamente ustedes ven diez provincias ordenadas a lo ancho, en su mayoría pero no completamente a lo largo del paralelo 49 de los Estados Unidos. Solía ser la frontera indefensa más larga, pero comprensiblemente, después del 11 de noviembre ya no está tan indefensa. También fíjense en los tres territorios que pueden llamar los Territorios del Noroeste y Nunavut, este último se creó en 1999 y en su mayor parte para dárselo a la población de Iqualuit, que en una clara mayoría tienen su autogobierno.

Ahora también vean Alaska y al otro lado, Rusia, la cual aparentemente, la reciente candidata a la vicepresidencia de E.U. puede ver desde su ventana trasera. No estoy muy seguro cómo puede ser eso, pero aparentemente es posible. También hay un rumor de que Sarah Palin está contemplando la posibilidad de que Alaska abandone la federación americana para unirse a la canadiense, porque ha descubierto que los ministros en Canadá, aquellos ministros provinciales, son bastante más poderosos que sus típicos gobernadores estatales, porque una de las características del Federalismo canadiense es que al

funcionar bajo el modelo parlamentario de Westminster, tiende a concentrar el poder en las manos del ejecutivo, particularmente el Primer Ministro, el Primer Ministro del Gobierno Federal, primeros ministros de los gobiernos provinciales y con disciplina partidista tienen el control total sobre la agenda legislativa. Ustedes no tienen realmente el mismo tipo de sistema de pesos y contrapesos a nivel provincial o federal en los E.U.

Ahora bien, cuando originalmente se me pidió que hiciera una presentación, se me sugirió que hablara sobre la idea del Federalismo y del concepto del Federalismo administrativo, lo cual para mí en toda la literatura denota un modelo específicamente justo de Federalismo. Y regresaré a ese justo en un momento. Sin embargo, Canadá quizás no sea precisamente un buen ejemplo de Federalismo administrativo.

El Federalismo administrativo se encuentra más fácilmente en E.U. y Alemania. El Federalismo administrativo es relativamente débil. Hay ciertos elementos de ello, así que me temo que voy a decepcionar a la gente que espera una evaluación completa de Federalismo administrativo en Canadá. Señalaré algunos ejemplos reales. Una parte de mi presentación será para explicar porqué es débil, y hay lecciones interesantes en ello, pero con el fin de comparar -en el Federalismo comparativo siempre es útil tener modelos contrastantes-. Como pueden ver, los arreglos en los que la autoridad de diseño de las políticas y los programas, se ubica básicamente en el nivel federal, mientras que los subgobiernos tienen la responsabilidad de implementarlos y administrarlos.

Sin embargo, en Canadá los gobiernos federales provinciales son grandemente responsables, por su propio diseño y por implementar sus propios programas, y tienen amplios recursos fiscales para hacerlo, en el sentido de que no están atados o restringidos por el Gobierno Federal sobre lo que pueden o no pueden hacer con el dinero que tienen. Esto está en contraste con E.U. o Alemania, porque en E.U. los programas más importantes se formulan en Washington y se implementan a niveles estatales, y Christine ha dado unos muy buenos ejemplos sobre la inversión en carreteras y la edad permitida para ingerir bebidas alcohólicas, las transferencias de esa concesión, son los principales instrumentos para garantizar el grado de cumplimiento y apoyo del *Estado*, y más aún el ejemplo de la "*Ley de Calidad del Agua*", en mi opinión, es probablemente el mejor ejemplo de Federalismo administrativo.

Así que hay que notar que el Federalismo administrativo, el término es a veces como el límite del Federalismo horizontal, del Federalismo funcional, del Federalismo cooperativo, o del Federalismo interdependiente, usado indistintamente con mucha frecuencia, sin embargo quisiera mantenerlo un poco más discreto y separado, porque interdependencia y cooperación no son exclusivas del Federalismo administrativo. Los gobiernos federales y estatales provinciales pueden aún ser autónomos, sin embargo sus actividades y funciones pueden estar entrelazadas y aún puede existir la cooperación.

En Canadá quizás no haya mucha cooperación, hay mucho más conflicto. Aún así existe un orden total de funciones donde están entrelazadas, y en cierto punto los gobiernos tienen que actuar en conjunto. Con frecuencia encontramos ejemplos reales de Federalismo administrativo canadiense. Existe un área notoria, y esta es la justicia penal, en el marco de la Constitución canadiense, el Gobierno Federal, Ottawa, el cual en Canadá es el término que se usa generalmente para hablar del Gobierno Federal, es responsable de toda la legislación referente a asuntos criminales, pero las provincias son responsables de la administración de justicia, o de buena parte de ella. Son responsables de la mayoría de los juzgados, del sistema penitenciario de hasta por dos años, y crucialmente de patrullar. Esto es de alguna manera semejante al modelo alemán, en tanto a la legislación que implementan las provincias, excepto que en Canadá las provincias no participan en el diseño de la legislación federal. De hecho Ottawa hará los cambios, traerá la nueva ley de los jóvenes delincuentes por ejemplo, lo que incrementará los costos para las provincias, y en realidad las provincias no tendrán voto. Simplemente tienen que cargar el peso, y hacer mucho ruido al respecto a que Ottawa es injusta e inequitativa.

Hay dos áreas, llamadas concurrentes, y la concurrencia es la característica de la mayoría de las constituciones federales, donde el gobierno central y los subgobiernos comparten u operan en el mismo campo. En Canadá, hay relativamente pocos campos, sólo dos: uno es la agricultura y el otro la inmigración. Aquí los dos niveles de gobierno se entienden bastante bien. Existe una larga relación histórica establecida, de manera que en materia de agricultura las provincias se concentran en proporcionar servicios y demás a la comunidad agrícola, la producción diaria, el huevo, las aves de corral de las cuales los precios se fijan por el mercado agrícola, pero es muy parecido a la Unión Europea, aún cuando la población de Canadá no se da cuenta de ello, excepto cuando cruzan la frontera hacia E.U. y comienzan a preguntarse porqué el huevo, la leche, el pollo están a la tercera parte o a la mitad del costo que en Canadá; pero eso es otra historia.

Un ejemplo más, donde a pesar de que está en su mayor parte la jurisdicción provincial, pero que Ottawa por lo menos intenta orquestar las cosas, esto es fijar las normas nacionales y es en un área crucial, es la del cuidado de la salud, ya que en Canadá tenemos un sistema de salud universal, que está parcialmente financiado por el Gobierno Federal y que está sentado bajo la premisa de lo que se llama el sistema del único pagador, el cual entre otras cosas significa que los médicos no pueden cobrar extra, como si fuera un servicio médico necesario. Entonces el médico no puede decir: “bueno pues el gobierno nada más me da tanto, así que necesito este dinero extra de usted...”. Y el paciente tiene que pagar. Legalmente en Canadá esto no es posible, aún cuando existen maneras indirectas de que los médicos puedan sacarle la vuelta a algunos aspectos de la ley.

Sucede algo muy parecido los Estados Unidos, el Gobierno Federal no está realmente en la posición de darle seguimiento muy cercano a las cosas. Algunas provincias, particularmente en Quebec, tienen sus propias variedades sobre salud, pero estos son protocolos sobre cinco principios básicos del cuidado de la salud: universalidad, portabilidad, administración pública, accesibilidad y comprensión.

¿Qué significan esto? Bueno en realidad nadie lo sabe a ciencia cierta. Hay mucho debate, y no hay nada que el Gobierno Federal pueda usar y decir “Ah, violaste mi cláusula de portabilidad”. Pero eso es todavía un ejemplo cercano al de E.U. donde el Gobierno Federal intenta imponer normas.

En el pasado han sucedido algunos casos interesantes, o de hecho hasta mediados de los 60, muchos programas, parte de nuestra red de seguridad social o plataforma, se basó en concesiones condicionales, llamadas *Cincuenta Centavos de Dólar*, similares a lo que tienen en los Estados Unidos. Así que se construyeron carreteras, cuidado de la salud, principalmente construcción de hospitales, seguro hospitalario, asistencia social, todos estos financiados por Ottawa usando estas concesiones condicionales. Sin embargo la última vez que se lanzó ese programa fue en 1966. Casi al mismo tiempo vimos que la Provincia de Quebec, comenzó a excluirse de estos arreglos, esto es, que la Provincia de Quebec dijo que no le gustaba la manera en que Ottawa pedía cuentas sobre el dinero que nos daba o intentaba darnos, y el Gobierno Federal en ese entonces con el consentimiento tácito de las otras provincias dijo esencialmente: “Está bien, te vamos a dejar que te excluyas siempre y cuando prometas mantener las normas básicas, que no vas a cerrar hospitales, etc. Te daremos el dinero y decidirás la mejor manera de gastarlo”.

¿Porqué en Canadá el Federalismo administrativo es relativamente débil? Primero porque Canadá es una Federación jurisdiccional, esto es, que hay listas detalladas tanto de gobiernos provinciales como federal que distribuyen los poderes provinciales federales, y en buena parte de la historia de Canadá los juzgados en particular han tomado el método de los compartimentos de sellado hermético. Ellos dicen: “Está bien, esta es claramente responsabilidad provincial, y este programa federal está más allá de la autoridad legal, es inválido, y particularmente en los primeros 75 años de los juzgados, y particularmente lo que fue la apelación final a las Cortes en Canadá, fue el Comité Jurídico del Consejo Real, y si se están preguntando en dónde se ubicaba. Bueno pues en Westminster, Londres, en la Casa de los Lores. Así que Canadá no controlaba realmente su corte final. Ya saben es bastante difícil con respecto a la Corte Suprema de U.S. así que esto se cambió y finalmente la última decisión del Comité Judicial del Consejo Real llamado *JCPC* fue en 1946, y entonces la Suprema Corte de Canadá se convirtió en la Corte final de apelación.

Lo interesante es que la Suprema Corte de Canadá nos ha dado de alguna manera una interpretación más amplia y quizás ha sopesado ligeramente más el Gobierno Federal, pero se ha rehusado a dar marcha atrás sobre muchas decisiones que fueron tomadas originalmente por el JCPC. Así que mientras que en Estados

Unidos se le dio un amplio ámbito al poder del mercado y comercio, esto es; se le dio una amplia autoridad a Washington, en Canadá fue precisamente a la inversa. Se conceptuó que el arreglo total de los problemas económicos caía bajo el poder provincial y no el federal, aún cuando en la constitución hay un poder comparable con el que se encuentra en la constitución de E.U.

La segunda razón principal es la relativa autonomía fiscal de las provincias. Las provincias son tanto propietarias como responsables de sus recursos naturales, tanto los renovables como los no renovables, incluyendo el gas natural, el petróleo, la madera, el cobre y el oro. Ellas determinan las ganancias porcentuales que deben de cobrarse, para alimentar las arcas provinciales. Algunas provincias por supuesto tienen una mejor posición que otras. La provincia de Alberta, donde se encuentran la mayoría de los recursos energéticos, esencialmente ganó la lotería constitucional si lo quieren ver de esa manera. En una ocasión hice una declaración en un programa de radio, y comencé a recibir toda clase de airados correos electrónicos y llamadas telefónicas de la provincia de Alberta en donde clamaban que: “No, fue Dios quien les dio el control de los recursos naturales, nada que ver con loterías”.

El otro problema importante es que en términos de la autonomía fiscal, aquellas provincias que tienen deficiencias de ingresos por cierto recurso natural, reciben dinero extra del Gobierno Federal en forma de igualación de pagos, y estos pagos son en esencia literalmente incondicionales; no hay restricciones. Su objetivo es simplemente elevar a las provincias más pobres, las llamadas provincias carentes, ubicadas principalmente en el área del Atlántico, hacia el promedio nacional de capacidad fiscal, así que esa es la segunda razón principal. La tercera razón es el papel esencial que juega la provincia de Quebec.

Quebec esencialmente fijó el modelo de la descentralización. De nuevo, mencioné que en los años 60, cuando Quebec se las arregló para excluirse de estos programas de compartir costos y obtener directamente la suma de los pagos de madera. Esto de alguna manera sentó un modelo, pues otras provincias dijeron después: “Debíamos de ser considerados de la misma manera” así que a finales de los años 70, Ottawa dijo: “Pues sí, es mucho dinero para asistencia social, salud, educación post secundaria”, porque las universidades están bajo la jurisdicción de las provincias así como otros asuntos educativos. Estos son programas maduros. La universidad, las provincias no iban a comenzar a cerrar universidades u hospitales, así que decidieron darles el dinero en lugar de una forma condicionada, la forma de un paquete de concesiones. De nuevo, la única excepción fue la salud, donde algunos años después en 1982, aprobaron una especie de Ley de Salud para imponer algunas condiciones, nuevamente en un sistema de pago único con cinco principios básicos.

El último programa de compartir costos, el Plan de Asistencia de Canadá, principalmente para asistencia social, terminó en 1995 cuando ese programa se adhirió a otros programas de bloque de concesiones.

Así que, como mencioné, Ottawa aún juega un papel mayor en mantener el balance horizontal, y en el financiamiento de los principales programas para todas las provincias, así que en estos vehículos están la transferencia de salud de Canadá, la transferencia social de Canadá, y nuevamente la igualación para las provincias más pobres. También hay cierta cantidad de financiamiento a través del municipio y de la infraestructura de transporte, pero particularmente de las municipalidades, y debo hacer notar que las municipalidades bajo la jurisdicción de las provincias, municipalidades con un ámbito muy limitado. Lo cual varía de provincia a provincia, en algunos casos las municipalidades tienen una mayor libertad de acción, pero en otros, las municipalidades están estrictamente controladas.

El dinero que se da a las municipalidades se corre a través de las provincias. Las provincias esencialmente le autorizan a Ottawa a proveer dinero para las municipalidades y son las provincias las que de alguna manera sientan ambas condiciones bajo las cuales acceden a aceptar el dinero. De nuevo, la mayoría del financiamiento federal de las provincias tiene pocas o ninguna condición de atadura.

Bueno, a diferencia de Christine, mi formación en matemáticas y números no es tan fuerte, pero por aquí tengo algo que delinea simplemente en términos de dólares las asignaciones a las diferentes provincias bajo el CHT (Transferencia de Salud de Canadá) y el CST (Transferencia Social de Canadá). Pueden asumir que ellos tienen una base de ingreso *per cápita* casi igual, algunas variaciones, pero Quebec gana un poco más de alguna manera que las otras provincias. Noten que bajo la igualación nuevamente Quebec es con mucho el más grande beneficiario, pero esto es porque es la segunda más grande provincia de Canadá, así que en base al ingreso *per cápita*, no obtiene tanto como otras provincias más pequeñas, pero es aún para Quebec un gran número. A las dos provincias del Atlántico en igualdad de condiciones con las otras provincias, se les da dinero para recursos del exterior para garantizar que obtengan el beneficio total de la misma manera que Alberta obtiene el beneficio total de tener los recursos naturales. Así tenemos que algunas provincias obtienen más ingresos de Ottawa comparadas con otras de las provincias.

Alberta, por ejemplo, obtiene más del 10% de sus ingresos de Ottawa, y acumula un excedente, el que coloca en un fondo separado. Como si Ottawa fuera a quitar ese 10% o Alberta dijera que no quiere ya tener dinero para salud. Alberta podría fácilmente financiar sus propias operaciones. Sin embargo una provincia como Brunswick la cual es una de las provincias pobres, no está tan bien dotada en términos de recursos naturales comparada con digamos Nueva Escocia o Newfoundland. Es mucho más dependiente de las transferencias federales, pero está claramente igualada.

El rango de dependencia de las provincias varía desde 10% al 40%. Esa dependencia es un poco inapropiada, porque nuevamente la mayoría de su financiamiento es incondicional. Aún su igualación con

los indicadores del mundo de los mercados financieros, o pudiera yo decir que son principalmente los mercado de E.U. los que tienen repercusiones en todas partes. Los ingresos están declinando en ambos trimestres de gobierno, así que sería bueno que Ottawa decidiera reducir sobre todas y algunas de estas transferencias, hacer un programa de igualaciones solamente para aquellos menos ricos. Ciertamente provincias como Alberta y la Columbia Británica, junto con Ontario estarían felices si la igualación de las provincias pobres fueran de alguna manera resarcidas.

Así que aún está el elemento de la dependencia, pues no querrían hacer demasiadas olas, así que no son tan autónomas de la misma manera en que Alberta disfruta de su relativa autonomía. Pues bien. ¿Dónde cabe aquí el apoyo administrativo? Las relaciones intergubernamentales son una empresa trascendental en Canadá. Cada día hay probablemente tres juntas de funcionarios, posiblemente diputados, llevándose a cabo en algún lugar de Canadá. Estamos viendo algunos aspectos de la coordinación o impuestos o la adjudicación de cuotas de pesca, o de algo que tiene que ver con agricultura. Así que en definitiva hay una necesidad de dimensionar la interdependencia, la coordinación en los programas gubernamentales, coordinación de la tributación.

Tengan en cuenta que las provincias tienen poderes de tributación, los cuales no son tan poderosos como los de Ottawa, pero aún son bastante poderosos. Pueden recaudar impuestos sobre ingresos, sobre ventas, de recursos naturales, pero aún esos requieren su coordinación con Ottawa y con otras provincias.

Ahora, ¿como se han discutido más a fondo éstas cosas? Comenzáramos por la cúspide de la pirámide, las reuniones del primer ministro y los trece premiers<sup>3</sup>. Diez provincias y tres territorios, esta es probablemente la arena más crucial. Sin embargo las reuniones de este tipo son bastante infrecuentes. El Primer Ministro actual, quien ha estado en el poder por más de dos años y medio, ha tenido en ese período solamente tres juntas con los premiers, y todas han sido relativamente breves, de tres a cuatro horas en cada ocasión. Mientras que en el pasado bajo otros primeros ministros las juntas hayan durado de dos a tres días, y eso fue principalmente cuando Canadá intentaba discutir, tratando de resolver los problemas constitucionales allá por los años 80.

En seguida está el Consejo de la Federación, y más allá de lo que puedan pensar por el nombre, solamente es para los premiers. El primer ministro, esto es el Gobierno Federal, no participa, y se reúne por lo menos dos veces al año y de hecho de manera más institucional. Tiene un secretariado con varios subcomités, y

---

<sup>3</sup> NT. Premier se supone que se trata de primer ministro, pero no puede haber más de un primer ministro en el país por consiguiente los gobernadores de las provincias que son premier también se asumen como premiers.



que ven una variedad de problemas, más de naturaleza intergubernamental, interprovincial, pero también problemas que desearían elevar al nivel del Gobierno Federal.

Bajo éstos, están también lo que se llama los consejos ministeriales, los que son ministros, digamos ministros de justicia, de educación, de la industria pesquera, los cuales se reúnen para hacer frente a los problemas en esos dominios particulares de la política. Y después de ellos con mucho las reuniones más frecuentes, son las reuniones de funcionarios, de las cuales las más importantes son las de los diputados, y con frecuencia esas reuniones ayudan a preparar las reuniones de ministros, preparan el terreno. Realizarán estudios, obtendrán acuerdos en un lenguaje común, definiciones, particularmente sobre el área de tributación.

Las diferentes provincias en el transcurso de los años, han desarrollado diferentes maneras de medir las cosas, de impuestos y es un poco como de pesadilla el intentar aclarar eso.

Una característica que señalé anteriormente es el bajo nivel de institucionalización de estos cuerpos. Es muy pequeña en el sentido de apoyo a los secretariados. Un comité puede ser contundente, y puede haber gente *ad hoc* de apoyo trabajando desde distintos gobiernos, interactuando a través del correo electrónico y demás, pero no hay de verdad, no hay un secretariado permanente. Si buscan en verdad profundamente encontrarán en Ottawa algo que se llama la Secretaría de Relaciones Intergubernamentales, pero tiene solamente media docena de gentes como personal, y todo lo que hacen son los arreglos para la reunión, colocar las sillas y poner algunos anuncios de las agendas. Solamente después de que se han llevado a cabo las juntas, en algo del material que los gobiernos quieren hacer disponibles, no hacen ninguna preparación en la manera en que ustedes piensan normalmente que lo haría una Secretaría. Nada por el estilo, como lo mencioné, solamente el Consejo de la Federación tiene una Secretaría permanente. También hay algunos cuerpos regionales. El Consejo de los premiers del Atlántico tiene un secretariado permanente, pero a los más altos niveles simplemente no existen. Al mismo tiempo los funcionarios públicos pasan mucho tiempo preparándose para las reuniones. Lo que si tenemos es lo que se llaman agencias de asuntos intergubernamentales. Ellas apoyan a los primeros ministros y también departamentos en línea en negociaciones con otros gobiernos. Y de alguna manera son como la gente de su Secretaría de Relaciones Exteriores. Básicamente se ven a sí mismos como una especie de embajadores, si se quiere, que negocian con otros gobiernos.

Algunas de las provincias más grandes, como Alberta, tienen una oficina en Ottawa, tal como un embajador que también recolecta inteligencia. También coordinan las actividades intergubernamentales dentro de cada gobierno, así que un departamento en línea no pueda ir simplemente a hablar con sus contrapartes, en nuestros departamentos provinciales en línea, no pueden ir simplemente a hablar con sus

contrapartes en Ottawa. En algunas provincias como Alberta, tienen que obtener el permiso, y alguien de la Agencia de Asuntos Intergubernamentales de Alberta, se sentará en las reuniones y se asegurará de eso, de manera que el interés de Alberta esté bien protegido, y esos intereses vayan mucho más allá de los que pertenecen a un departamento en línea en particular.

Las agencias de asuntos intergubernamentales pueden contribuir a causar un conflicto de tensión, porque frecuentemente las personas que manejan estas agencias, tienden a ser abogados y científicos políticos, no son como los administradores públicos normales, porque ya saben, les gustan los conflictos de guerra y esas cosas. Y ¡ay! les gusta el tipo de metodología adversa, particularmente a los abogados. Espero que no haya abogados aquí. También estos cuerpos que mencioné, estas reuniones de ministros, Los Consejos Administrativos, no hay reglas formales de decisión, y por reglas de decisión me refiero a cosas como la mayoría calificada en la Unión Europea por ejemplo, y los encuentran en Suiza y en Australia. En Canadá es más bien un consenso o un veto mutuo y algunas veces lo que tienes es un acuerdo entre digamos las nueve provincias inglesas y un acuerdo sobre el que Quebec estará en desacuerdo y no firmará el convenio, pero de cualquier manera querrán recolectar más dinero por las puertas traseras, así que son parte y no lo son.

Así que esto está nublado y hay cierta cantidad de ambigüedad. Así que también puede guiar, cuando existe lo que Fritz Sharp que es un escritor sobre Federalismo alemán en la Unión Europea ha llamado la trampa de la decisión unida. Si hay un punto muerto, entonces a veces Ottawa, con la finalidad de llenar el vacío, simplemente tomará una acción unilateral. De manera que de hecho se disminuye el poder de las provincias cuando las provincias no pueden realmente actuar conjuntamente, y eso pasó recientemente en cuanto a la igualación. Por otra parte algunas personas, un científico político canadiense, alega que la falta de institucionalidad conduce a la flexibilidad y a su vez a las innovaciones. Saben que tienen distintas perspectivas sobre esto.

Bien, el papel más directo para el Gobierno Federal es establecer las normas y demás. Creo que esto es muy improbable. Hay demasiada historia y particularmente Quebec no sería, simplemente no lo toleraría. El actual Primer Ministro Steven Harper ha indicado una falta de voluntad de inmiscuirse en la jurisdicción provincial, bajo lo que él llama Federalismo abierto. Así que realmente lo que tiene Canadá, es un tipo de competencia entre los gobiernos con alguna colaboración ocasional en los problemas principales.

En conclusión quizás en el futuro pueda haber alguna institucionalización, quizás más apoyo para los premiers, quizás algo que parezca como unas reglas de decisión de acuerdo con el modelo de la Unión

Europea. Pero de nuevo muy limitado, no solamente Quebec, sino las demás provincias también juegan un papel en la prevención de Ottawa de institucionalizarse más.

Por otra parte, la ausencia de Federalismo administrativo no parece haber dañado el desempeño de la federación canadiense. Hay un poco de cooperación bajo la superficie, entre los burócratas por teléfono, por correo electrónico. Ellos dicen “bueno no me cite en ello pero si hago esto de esta manera, quizás pueda persuadir a nuestro ministro de actuar en este sentido...” Hay servidores públicos listos para jugar un importante papel, y de nuevo, colaboración acomodaticia cuando las cosas realmente llegan a una cierta etapa crucial, quizás una etapa de crisis, esto ocurre. Y en general decimos que si vemos los índices de la ONU y de la OCDE sobre la reducción del déficit ya sea de salud o de desempeño económico, generalmente Canadá lo ha hecho bastante bien. Así que no pueden alegar que nos estamos yendo al diablo en una canastilla. Las cosas podrían ir mejor, podría haber mejorías, pero no creo que se haya hecho ningún daño serio. Mis últimas palabras serían que podría haber algo en el modelo canadiense como alternativa, ya sea una supervisión o dirección más directa desde el gobierno central hacia la federación. Gracias.

**Luis García Cárdenas.-** Agradecemos al profesor Bakvis su muy interesante presentación, de lo que él llama el modelo canadiense. Creo que es muy claro, hay lecturas tan distintas de este tema del Federalismo, simplemente escuchar a Cristina y ahora a Herman, evidentemente hay una muy clara asimetría o lectura del Federalismo.

Evidentemente, en tanto que iba el profesor Bakvis exponiendo su tema, a mí me pareció que, de los elementos que podríamos nosotros sacar, más que del modelo, de las experiencias canadienses, recordar un tanto los orígenes del Federalismo y cómo es una circunstancia tan diferente en el caso de América Latina, particularmente México, en el que, este ejercicio tradicional de centralismo es totalmente distinto a lo que yo llamaría en el caso de Canadá, y también de los Estados Unidos esta capacidad que yo llamaría de protesta, o de manifestación autónoma de los estados, de las provincias en el caso canadiense, para oponerse a medidas que pueden ser organizadas, propuestas en otra o a la capital del país. Finalmente, he tenido ocasión de realmente constatar esta capacidad de resistencia articulada, propositiva de las provincias, en el caso de Alberta que cita Bakvis, por ejemplo, es el proveedor de la energía del país, eso le da una carta de negociación muy fuerte, sería el PEMEX.

¡Vaya que sí tienen poder los de Alberta y les temen en Ottawa! Porque tienen la capacidad de lo que es el dinero, los recursos, y evidentemente lo que Bakvis llama una autonomía relativa en ese sentido. Abro la sesión para que si ustedes lo estiman hubiese alguna intervención, algún comentario, alguna pregunta a

Herman Bakvis, para después proceder de inmediato a la presentación del Embajador Rico Ferrat, algún comentario, alguna referencia.

**Francisco Díaz de León.** En Alberta está asentada la industria petrolera de Canadá, ¿Qué tanta dependencia económica tiene el Estado Federal de los ingresos que se generan en la industria petrolera?

**Herman Bakvis.** Realmente no podría darles cifras precisas. El grueso de dichos ingresos se acumula para Ottawa y terminan en los tesoros del gobierno de Alberta. Ottawa, el Gobierno Federal, es capaz de interceptar algunas de esas corrientes de ingresos, particularmente cuando son ingresos del comercio interprovincial y del comercio internacional, pero así de memoria, no podría proporcionarles cifras precisas, pero si escarban un poco, siempre he creído que Google es muy útil, quizás podrían encontrar ahí algunas cifras.

**Luis García Cárdenas.-** ¿Alguna otra participación? Si no es el caso, nos orientamos al tercer participante, nos da mucho gusto señor Subsecretario recibirlo en el Instituto. El embajador Carlos Rico Ferrat actualmente es el Subsecretario por América del Norte en nuestra cancillería, la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ha sido por mucho tiempo miembro de carrera del servicio exterior mexicano, ha sido nuestro embajador en Israel, ha tenido participaciones como cónsul de México en Boston, jefe de cancillería de la Embajada de México en Japón, en fin, siempre ha estado vinculado al ejercicio de política exterior de nuestro país. En el ámbito académico se puede distinguir en un amplio currículum del embajador Rico, es catedrático investigador en el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, y en el Centro de Investigación y Docencia Económica. Nuestro amigo cercano, ha publicado varios libros, pero creo que es más importante que ustedes escuchen a Carlos Rico Ferrat que tiene mucho que transmitirnos de su experiencia personal acreditada a lo largo de muchos años en la cancillería, específicamente en el ámbito de América del Norte.

**Carlos Rico Ferrat.-** Antes que nada quisiera agradecer la invitación del maestro Castelazo y del INAP para estar aquí con ustedes y poder reflexionar sobre qué significa para México o para la posición mexicana parte de lo que se ha discutido previamente en la mesa. Habíamos preparado una ponencia describiendo el Federalismo en Estados Unidos, en Canadá, pero después de lo que hemos oído, pienso que será más útil que tratara de centrarme en una dimensión particular del problema del Federalismo y la política pública, que afecta directamente lo que hacemos nosotros, día a día en Relaciones Exteriores, esto es la relación entre Federalismo y Política Exterior y Federalismo y Relaciones internacionales.

Voy a hablar fundamentalmente de Estados Unidos y Canadá, desde luego se podrían decir también algunas cosas del impacto del Federalismo en la proyección mexicana. En seguida podemos tratar de

encarar esto, el punto de partida es que es un área de la política pública en donde la mayor parte de los actores aceptan la prominencia del nivel federal sobre el nivel estatal.

En principio se supone, nos dice primero la teoría clásica y después muchas veces los textos formativos, que es el Gobierno Federal y el Ejecutivo el que tiene un cierto predominio en la definición de la producción, y yo lo supondría, por tanto, en las relaciones internacionales. Voy a recordar en el caso nuestro: el artículo 27 constitucional todavía hoy establece que los gobiernos de países extranjeros solamente pueden tener propiedad en la sede de los poderes federales; si un gobierno, Canadá o Estados Unidos, quiere comprar un lugar para una embajada o un consulado solamente lo puede hacer en el Distrito Federal. Si nos la aplicaran a nosotros en Estados Unidos ya se imaginan cómo estaríamos con una red consular de 48 consulados en Estados Unidos y 5 en Canadá. Esto, de alguna manera, es un resumen de esa actitud que había, de que las relaciones internacionales se hacen en capital y las hacen los gobiernos federales. Yo creo que en la práctica, la experiencia real nos muestra muy claramente que esto ha sido superado hace muchísimo tiempo, en alguna medida por el hecho, cada vez más obvio, por la relación entre los tres países en la frontera.

De hecho, los primeros gobiernos de los estados de la República que tuvieron una conexión muy estrecha más allá de lo federal con los gobiernos de los estados de la Unión Americana, fueron aquellos que tenían una proximidad geográfica en la frontera. Esto tiene que ver con todo lo que ya se subrayó, historia, cultura, política previa, etc., pero también tiene que ver con un hecho elemental, Canadá tiene la mayor parte de su población en una franja de 300 kilómetros al lado de la frontera, y las provincias muchas veces tienen más conexión desde hace muchos años con su contraparte del lado americano, con los estados de la Unión Americana, que uno se pone a ver por ejemplo el nivel de concentración que tiene el comercio, la mayor parte de las provincias canadienses, es mayor con los estados del sur o sea los estados que les corresponden a ellos en Estados Unidos que entre provincias. Ese hecho tan elemental, un hecho demográfico y también geográfico, es de alguna manera el tema mexicano en donde nos hemos acostumbrado en la práctica a que sea imposible siquiera sugerir que aquella noción que tenemos en la norma quiere decir demasiado en la práctica, que el tema de la distribución sea un tema de exclusiva responsabilidad o jurisdicción de lo federal y particularmente de lo ejecutivo. Tiene también que ver esto con, me parece a mí, no solamente con esta cuestión de tener esta frontera con Estados Unidos, ambos países, Canadá y México, sino también con la naturaleza de los principales temas que define la relación entre los tres países, la pregunta obvia aquí es: ¿Esto corresponde a la política exterior? Uno oye, y lo vamos a volver a oír en dentro de unas semanas seguramente, cualquier persona que llegue a ser Secretario de Estado de Estados Unidos dice, inmediatamente en el primer discurso, que México es el país más importante para Estados Unidos, que Canadá es el país más importante, y después de hacer un discurso de política exterior, publican un artículo y ni siquiera nos mencionan. Porque política exterior, es

Irak, Irán, terrorismo, seguridad, situaciones de defensa para ellos, migración, esta clase de cosas no suena mucho a política exterior, y de hecho en la práctica no son política exterior estrictamente.

Hace muchos años en el 71 se publicó un artículo clásico, que algunas gentes están descubriendo recientemente, pero que tiene treinta y tantos años dando vueltas, que habla de las relaciones *intermésticas*, le dicen ellos en una suma de la palabra internacional y doméstico, podemos decirle nosotros *interinternas*, relaciones que son al mismo tiempo internacionales y primeramente internas, en las que es más difícil identificar el interés nacional del país. En aquellos temas en los que hay claramente perdedores y ganadores internos, el interés nacional está en el que gana, aquel que gana define lo que es el interés nacional en determinada situación, y por tanto la vinculación entre política interna y política exterior se hace tremendamente estrecha. Si se ponen a revisar la agenda de la relación exterior de México con Estados Unidos, y recientemente con Canadá, buena parte de los temas dominantes de esa relación son estos tipos de temas que son al mismo tiempo internacionales e internos. Por tanto, la constelación de actores que participan en la formulación de las políticas y en la implementación de las políticas varía muchísimo con lo que uno leyó en los textos clásicos de política exterior, norteamericanos o de producción canadiense. Un ejemplo es que las provincias canadienses tienen oficinas en otra provincia, pues también igual que nuestros estados tienen oficinas en la Ciudad de México; los estados de la Unión Americana, muchos de ellos, tienen oficinas en México, casi todos para promoción, en principio económica y comercial. Muchos de nuestros estados tienen igual oficinas allá, en Canadá empiezan a tenerlas. El dato adicional, y por ello me voy ligando al tema que me interesa tomar como ejemplo, es que la mayor parte, en este momento, todas las entidades federativas mexicanas tienen oficinas de atención a migrantes en el exterior, absolutamente todas, todas tienen una oficina que se dedica a atender a sus paisanos: los poblanos que viven en Estados Unidos, en Nueva York a los oaxaqueños.

Esa serie de presencias internacionales cruzadas, en realidad genera una mucho más arraigada red de conexión de lo que uno podría pensar, y buena parte de esa conexión tiene que ver con las relaciones de Federalismo y política exterior. Tomo entonces la migración como un ejemplo para dar dos o tres ilustraciones de lo que quiero decir, de cómo en la vida diaria nuestra el tema de Federalismo es un tema que está todas las mañanas en el escritorio, en la charola de entrada, y casi todos los temas que tocamos están de una y otra manera relacionados con la cuestión del Federalismo, Estados Unidos primero, ¿qué es política migratoria en Estados Unidos? la política migratoria es, de nueva cuenta, una provincia específica de la jurisdicción federal. Los estados no pueden hacer política migratoria como tal en los condados, las reglas de cómo se hace una visa H2A o H1B, lo define el Gobierno Federal, el Congreso en este caso, son temas legislativos. Uno se pregunta como mexicano, ¿qué es más importante, esas reglas o lo que se decide sobre, por ejemplo en cuanto a acceso a la educación, o a la salud, a la vivienda? Esos tres ejemplos son clarísimos, son ejemplos que corresponden a la jurisdicción estatal y muchas veces local.

Lo que estoy diciendo es que está legalmente, perfectamente claro, que las cosas que más afectan a los mexicanos en Estados Unidos, los que tienen documentos, y obviamente también a los que no tienen documentos, son cosas definidas a nivel de los estados. Para mí es mucho más importante ir a hablar al Congreso de California y tratar de afectar lo que se decida ahí sobre una licencia de manejo, por ejemplo, qué clase de licencia de manejo, es un ejemplo de todos los días. O ir a hablar con el Congreso, la Legislatura Texana, para ver si van a tener o no van a tener derecho a la educación universitaria los mexicanos que a lo mejor, han vivido toda su vida allá, pero que son indocumentados, o lo mismo denos acceso a salud, etc. A lo que voy es que buena parte de las decisiones que afectan realmente este tema fundamental de la política exterior de México y de las relaciones internacionales del país no los decide Washington, ni el Ejecutivo, ni el Legislativo, lo deciden instancias que, como se demostró en los últimos años, pueden tender a subrayar una tendencia muy antimigrante en lo que tratan de decidir.

Cuando fracasó el proyecto de reforma integral en el campo migratorio en 2007, vimos inmediatamente una devolución de ese debate a los estados, y vimos la proliferación masiva de iniciativas de leyes estatales o de ordenanzas locales, que afectaban estos derechos a la calidad de vida. Para nosotros era seguramente tan importante como el estatus migratorio mismo, que sería un tema de alcance federal, eso me parece importante. La otra parte que me parece importante es que cuando el Gobierno Federal, tratando de retomar algunas ideas que se presentaron antes, quiere utilizar a los gobiernos de los estados o a uno de los gobiernos locales como instrumentos de la política migratoria, no es tan sencillo tampoco.

El Gobierno Federal, en este caso el Departamento de Seguridad Interior, efectivamente, tiene hoy día hasta un programa en el que entrena a las policías locales para que asuman funciones migratorias, pero al mismo tiempo que esto sucede tenemos un buen número de ciudades, algunas no tan pequeñas, como San Francisco, en donde las autoridades locales declaran que sus policías no van a asistir a esos programas, desde luego San Francisco, si la autoridad federal arresta a los inmigrantes indocumentados, pues es un tema federal, la policía de la Ciudad de San Francisco no va a colaborar en eso, aunque sea una política federal hacerlo.

El otro lado de la moneda que es también bien interesante, caso también de todos los días. Como ustedes saben nosotros tenemos una población de 12 millones de mexicanos en Estados Unidos, la mitad de los cuales no tiene documentos, y tenemos una red consular muy grande, tenemos 48 consulados en Estados Unidos, 5 en Canadá. Es la red consular más grande del mundo, pero si ustedes hacen la división, mis matemáticas son limitadas, pero yo creo que 12 millones entre 48 me dan una idea de que es demasiada gente, para aún el mejor esfuerzo consular que uno pueda hacer. Lo que terminamos haciendo son mecanismos mucho más creativos de lo que ha sido la práctica normal, antes diplomática y consular en

todos los países, por ejemplo, nosotros inventamos esta idea de los consulados móviles. La gente del consulado trabaja de lunes a viernes donde ustedes quieran, su sede básica podría ser Houston, después el sábado y domingo suben a una camioneta sus computadoras y se van a trabajar a una población que está a dos o 300 kilómetros de Houston y trabajan sábado y domingo, amplían la cobertura del consulado. Nos hemos encontrado casos, por ejemplo, cuando estábamos allá en el Consulado de Nueva Orleans hace unas semanas, en donde al anunciar un programa de consulado móvil en una determinada población, en La Fayetteville, Louisiana y haber acordado con las autoridades de un centro comunitario que haríamos el consulado móvil y ellos nos habían dado las facilidades, son gente muy, muy colaboradora, porque a nivel local se puede tener gente más o menos documentada, es muchas veces útil. Uno de los dos senadores federales de Louisiana, anunció a las autoridades de ese centro que si aceptaban llevar a cabo un consulado móvil en el que pudiera llegar algún indocumentado, -imagínense estaba hecho para los indocumentados- si no garantizaban que solamente se le va a dar atención a la gente que puede estar legalmente residiendo en los Estados Unidos, vamos a cortar los fondos federales que tienen en este momento. Entonces, operan los dos sentidos, operan en sentido de que las autoridades federales de repente intentan utilizar a la policía local como policía migratoria y la policía local lo que quiere es llevar al tema contrario: yo autoridad local soy la que quiere hacer una cosa y la federal no lo quiere.

Termino este pequeño tema de la policía migratoria con otro que es interesante, el tema de las jurisdicciones legales. La legislación norteamericana obviamente tiene diversos niveles, hay legislación de orden local, federal, estatal y la mayor parte de los delitos que se comenten contra nuestros connacionales en Estados Unidos son delitos que no violan leyes federales, violan leyes estatales. Por tanto el perseguir o no a quien hace esas violaciones o delitos es responsabilidad de los estados, pero nosotros lo que intentamos hacer, frecuentemente, es federalizar los delitos, tratar de vincular el delito con legislación federal.

Por ejemplo, sobre antidiscriminación, hace varias semanas el FBI hizo público su informe como todos los años, no estoy descubriendo ninguna cosa que no sea normal, pero en el informe último del FBI, se subrayó que en el último año hubo un incremento de 10 por ciento en los crímenes de odio en contra de hispanos, que constituyen 45 millones 14% de la población total de los Estados Unidos, representan el 62 por ciento de los crímenes de odio en ese país.

Esos crímenes de odio son legaciones de la ley federal, y nosotros tratamos siempre de empujar a que sea la ley federal la que se ponga en juego, aún en casos laborales. Me tocó en Boston llevar un caso de violaciones laborales en una granja, la segunda productora de huevo de Estados Unidos, y lo que pudimos hacer en ese caso fue más bien tomar la ruta de la discriminación en contra de los trabajadores mexicanos, federalizar y ganar el caso. A lo que quiero llegar es que para diseñar políticas de protección tengo que



estar dependiendo de cuál de los niveles me conviene en esa situación entrar, y con qué argumentos con qué aliados; varía muchísimo, pero siempre es una mezcla de todos ellos.

Dos últimos ejemplos, otro tipo de vinculaciones entre la cuestión federal y la política migratoria, en Estados Unidos es muy frecuente en el debate migratorio que tiene que ver ya con la legislación, las propuestas legislativas, es el argumento de que los migrantes usan los recursos, utilizan los servicios y no pagan impuestos. No hay un solo estudio, empezando desde el Consejo de Asesores Económicos del Presidente de Estados Unidos que no diga exactamente lo contrario, que no diga que los migrantes meten más a la seguridad social americana de lo que sacan, la seguridad social es federal, le llega ese ingreso por la vía de esas deducciones.

A partir de 1986 toda la gente que quiere trabajar tiene que tener un número de seguridad social, aunque sea inventado, a los empleadores no los obligan a demostrar que es válido el documento, porque tiene que haber un documento, entonces tienen un número y a ese número se le hacen las deducciones. Se incrementan, gran cantidad de depósitos de seguridad social federal. Desde luego quienes dan los servicios son hospitales locales, escuelas locales, y no reciben ese dinero, es un problema de red de distribución de recursos, no es un problema de si le “metemos más o menos nosotros” a Estados Unidos. Globalmente sí, pero qué tiene que ver eso con la práctica política, en la vida política real lo que me interesa es que ni hospitales ni condado está quebrando, porque están atendiendo indocumentados que se están muriendo.

Hay un tema bien importante del Federalismo que afecta directamente el manejo de la relación migratoria en nuestro caso, el último ejemplo que ustedes conocen bien, el caso de la pena de muerte. Estados Unidos, firmó el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, los senadores de Texas votaron a favor de la ratificación, cuando esto se dio. Sin embargo hace unos meses el Estado de Texas logró que la Suprema Corte de Estados Unidos señalase que no está obligado a cumplir una resolución de la Corte Internacional de Justicia, o sea el Gobierno Federal sí, pero los gobiernos de los estados no. Los crímenes de los que son acusados, los peores crímenes son a nivel estatal, asesinatos, hay gente que termina estando en la posibilidad de ser condenado a muerte, porque cometió un crimen, que es bastante complicado, normalmente de nivel estatal, entonces le compete a las cortes estatales, no las federales. Resulta que las cortes estatales no están obligadas con las obligaciones que asumió Estados Unidos a nivel federal, lo que dijo la Suprema Corte fue bien interesante: no es que no esté obligado, es que el Congreso Federal no ha pasado una ley que haya la conexión entre una decisión de un organismo internacional y la instrumentación de esa decisión a nivel de los estados, abrieron una caja de Pandora horrorosa.

¿Se imaginan si aplicáramos ese criterio en nuestra discusión del agua con Texas? ¿Si Tamaulipas dice que el contrato 44 que firmó el Gobierno Federal no lo firmamos nosotros, entonces no vamos a entregar

agua? Verdaderamente rompe las reglas más elementales de la negociación internacional, eso en temas de Federalismo, estrictamente, en este caso, un tema legislativo.

Canadá también plantea una serie de cuestiones bien interesantes para nosotros. Como ya lo señalaba el doctor Bakvis, -en México no lo hemos percibido plenamente-, la migración es un tema en que se mezclan lo federal y lo provincial, hay una corresponsabilidad de los dos niveles, no es como en Estados Unidos, ni siquiera en la definición de la política migratoria, hay ciertos niveles, por ejemplo la política de refugio que en ese momento está generando una serie de situaciones complejas con México. Es una política que hace Immigration Canada, que es una instancia federal, pero, por ejemplo, la política de reclutamiento de migrantes y los criterios por los que se reclutan los migrantes es consensado con las provincias. Quebec, por ejemplo, tiene un énfasis en la francofonía por razones obvias, lo que tiene un montón de implicaciones.

Es importante lo que estamos haciendo hoy, en términos de movilidad laboral, en Alberta que está creciendo, la mala noticia es que esto era cierto hasta hace tres semanas, pues en este primer año de recesión norteamericana, más bien *slowdown*, disminución en el crecimiento. Ya tenemos más de un año de esto, aunque el impacto sobre la industria de la construcción ya se dio antes, no es de hace cuatro semanas ni seis semanas. Durante todo ese periodo, precisamente Alberta había podido evitar el contagio de la economía norteamericana mucho más que Canadá como un todo, o que México como un todo, ambos países, Canadá y México se habían logrado defender bastante bien, pero Alberta crecía a unas tasas espectaculares. Ahí estábamos nosotros, negociando no con Ottawa sino con Alberta esquemas de suministro de trabajo temporal a Canadá, teníamos que trabajar con una provincia porque la provincia en Canadá tiene el derecho de definir su política de reclutamiento laboral.

Identificaron sus necesidades laborales en México entraron en contacto con todos los estados de la República pidiendo 300 tablajeros, 600 plomeros. Tuvimos que, tomar una decisión, en comunicación con Ottawa, pero tuvimos que negociar directamente con la provincia, particularmente con Alberta, donde teníamos ya una oficina consular que dependía de Vancouver. Decidimos acenderr nuestra oficina consular de Calgary a consulado, necesitábamos una representación en Alberta, desafortunadamente a esta provincia le pasó lo que a otros países, a otros actores, que cuando empezó a caer el precio del petróleo, la base de esa capacidad, de esa vacuna que había tenido por la producción petrolera de Alberta que es una producción petrolera solamente rentable a niveles muy altos de precio del petróleo. En el momento que el precio del petróleo empieza a caer, empieza a haber problemas y nosotros mismos estamos sufriendo ahora, para poder solventar los programas pilotos que tenemos con Alberta.

Nos pusimos muy eficientes y fuimos a la provincia y trabajamos en la provincia, nos importaba porque ellos reclutaban en México, y si ni siquiera sabemos donde estaban los mexicanos ¿Cómo los íbamos a poder atender, y dónde poner un consulado?

Sabiendo a dónde van, cómo está el reclutamiento, que fue una cosa similar a lo que queremos hacer en el programa de trabajo agrícola temporal. Es más fácil dar lo que teníamos que dar, que es la protección a los trabajadores que se están yendo para allá, por lo cual hicimos todo esto, y ahora que lo estamos instrumentando, de repente se nos cae Alberta económicamente y empieza a haber dudas. La gente piensa que las olimpiadas en Alberta van a tener un impacto otra vez muy importante y los van a ayudar a salir de esta situación compleja.

El resumen de lo que estoy intentando decir es que en Canadá, al igual que en los Estados Unidos, las relaciones México-Canadá, México-Estados Unidos, no pueden siquiera ser hoy día conceptualizadas como relaciones entre Washington y la Ciudad de México, mucho menos entre el Departamento de Estado y la Secretaría de Relaciones Exteriores. El que no entiende el rol del Federalismo en el manejo diario de la relación bilateral, realmente no tiene una posibilidad de aprender en dónde están los botones que hay que tocar para poder mover los intereses que uno pretende llevar adelante.

El Federalismo en Canadá y en los Estados Unidos, tema de esta mesa, es no solamente muy interesante en términos de quienes estudian administración pública, en términos de política pública comparada, etc. Es también muy importante en términos estrictamente pragmáticos de los que estamos haciendo política pública, aun en este campo que es supuestamente tan federal como la política exterior.

Gracias.

**Luis García Cárdenas.-** En la expresión del Embajador Rico hay una gran claridad de lo que asiste a su experiencia vivida día a día y que nos ha transmitido de una manera tan clara, usando el esquema didáctico de los ejemplos. Tenemos si les parece de 5 a 8 minutos para preguntas.

**Salvador Ortiz Montero.** En este panel están representados Estados Unidos, Canadá y México, esto nos trae indefectiblemente a la mente el Tratado de Libre Comercio. Mi pregunta es para el embajador, ya que estamos hablando del Federalismo, nosotros tenemos distribuida la responsabilidad administrativa en tres órdenes de gobierno, Federal, Estatal y Municipal: ¿Esta distribución de responsabilidades es un motor o es un obstáculo para que se puedan efectuar los propósitos del Tratado de Libre Comercio? ¿Cuál es su opinión señor?

**Carlos Rico Ferrat.-** Yo creo que es un motor siempre y cuando usted lo ubique en un contexto más amplio. Me refería antes a cosas tan elementales como la geografía, las acciones que, por ejemplo, hoy día toman el *Estado* de Nuevo León con Texas, está promoviendo lo que el propio TLC promueve, lo que los gobernadores fronterizos en la Conferencia de Gobernadores Fronterizos están planteando. Este año están planteando el desarrollo de un plan indicativo para la frontera como región, o sea, los dos lados de la frontera vistos como una sola región, entonces, lo que los gobiernos del norte de la república están haciendo, y están empujando por sus propios intereses contribuye, en mi opinión, de manera muy constructiva a lo que es el tipo de proyecto que resume en el TLC. En muy buena medida ahí ya se ha dado, se ha detonado un proceso en ambos lados de la frontera que casi permite una multiplicación del efecto de lo estatal y de lo no público. a lo que qué me refiero, si usted está hablando del TLC y se da cuenta, por ejemplo, de que cuando empezamos el TLC éramos un exportador e importador global más chico que Brasil, Brasil exportaba e importaba más que nosotros, cuando iniciamos el TLC representábamos un par de puntos porcentuales del comercio de Estados Unidos.

Hoy día somos más grandes como exportadores y como importadores globales que el Merco-Sur junto, no solamente Brasil, Argentina, Perú, digo, Paraguay, Uruguay y échenle Chile, Bolivia, que son los asociados, seguimos siendo más grandes. Esa es la dimensión que a veces se nos escapa de cómo se ha transformado radicalmente el sector externo de este país, pero no solamente eso, ahora representamos 15 por ciento, hace algunos años éste era el 14 por ciento del total de la exportación norteamericana. Para la economía norteamericana el poder desarrollar esta relación de manera eficiente es ya fundamental también, y eso es lo que en parte nos ha permitido evitar que se anden metiendo balazos en los pies con políticas todavía más duras de las que ya hemos vivido.

En todo caso, a lo que yo voy, es a que en el norte, con este grado de vinculación que reflejan estas cifras que les doy, lo que tenemos muchas veces es que si usted quiere hacer, una carretera de Monterrey a San Antonio o un ferrocarril que pase por Columbia, Nueva León, lo que ustedes quieran, muchas veces es perfectamente factible concesionario. En unos cuantos años el que tome esa concesión va recuperar el costo y va a superar de manera tremendamente exitosa el grado de tráfico que hay, pero si usted quiere hacer la misma situación entre Ocosingo y qué sé yo, Tuxtla, pues a ver qué inversionista se convence de hacerlo. Usted tiene que meterle fondos públicos, y lo que tenemos que hacer es jalar al resto del país a este esquema de vinculación, que ha sido exitoso para una región geográfica cada día más amplia, pero todavía no cubre todo el país.

El Federalismo, en esa otra situación, tiene que tener una lógica distinta de la que tiene en el caso de los estados del norte, que ya están metidos en todo este proceso. Es interesante como expertos en administración pública tratan de entender esa lógica, de qué manera se mezcla lo público y lo privado,

cómo mezclar lo federal y lo estatal en una forma en la que se logre jalar a este ejercicio, en mi opinión muy exitoso, al conjunto de los estados de la República.

**Félix Martínez.** Al gobierno, al Federalismo aquí, en nuestro país, siempre se le consideró como un gobierno, un poder central, actualmente hay algunos municipios que tienen ciudades hermanas e inclusive hay ejemplos donde los municipios están instalando oficinas en ciertas ciudades hermanas, de acuerdo con estos municipios.

**Carlos Rico Ferrat.-** Es una realidad mucho más concreta. Estuve el lunes en Baja California y el martes en Sonora, un Subsecretario de Relaciones Exteriores, porque lo que hacen los gobiernos de esos estados es fundamental para lo que hacemos nosotros. En el caso de Sonora, por ejemplo, la combinación entre diversos partidos en el poder en el ámbito federal, en el estatal y dentro del Estado en algunas de las comunidades de la frontera. En Nogales está un partido, en el gobierno del Estado está otro, en la capital está otro. Esto realmente le ha dado un contenido muy real a la noción de un Federalismo cada día más actuante, yo no puedo, de veras no puedo llevar adelante mi trabajo de relación en la frontera con Estados Unidos, sin trabajar con Baja California, con Sonora o con Chihuahua, o con todos los estados del norte.

En ese sentido, creo que lo que vemos es un contenido cada vez más claro de la noción de Federalismo, y una disminución del peso del centralismo, en una serie de cuestiones. Me parece que eso lo vemos claramente en los hermanamientos, no todos tienen el mismo peso, de hecho nosotros iniciamos en marzo del año pasado un programa de registro de hermanamientos, porque lo que terminaba pasando muchas veces es que se hermanaba una ciudad con otra, y a veces la siguiente administración municipal ni sabía del hermanamiento y se quedaban ahí 25 años. Cuando era yo embajador en Israel me encontré con hermanamientos que las ciudades mexicanas no sabían, y los israelíes me decían, pero si esa es nuestra ciudad hermana, ya no vienen. Hablaba yo con las autoridades municipales mexicanas, y desafortunadamente su respuesta era : “¿Cuál Haifa, qué es eso?”

No tenemos un registro que nos permita hacer uso de esos esquemas, de la mejor manera. El año pasado iniciamos este intento de registro que obviamente depende de la decisión de los gobiernos de los estados y de los municipios, tienen que ser ellos los que decidan si quieren entrar en un registro que al final de cuentas es federal. Creo que hay muy buenas razones para hacerlo, para ellos mismos, en algunos casos los hermanamientos han tenido resultados muy interesantes. En Japón, por ejemplo, teníamos hermanamientos entre ciudades que, a lo mejor aquí en México no suenan mucho como Fukuoka, y ciudades en México en donde estaban instaladas plantas de Nissan, que generaron muchísimo intercambio entre las dos partes.

Lo primero que hay que hacer, en mi opinión, es tener siquiera una idea clara de dónde están esos hermanamientos, porque desafortunadamente a veces ni siquiera las propias autoridades locales les pueden dar seguimiento, porque no está claro de qué se trata. Ahí hay un trabajo en el que coincide el interés federal con el interés, en este caso municipal.

Pregunta tres. ¿Qué papel juega el Federalismo estadounidense en el narcotráfico y contrabando de armas?

•

**Carlos Rico Ferrat.-** Bueno, déjame empezar por la segunda parte, contrabando de armas, porque la primera es tan amplia que sería difícil tratar en unos cuantos minutos de narrarla. En términos de tráfico de armas, el papel del Federalismo es muy importante, porque como ya lo señaló la profesora, los estados pueden hacer aún más estrictas las reglas federales en algunos casos. Lo que estamos subrayando en este tema es la necesidad de acciones norteamericanas en su propio territorio, no tanto de transferencias de recursos a nosotros. El tema, por ejemplo, del Proyecto Mérida, que la gente cree que son los 400 millones, no son los 400 millones, eso no es lo más importante. Lo más importante en tráfico de armas en Mérida no es que recibas un montón de arcos magnéticos para que pongamos en todas las puertas y estemos seguros de que no pasa gente con armas, lo más importante es lo que ellos hagan en su propio territorio.

Esto tiene que ver con tres cosas, la primera con el control del mercado secundario, qué quiero decir con esto, primero, en Estados Unidos hay una legislación que nadie cuestiona, que nosotros nunca hemos cuestionado, de importación de armas y de compras de armas que se definen federalmente, esa legislación define las características de un comprador legítimo, una persona puede ir a una armería y comprar legítimamente armas. No es por casualidad que la mayor parte de las armerías registradas en Estados Unidos están en la frontera con México, pero la gente puede ir, y si cumple ciertas normas legales, compra armas legalmente. Tenemos un problema ya desde ahí, porque para ellos las armas que son arriba de 0.38 hasta 0.50 son legales, entonces se pueden comprar en una armería una AK-47.

Desde que pasaron la ley, desde que dejaron expirar una posibilidad de limitar las ventas legales de armas automáticas y semiautomáticas, se pueden comprar este tipo de armas legalmente, ahí empieza el problema cuando una persona compra estas armas tiene derecho a comprarlas, se va unas cuantas cuadras a una tienda que ellos llaman *gunshop*, que nosotros llamaríamos un tianguis de armas, y las compra ahí; sin ninguna restricción y sin ningún control de quién la compró y quién la vendió. Nosotros lo tenemos, por ejemplo, muy bien documentado, ya hoy estamos trabajando muy bien con las autoridades de Estados Unidos. Tomamos el caso de la señora de Brownsville, afortunadamente ya no está en la calle, una señora de treinta y tantos años sin ningún antecedente penal, perfectamente limpia, que compraba cada 2 ó 3 semanas AK-47 en las armerías, y luego las vendía en los *gunshop*. ¿Qué tiene que ver esto con el

Federalismo? Los *gunshop* son regulados localmente, no hay una regulación federal, y por tanto yo sí puedo saber en dónde, porque si yo decomiso un arma aquí afuera después que mataron a alguien, con el número de serie puedo saber dónde la compraron originalmente, y en eso colaboramos muy bien con Estados Unidos. Puedo decir que en la armería tal de Brownsville esta AK-47 la compró la señora X, y después decomisamos otra y en la armería de Brownsville la misma señora compró esta otra AK-47, y etcétera. Cuando llegamos al domicilio le preguntamos: ¿Señora, qué hace con todos estos AK-47? Organiza una compra, acordada previamente con organizaciones criminales, no es que llegan al tianguis de “puro churro” a comprar AK-47, organizaron que les van a vender: quince AK-47, los guardaron durante varias semanas fueron comprando y los entregaron.

La regulación del mercado secundario de armas es fundamental para lo que queremos hacer, es un tema en el que la jurisdicción estatal y la jurisdicción local son fundamentales en Estados Unidos, no está regulado federalmente en este momento, este es un ejemplo. Segundo ejemplo de lo que queremos hacer: que ellos hagan operativos Norte-Sur e igual que nosotros hacemos operativos Sur-Norte, no queremos que sea en la línea fronteriza donde hagamos todos los operativos. Ni ellos ni nosotros, después de que les dije del 14 por ciento de comercio, ni a ellos ni a nosotros nos conviene hacer cada vez más difícil el cruce. La idea es hacer los operativos lejos de la zona fronteriza, así nosotros tenemos los puntos de revisión que se tienen en las carreteras, queremos que hagan ellos algo similar, que pongan estos puntos más lejos, en territorio norteamericano, y si es necesario que suceda lo que hacemos nosotros, que es muchas veces operar conjuntamente con las autoridades estatales y locales ese tipo de puntos de revisión. Eso también tendría que ver con la policía del *Estado*, con los sheriffs, el asunto, otra vez es federal el Federalismo tiene que ver con la forma en la que puedes o no puedes manejar el tema del tráfico de armas.

El tema de narcotráfico es, ciertamente mucho más complejo, es legislación estatal, el nivel de droga para consumo personal que es legítimo tener, por ejemplo, hoy día si agarran a una persona llevando marihuana a Estados Unidos, que no rebasa determinada cantidad lo consideran un pequeño traficante y ni siquiera lo persiguen legalmente. ¿Por qué?, porque hay una cierta cultura que han generado las decisiones estrictamente estatales y locales de hacer una cultura de consumo relativamente accesible de algunas de las drogas, esas son decisiones de los gobiernos muchas veces estatales y locales.

Entonces de nueva cuenta, desde la demanda y podríamos seguirnos a otras dimensiones, como lavado de dinero, tráfico de dinero en efectivo, lo que ustedes quieran, todo termina teniendo una relación en la que es imposible tratar de encarar seriamente el tema si te restringes estrictamente a las autoridades federales.

El tener una frontera como la que tenemos nosotros con Estados Unidos, nos obliga a una política exterior que toque muchísimas más puertas.

**Luis García Cárdenas.-** Estoy seguro que están ustedes de acuerdo en que las exposiciones han sido de gran utilidad para el seminario, el ejercicio comparativo se ha dado a cabalidad. Creo que es de rigor expresar el agradecimiento con un fuerte aplauso a Christine Martell, a Herman Bakvis y a Carlos Rico por estas magníficas exposiciones.



# Panel 3

## La Administración Pública y el Federalismo en América Latina

- Presidente.- **José R. Castelazo**, Presidente del INAP, México.
- Moderador.- **Víctor Arriaga**, Director General Adjunto para América del Sur de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Panelistas.- **Enrique Saravia**, Académico de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas (EBAPE) de la Fundación Getulio Vargas.  
**Manuel Quijano Torres**, Vicepresidente del INAP-México  
**Genaro Aguilar Gutiérrez**, Académico del Instituto Politécnico Nacional, México.



### Panel 3

**José R. Castelazo.-** En este panel “El Federalismo en América Latina”, están con nosotros el doctor Enrique Saravia, quien es un experto en el tema y además un amigo de la casa desde hace muchísimos años, bienvenido; está también el doctor Genaro Aguilar, quien es premio del Instituto Nacional de Administración Pública, asociado del INAP, es uno de los cuadros muy valiosos que estimamos mucho en este Instituto; y está también con nosotros el maestro Manuel Quijano, quien es Vicepresidente del Instituto Nacional de Administración Pública, y como moderador Víctor Arriaga, él es director general adjunto para América del Sur de la Cancillería. Sin más preámbulo le dejo la palabra a don Víctor, gracias y bienvenido.

**Víctor Arriaga.-** Gracias señor Presidente y muy buenos días a todos, represento en esta mesa al señor Subsecretario Jerónimo Gutiérrez, quien transmite especiales saludos al señor Presidente del INAP, y me pidió también seguir con mucho detalle las deliberaciones en esta mesa, dado que la Subsecretaría que él encabeza es el área de la Cancillería de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la que le corresponde por la relación con los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe.

Procederemos de acuerdo a la dinámica de trabajo que nos había indicado la Presidencia en el sentido de que habrá tres exposiciones y después tendrán ustedes oportunidad de hacer preguntas. Abrirá esta sesión el doctor Enrique Saravia, quien es doctor por la Universidad de París I, y actualmente es profesor-investigador de la Escuela Brasileña de Administración Pública y Empresas de la Fundación Getulio Vargas, también es coordinador del Núcleo de Estudios de Regulación y el Núcleo de Gestión Cultural en esa casa de estudios, y en su momento fue director del Proyecto Regional de Naciones Unidas sobre Moderación de la Administración y Gestión del Estado (CLAD, Caracas, Venezuela).

Ha sido profesor asociado de la Universidad de París I, profesor conferencista de la Escuela Nacional de Administración de París, del Instituto de Altos Estudios Comerciales, y del Instituto Internacional de Administración Pública y de la Escuela Superior de Comercio de París, en su momento también fue investigador asociado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania, y profesor visitante de la Universidad de Texas en Austin, actualmente es miembro del Consejo de Redacción del International Journal of Arts Management de Montreal, y de Economía de Regulación de París. Tiene usted la palabra.

**Enrique Saravia.** Buenos días a todos, muchas gracias licenciado Arriaga quiero en primer lugar agradecer el participar en este seminario, sin duda importante, agradecer muy especialmente al Maestro

José Castelazo y a todo su equipo, que nos ha recibido de forma magnífica y eficaz; estar de nuevo en el INAP para mí significa recordar muchas participaciones en diversas actividades de esta institución.

Recordábamos anoche que décadas atrás cuando conocí México por primera vez, conocí a Luis García Cárdenas, Alejandro Carrillo Castro e Ignacio Pichardo Pagaza, con quienes a lo largo de todo este tiempo hemos seguido trabajando y colaborando, lo más interesante del caso es que a pesar de los años transcurridos, no hemos desistido; o sea, seguimos pensando en que tal vez sea posible mejorar nuestros estados nacionales y nuestra administración pública; ese evento que les digo cuando conocí México, era un Seminario Latinoamericano sobre Reforma Administrativa, como en esa época se denominaba la Reforma del Estado.

Felicito al INAP por la importancia del tema, la oportunidad de estudiar esta cuestión del Federalismo, es un tema que en América Latina se le ha dedicado poco análisis, hay muchos análisis nacionales sobre el Federalismo en cada uno de los países, pero también por el hecho de que son cuatro los países heredables: Argentina, Brasil, México y Venezuela, no ha habido estudios generales sobre eso; en este momento se torna muy oportuno porque hay una tendencia generalizada en el mundo entero y en América Latina también, a la descentralización inclusive a la descentralización política, muchos países están pensando o se ven forzados a pensar en la posibilidad de delegar atribuciones del Gobierno Central a las unidades subnacionales.

Por otro lado, el mundo está entrando de forma penosa, pero rápidamente en un tiempo de pactos, de acuerdos, de negociación, de delegar a objetivos colectivos que interesan a más de un país, y también a cada uno de los países en particular; es una época en la que la idea de coordinación pasa a tener mucha importancia en el ámbito de la gestión pública y es una época también de perplejidad frente a la dificultad que tienen los gobiernos centrales de implementar las políticas públicas.

Se piensa y con razón que la única forma posible de implementar adecuadamente las políticas públicas es a través de la descentralización, sea política, administrativa, la participación democrática, la participación de la sociedad para que los objetivos estatales sean alcanzados por cada uno de los cuerpos que integran el sector público.

Es una época también en que se ha puesto en la pauta de la preocupación de todos los gobiernos las ideas clásicas en la administración de eficiencia, eficacia, efectividad, palabras que todos hemos escuchado hace muchos años, pero que recién ahora en los últimos años se las busca con alguna predominancia, o con alguna prioridad.

Con relación a otras actividades, se torna indispensable que el Estado sea eficiente, eficaz, efectivo, después de haber pasado por los años de la prédica por el Estado mínimo, estamos entrando claramente en la época del Estado necesario; o sea, no más de lo que sea necesario, sino exactamente lo que se precisa para que el Estado pueda responder a las expectativas que la sociedad tiene legítimamente con relación a las estructuras estatales.

Cuando entramos en el tema del Federalismo en América Latina, el primer modelo que nos viene a la cabeza es el modelo norteamericano, que inspiró las constituciones de los países federales, y lo hizo profundamente, en algunos casos hasta se copió el sistema de la Constitución de los Estados Unidos, hasta los nombres de los países, Brasil fue durante mucho tiempo los Estados Unidos del Brasil, tenemos los Estados Unidos Mexicanos, tuvimos los Estados Unidos de Venezuela, y las Provincias Unidas del Río de la Plata, que fue el primer nombre de la Argentina.

Es decir, toda esa influencia, además no sólo el nombre, toda la estructuración del sistema federal se inspiró en el modelo americano, es claro que es un modelo que poco tiene a ver con la realidad histórica-política de los países de América Latina, se tomó como modelo el sistema de los Estados Unidos, no se pensó en otros sistemas federales tal vez más antiguos; Alemania ha tenido una época que desde nuestras constituciones no funcionaba como país federal, pero había ese otro modelo federal el suizo que viene del siglo XIII, y fue el que inspiró también a los sistemas federales europeos.

Eso nos lleva a una primera distinción en esta cuestión del Federalismo, que es lo que los constitucionalistas llaman Federalismo Centrípeto y Federalismo Centrífugo; el Federalismo norteamericano, como el Federalismo suizo son centrípetos, en el sentido de que son unidades autónomas que se unen para configurar un Gobierno Nacional, al cual delegan limitadas atribuciones; ése ha sido el modelo clásico en Suiza, en los Estados Unidos.

En los cuatro casos latinoamericanos existen diferentes situaciones, tenemos Federalismo en la Argentina, en donde las provincias eran unidades autónomas, con su ejército, su moneda, su Poder Ejecutivo, su Poder Judicial, que se unieron a través de un pacto federal y establecieron la primera Constitución Argentina de 1853, estableciendo un sistema federativo que explícitamente se inspira en el modelo norteamericano, lo cual tenía sentido, en la medida que se trataba también de una unión de estados que establecen un Gobierno Central.

El caso de Brasil es completamente diferente, es el típico caso del Federalismo centrífugo; o sea, de un Gobierno Central fuerte que pasa a delegar atribuciones en unidades, incluidas en su propio territorio. El Brasil como ustedes saben era un gobierno centralizado, que se independiza, en 1822. Entre ese momento

y hasta 1889, o sea un largo periodo funciona como un imperio, monarquía centralizada, recién en 1889 que se reclama la República y la primera Constitución Republicana, ya estaba la Constitución del Imperio en 1824.

En la Constitución de 1891 se copia casi literalmente el sistema norteamericano, para una realidad completamente diferente a la realidad que habían vivido los Estados Unidos, o que vivió la Argentina, o Suiza o Australia, en fin países que se formaron a través de la unión de instituciones previamente autónomas. Esa es una primera cuestión que nos permite analizar el caso del Federalismo latinoamericano a partir de una copia no siempre adaptada a la realidad de modelos que inspiraron y que permitieron una configuración adecuada en otros países.

También esa cuestión de la forma en que surgió el país o el Estado Federal nos lleva a otro punto fundamental en el análisis del Federalismo, que es el de conocido tema de los poderes residuales; o sea, en los países de Federalismo centrípeto, Estados Unidos, Argentina, es el caso de México también, hubo una delegación limitada de poderes al Gobierno Central, todas esas constituciones dicen explícitamente que todos los poderes no expresamente delegados al Gobierno Federal permanecen como en los estados; es decir, son residuos de los estados.

En el caso brasileño es exactamente contrario, como hubo una transferencia de poderes del Gobierno Central para los gobiernos de los estados, el Gobierno Federal mantuvo los poderes residuales, transfirió una serie de poderes a los estados, entonces son formas de actuación completamente diferentes en un caso y en el otro; esta cuestión de los federalismos centrífugos y centrípetos, así como el aspecto correlativo de los poderes residuales, probablemente sea la única generalización posible en materia de sistemas federales de gobierno. Los sistemas federales son todos diferentes, no hay un caso que uno pueda decir: este Federalismo es exactamente igual a este otro, porque son producto de una evolución histórica.

Los sistemas federales van surgiendo como consecuencia de necesidades políticas en cada momento, si nosotros pensamos en el caso de Bélgica por ejemplo: un pequeño país que se torna federal porque es la única forma de mantener en el mismo Estado Nación a dos pueblos completamente diferentes, con rivalidades históricas entre sí; se está hablando de Federalismo en Bolivia ahora; porque es posiblemente la única forma de mantener unido el Estado Boliviano, debido a los conflictos que ustedes conocen entre la Región de Santa Cruz de la Sierra y la Región del Altiplano Boliviano.

Todo eso probablemente generará un Federalismo en Bolivia que será diferente a todos los otros; como se generó o se va generando progresivamente un Federalismo en España como consecuencia de las reivindicaciones en las comunidades que pretenden su autonomía; son productos de una evolución

histórica, consecuentemente la comparación entre esos sistemas es muy difícil, algunos aspectos nos permiten inspirarse en soluciones probablemente adoptadas por otros países; eso nos lleva también al hecho de que los constitucionalistas hablan de federalismos simétricos y asimétricos.

Simétricos serían aquéllos en que todas las unidades federadas son iguales, gozan de los mismos derechos y atribuciones, y asimétricos son aquéllos en que algunas de las unidades tienen más derechos que otros, o tienen alguna atribución diferente que los otros; como en la granja de Orwell, hay algunos que son más iguales que otros.

El Federalismo norteamericano fue el ejemplo adoptado normalmente del Federalismo simétrico pero no lo es, porque el Estado de Texas tiene derechos que los otros estados no tienen, ya que se anexó después de haber sido República independiente, a los Estados Unidos, negoció su entrada, manteniendo algunos derechos, por ejemplo: la plataforma submarina contigua al Estado de Texas pertenece al Estado de Texas, a diferencia de la plataforma continental de todos los otros estados que pertenecen a la Unión Americana.

Argentina, otro caso copiado del sistema norteamericano donde el pacto federal se hizo sin la Provincia de Buenos Aires, que era la provincia principal, cuando siete años después de una guerra civil, Buenos Aires se incorpora a la Confederación Argentina, en ese momento, impone ciertas condiciones, por ejemplo el Banco de la Provincia de Buenos Aires no está sujeto al control del Banco Central de la Nación Argentina, mantuvieron esa prerrogativa como otras menores; es decir, esa simetría es muy clara en el caso de Alemania por ejemplo en que todos los aspectos hay Länder que son más iguales que otros, que tienen atribuciones diferentes a los de los otros estados.

En general se considera que hay ciertas atribuciones en los sistemas federales que corresponden siempre al Gobierno Federal, claramente el caso de la Defensa, de la Moneda y la Política Externa; así mismo hay diferencias, por ejemplo en Argentina, las provincias de acuerdo a la reforma de la Constitución de 1994, pueden hacer acuerdos internacionales, sin necesidad de autorización del Gobierno Central, siempre que no contradigan políticas del Gobierno Nacional.

Es el mismo caso de Alemania, también los Länder pueden hacer acuerdos internacionales con otros países, sujetos a la aprobación del Parlamento Alemán; en ese aspecto, creo que es absolutamente obvia en la existencia de los sistemas federales, la atribución del Gobierno Central de redistribución de la riqueza a nivel territorial. El Gobierno Central en los sistemas federales tiene como preocupación fundamental buscar un equilibrio entre las unidades federadas que son desiguales entre sí, particularmente aquéllas que tienen carencia de recursos, que precisan de auxilios específicos.

**El Gobierno Central, el Gobierno Federal** opera una transferencia de recursos de los estados ricos para los estados más pobres, o para las regiones más pobres del país; es más o menos lo que en Canadá se llama, lo que la Unión Europea que es un Federalismo en perspectiva está haciendo a través del auxilio que da a las regiones menos desarrolladas de la propia Europa; desde el punto de vista de las instituciones, también encontramos diferencias profundas entre los gobiernos federales.

Está el Congreso Bicameral, la Cámara de Diputados y el Senado, que es el sistema americano, que fue adoptado también principalmente por Argentina, Brasil, un Senado que representa a los estados o provincias, con un número de senadores igual para cada uno de los estados. Una Cámara de Diputados de personas electas por la población.

En el caso del Brasil, en la Cámara de Diputados hay una limitación destinada a mantener una cierta igualdad entre los estados, los diputados se eligen en proporción a la población, pero no puede haber más de 80 por Estado, ni menos de cinco, lo que hace que muchos estados que tendrían uno o dos, tengan cinco, y que algunos podrían tener hasta 120, como es el caso del Estado de San Pablo, que tiene solamente 80, eso ha sido motivo de discusión: si la representación demográfica es adecuada, si un conjunto de estados menores no podría imponer su voluntad a los estados mayores, etcétera, pero eso se ha mantenido a lo largo de las diversas constituciones brasileñas.

Otro punto importante en materia institucional son las enmiendas constitucionales, para reformar la Constitución que da lugar a la existencia del Estado Federal, cada país tiene un sistema diferente, desde los tres cuartos de congresos estatales que exige la Constitución Norteamericana, hasta la necesidad de pasar por un referéndum y ser mayoría en la mayoría de los estados para que una enmienda constitucional pueda ser aprobada. En el caso latinoamericano, de nuestros cuatro federalismos, Argentina, Brasil, México, y Venezuela.

Tenemos que tomar en consideración un punto de partida que ha sido el gran obstáculo para la imposición de un auténtico Federalismo; de un auténtico equilibrio entre estados, municipios y Gobierno Central y Gobierno Federal, es el hecho de que para nosotros ha sido y sigue siendo muy difícil, superar las características del Estado inicial de nuestro país.

El Estado Ibérico Español o Portugués, era un Estado que se caracterizaba por el centralismo, el autoritarismo, inclusive por el absolutismo, no olviden que la legislación básica de nuestros países, las *Leyes de Indias* en el mundo hispánico, las llamadas ordenaciones filipinas en Brasil fueron dadas por Felipe II, en un momento de inicio del siglo XVI en que la corona portuguesa y la corona brasileña estaban unidas bajo su reinado, él con su capacidad centralizadora y absurdamente legisladora, en muchos



casos, impuso leyes digamos absolutas, que llevaron también a una tercera característica de nuestros estados que es el formalismo, el legalismo, el exceso de leyes, la inadecuación de leyes a nuestra realidad, que tiene como consecuencia la vigencia relativa o la obligatoriedad relativa de nuestras leyes.

El respeto de nuestros países por la ley es un discurso siempre presente y muy ausente en la realidad; es decir, la obligatoriedad de las leyes en América Latina tiene diferencias, y muy diferentes de la obligatoriedad en Alemania o inclusive en los Estados Unidos; hay leyes más obligatorias que otras, hay excepciones a la ley que no están contempladas en la ley, hay una serie de cuestiones que son típicas de nuestra formación jurídica o nuestra formación política.

Además, el fenómeno o la característica del patrimonialismo, de la confusión permanente entre el patrimonio público y el patrimonio privado de los gobernantes o de los intereses privados de quien gobierna con los intereses públicos, todo eso es cofigura, son las características básicas de ese Estado ibérico que todos heredamos, y ha sido muy difícil, a partir de la propia Independencia y a partir de la formación de los sistemas constitucionales en América Latina superar esos obstáculos.

En el caso de Brasil, hay una dificultad enorme para imponer ciertas características de Estado de Derecho, de Estado moral, hace menos de un mes la Suprema Corte del Brasil tuvo que exigir que los propios tribunales brasileños, federales y estatales eliminaran el nepotismo en el nombramiento de cargos dentro de la justicia, entonces fue necesario.

Ahora en 2008, una disposición terminante de la Suprema Corte para que se terminara, con la cuestión que está en la ley, que está en la Constitución, pero que nunca o difícilmente fue observada; podría dar infinidad de casos en todos nuestros países, en que se muestra la permanencia de esas características de aquel Estado tradicional que se procura modificar y se va modificando lentamente, pero se va modificando a través de descentralización, a través de participación democrática, a través de una forma de considerar el Estado de Derecho.

No quiero entrar en la demostración de hasta qué punto el Federalismo fue difícil de imponer en América Latina, no voy a entrar al caso de México porque va a ser tratado posteriormente en otro panel, pero en el caso de Argentina, de Brasil y de Venezuela el Federalismo ha vivido ciclos de Federalismo, ciclos de centralización.

En el caso del Brasil tuvimos Federalismo desde 1891 hasta 1930, que llegó Getulio Vargas, acabó el Federalismo hasta 1945, y se retorna el sistema federal en el sentido de elección de gobernadores, de los poderes legislativos, estatales, etcétera, y va hasta 1964, en el que el golpe militar termina con el

Federalismo en 1988, a partir de ese año hay una reforma profunda de la Constitución y se establece un nuevo sistema federal, que ha tenido notable éxito en el caso brasileño, uno puede decir que en estos 20 años de nueva Constitución el Federalismo se ha fortalecido realmente y los estados hoy cuentan.

Porque hubo una redistribución tributaria en materia federal; o sea, se hizo realidad la cuestión del Federalismo fiscal, los estados pasaron a tener a poder crear y mantener impuestos propios y a recaudar inclusive esos impuestos. La propia Constitución estableció un sistema de redistribución de los impuestos federales con cuotas obligatorias que el Gobierno Federal tiene que pasar a los estados, así los estados se fortalecieron económicamente y consecuentemente también políticamente.

A Brasil esa propia realidad lo llevó a la Constitución de sistemas de cooperación entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados, en muchos casos también de los municipios que están funcionando bien, como todo sistema humano, siempre hay un enorme margen para las mejoras y va mejorando, como cuatro casos importantes:

1. El sistema unificado de salud.- La salud pública pasó a ser contemplada por recursos de los tres niveles de gobierno, inclusive con la participación del sector privado, dando como resultado una mejora substantiva de todo el sistema de salud pública;
2. El sistema nacional de recursos hídricos.- Se estableció un sistema que está funcionando adecuadamente, en cooperación, no sólo de los tres niveles de gobierno, sino también del sector privado, de la sociedad civil, etcétera;
3. La política de universalización de las telecomunicaciones.- Además de las comunicaciones tradicionales, -telefonía, televisión, radio- incluye la digital, es decir las políticas de formación de telecentro para que toda la población tenga acceso a Internet, a la computadora, etcétera, eso también en una cooperación entre los diversos niveles, con un énfasis muy particular en la participación de la sociedad civil, sobre todo en lo que se refiere a la administración, a la gestión de los telecentros que serían el lugar específico al que las personas acuden para usar la Internet; y
4. El sistema regulatorio brasileño, comenzó, desde hace 10 años todo un proceso de formación de agencias reguladoras, autónomas e independientes en el ámbito de los sectores públicos; de los servicios públicos; -electricidad, telecomunicaciones, transporte, seguridad sanitaria, seguro de salud, etcétera, algunos municipios también.

La regulación, la fiscalización, y el control de esos servicios se hace de forma compartida entre el Gobierno Nacional y los gobiernos federales es un sistema que ha tenido oposición por parte del propio sistema político pero aún así ha avanzado. Parte del principio, de que la Constitución brasileña, divide los servicios públicos en: servicios públicos federales, servicios públicos estaduais, servicios públicos

municipales, y servicios prestados en régimen de cooperación entre dos o tres de esas instancias. También lleva una distribución de atribuciones que en un principio parecía compleja, pero que ya en la práctica se ha dado y ha funcionado adecuadamente.

El caso de la Argentina es un caso muy semejante al de Brasil, en el sentido de las altas y bajas del Federalismo. Esta también comenzó con un sistema federal que fue el resultado o la solución de los conflictos armados que aquejaron al país después de la Independencia. El Federalismo funcionó hasta 1930 año en que hubo un golpe de Estado. El Presidente electo Hipólito Irigoyen fue derribado por un grupo cívico y militar. En esa misma década, se estableció una ley de emergencia por la cual se crearon varios impuestos federales, que supuestamente serían redistribuidos a las provincias -a la fecha 2008, continua-. Eso fue prácticamente la destrucción del liberalismo, ya que le quitó a las provincias las atribuciones políticas y el respaldo financiero.

Luego viene la hegemonía peronista, militar y política. Los gobiernos peronistas, inclusive el actual, tuvieron mayoría amplia en las Cámaras del Congreso, -el Senado y la Cámara de Diputados-, lo cual permitió que el Gobierno Central pudiera actuar también de forma muy centralizada, esto fue disminuyendo el poder de las provincias que en su momento, habían sido unidades autónomas que se unieron para tener un Gobierno Federal. Durante los gobiernos militares (1967-1972 y 1976-1982), hubo una total centralización de poder y, las provincias recibían interventores federales nombrados por el Poder Nacional. Estas son las características generales de los federalismos latinoamericanos.

He dicho poco sobre el Federalismo venezolano, que probablemente fue el primero, ya que desde 1821 cuenta con un sistema federal, pero ha sufrido también el mismo tipo de avances y retrocesos, se mantiene vigente. Un gobierno profundamente centralizador, como es el gobierno de Chávez en este momento, no ignora la realidad de los “gobiernos estatales”, como les llaman en Venezuela. Los gobernadores pueden hacer oposición, y pueden ganar elecciones en el ámbito del Federalismo venezolano.

Conclusión: en primer lugar que esa idea genérica de que son sistemas diversos que tienen que adecuarse a la realidad política institucional de cada país; en segundo lugar, diría que hoy en día el Federalismo es una exigencia, no puramente política como lo fue en su momento, porque la complejidad de las atribuciones estatales es cada vez mayor.

El Estado todos los días gana una atribución adicional, -una cuestión que el Estado nunca tuvo en cuenta-, pasa la ley a determinar que será el Estado, quien deberá cuidar de una determinada actividad, pensemos como un ejemplo las tecnologías de la información, hace 10 años nadie pensaba en Internet, en gobierno electrónico, hoy día es fundamental y los gobiernos mal o bien tienen que adecuar, inclusive aprovechar el

instrumento que las tecnologías de la información significan; o sea, complejidad de las tareas, diversificación, carencia de recursos de todo tipo, principalmente financieros, para realizar los objetivos que se presenten del Estado.

Finalmente el fenómeno de la internacionalización o globalización, que exige una descentralización diferente, para arriba, a diferencia de descentralización para abajo, que fue el del sistema, todo eso lleva una exigencia de descentralización, de coordinación consecuentemente de todas las unidades descentralizadas y, a una forma diferente de procurar e implementar las políticas públicas, con participación efectiva de los diversos niveles de gobierno y de la propia sociedad organizada o no.

Es por todo eso que el Federalismo pasó a ser una necesidad gerencial, ya no solamente una conveniencia política o administrativa, no se puede administrar más el Estado a no ser a través de una descentralización adecuada, política, de Federalismo, hablo de una descentralización administrativa, pero no es más posible pretender que desde la capital del país pueda manejarse la realidad de cada una de las actividades que afectan a cada uno de los rincones del territorio nacional.

Entramos en esta época de negociación, de acuerdos, de consensos, en la necesidad de repactar o renegociar el Federalismo, para que un Federalismo que se tornó, que fue siempre un Federalismo de permanente competencia entre los gobiernos estatales, y el Gobierno Nacional o de los gobiernos estatales entre sí, pase a ser un Federalismo cooperativo, en que las diversas instancias de gobierno puedan realizar adecuadamente los objetivos que el Estado tiene como misión impresa en la Constitución, y en las leyes y que nuestras sociedades nacionales esperan que el Estado cumpla. Eso es lo que quería poner en estos breves momentos como ideas relacionadas con el Federalismo en nuestra América Latina, muchas gracias.

**Víctor Arriaga.-** Muchas gracias doctor Saravia, ha hecho un recorrido y una presentación sobre la evolución del Federalismo en la región de América Latina, desde una perspectiva histórica y de instituciones que nos permite hacer comparaciones entre los distintos sistemas con los elementos que ha aportado.

Ahora procede hacer su presentación al doctor Genaro Aguilar Gutiérrez, quien es asociado del INAP, él hizo sus estudios de doctorado en Ciencias Económicas por la Universidad Estatal de Campinas, Sao Paulo, en Brasil, en su momento fue Segundo lugar en el Premio Nacional de Finanzas Públicas 2008, otorgado por el Centro de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, fue Primer lugar en el Premio de Investigación Económica Maestro Jesús Silva Herzog en 1998; obtuvo mención honorífica del mismo

premio otorgado por la UNAM en 2008 y del Premio de Economía de Banamex, ocupó el Segundo lugar en el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública en 2001 y, es autor de varios libros, entre ellos *Finanzas modernas para las empresas en México* de 2005, *La nueva reforma fiscal en México* de 2003, *La desigualdad y pobreza en México* del año 2000, ha sido profesor de la maestría de Desarrollo Económico durante más de 15 años y es profesor-investigador titular en el Colegio de México y en la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional; tiene usted la palabra, doctor Aguilar.

**Genaro Aguilar.-** Buenos días a todos, muchas gracias por la invitación, señor Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, voy a abordar el tema del Federalismo desde la óptica del impulso que puede dar al desarrollo económico, o bien los obstáculos que le puede imprimir un Federalismo centralmente decidido, como ya lo señaló el doctor Enrique Saravia en el caso de algunos países de América Latina.

Al Federalismo en América Latina lo he denominado tres federalismos truncos y uno consolidado, voy a hacer referencia precisamente al caso de la evolución del desarrollo económico en el Brasil, que ha sido impulsado por un sistema fuertemente descentralizado, que supera en algunos de sus rasgos a los federalismos más desarrollados del mundo y tres federalismos truncos, estos son los que tienen graves problemas de descentralización en la toma de decisiones, distribución de recursos, distribución de competencias fiscales y de atribuciones para el desarrollo económico de carácter local y de carácter regional, como son los casos de Venezuela, Argentina y México.

La idea cardinal es que un sistema federativo que conduzca a una estructura fiscalmente descentralizada va a ser un Federalismo que va a conducir a un desarrollo económico equilibrado.

Un poco sobre la razón de ser del Federalismo en el caso de los países de América Latina que ya cuentan con esta forma de gobierno, a diferencia de lo que ocurrió en los países de Europa, donde el Federalismo ha sido históricamente el reflejo de la aspiración profunda de preservación de la identidad de grupos étnicos o culturales con historia propia.

¿Bélgica que está buscando ahí? Precisamente una solución a los conflictos de carácter étnico, religioso y cultural. A diferencia de lo que ha ocurrido en otros países de Europa, el Federalismo que existe en América Latina hace más de un siglo, en función de las aspiraciones de desarrollo económico y social de ciertas regiones y ciertos estados que están más atrasados económicamente que otros.

La razón de ser del Federalismo en América Latina no es que existan diferencias, -por lo menos en estos cuatro casos de Argentina, México, Venezuela y Brasil-, técnicas fundamentales que confronten a grupos

sociales en función de esas diferencias culturales o religiosas por ejemplo, tiene que ver más bien con la aspiración de desarrollo económico que tienen muchas regiones muy atrasadas que existen en estos países. En América Latina el problema fundamental es la dependencia de ciertas regiones y estados con respecto a los estados, ya que las regiones más atrasadas dependen o han dependido históricamente para su desarrollo de lo que pasa en las regiones centrales de la transferencia que reciben de otros estados a través del pacto de la Unión. Detrás del Federalismo latinoamericano está la heterogeneidad estructural con que se ha presentado el desarrollo económico y las raíces histórico-estructurales de los países de América Latina.

Los recursos disponibles por niveles de la federación en los cuatro países son: la composición porcentual de la recaudación y tener mayores recursos tributarios disponibles en los estados y en los municipios significa tener mayor independencia, mayor autonomía para el desarrollo económico de estados y de regiones.

En el caso de Brasil el 57.6 por ciento de la recaudación nacional la ejerce la unión; en el caso de México el 92.7 por ciento de la recaudación nacional la está captando el Gobierno de la Unión; en el caso de Venezuela es el 94.1 y en el caso de Argentina 89.3; a nivel local, esto es a nivel municipal.

En Argentina el total de los recursos recaudados por los municipios es del dos por ciento con respecto a la recaudación nacional, en el caso de Brasil el total de lo recaudado por los municipios es el 17.2 por ciento, y los gobiernos estatales recaban el 25 por ciento de todo lo que se recauda a nivel nacional, esta ha sido una tendencia que se ha fortalecido con un elemento adicional.

El nivel de eficiencia recaudatoria que se ha presentado en el caso de Brasil ha venido aumentando de manera sistemática en los últimos 50 años, de tal forma que como proporción del producto interno bruto Argentina recauda actualmente el 18.5 por ciento de su producto nacional, México el 12.7, Venezuela el 8.1 y Brasil el 36.7 por ciento del producto interno bruto.

Por lo tanto Brasil está recaudando tres veces más que cualquiera de los países federales de América Latina y no sólo eso, sino que además una parte importante de esa recaudación está en manos de los estados y de los municipios, esto hace una gran diferencia con los federalismos de Argentina, Venezuela y México, porque les da la posibilidad a los gobiernos locales, a los gobiernos municipales y estatales, de tener recursos para el desarrollo local, eso ha venido ocurriendo históricamente.

En 1947 la recaudación en Brasil era del 13.8 por ciento del producto interno bruto y vino subiendo sistemáticamente, hacia 1970 era ya del 26 por ciento, en la actualidad, y ya en el año 2007, es tres veces

más de lo que recaudamos en México; eso significa que históricamente hay elementos que permiten afirmar que en el caso de Brasil hubo cierta distribución de competencias fiscales de la federación hacia los estados y los municipios, y eso hizo que se consolidaran económicamente ciertas regiones y ciertos centros económicos. Estamos hablando de que tienen todo un sistema de ciudades bien desarrollado que es muy diferente de lo que ocurre en el caso de México, en donde solamente tenemos tres zonas metropolitanas importantes, la zona metropolitana de Guadalajara, Monterrey y la Ciudad de México.

En Brasil cada una de las capitales de las 27 entidades federativas son verdaderos polos del desarrollo económico para esas regiones, en México hay alrededor de 2,500 municipios en todo el país, de esos 1,308 no cuentan con una sola sucursal bancaria de los bancos comerciales del país, porque no tienen la infraestructura que permita fomentar el desarrollo de esos municipios, ya que no cuentan con vías de comunicación adecuadas; no tienen recursos tributarios por parte de los gobiernos municipales suficientes para dar seguridad a estas sucursales bancarias; no hay organismos regionales, estatales o locales de fomento a la competitividad industrial, que impulsen el desarrollo económico regional, estatal o municipal en México.

Es decir, los grandes organismos para el desarrollo nacional están concentrados en el Gobierno de la Unión y ese es el gran problema del centralismo de nuestro Federalismo; no hay fuentes de recursos que permitan el desarrollo científico a nivel local y a nivel estatal; si buscamos las fuentes de estas insuficiencias, encontraremos que los estados del país carecen crónicamente de recursos para impulsar el desarrollo económico regional, estatal y municipal.

La preocupación del Estado Mexicano por un desarrollo regional más o menos equilibrado es muy reciente, la transferencia de sumas importantes de recursos hacia los estados y municipios es una cuestión de los últimos 10 ó 15 años, de ahí que durante esos años los recursos que la federación ha destinado al desarrollo de transferencias hacia estos se han utilizado para abatir ciertos rezagos históricos que tenían y no para impulsar el verdadero desarrollo económico regional y estatal.

En Argentina, el Federalismo en su dimensión política está plenamente vigente, sin embargo desde el punto de vista económico y fiscal merece algunas consideraciones. El promedio de las 24 jurisdicciones o provincias de Argentina de la relación entre deuda e ingreso es del 55 por ciento; es decir, todas sus provincias están fuertemente endeudadas, alcanzando en algunos casos más del 100 por ciento en relación a sus ingresos, la coparticipación comprometida por apalancamiento supera el 60 por ciento, y en algunos casos hasta el 97 por ciento de sus recursos corrientes para el pago de los endeudamientos.

La participación de los ingresos tributarios propios en relación a los ingresos totales, salvo en el caso de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, no superan el 35 por ciento; tienen una muy baja recaudación.

Conclusión, las provincias de Argentina tienen una fuerte dependencia de las participaciones y de las transferencias que les asigna el Gobierno de la Unión.

Venezuela en los últimos nueve años ha habido una fuerte tendencia a la concentración de las decisiones económicas en la Federación, cuando el gobierno de Hugo Chávez tomó el poder, tenía una tasa de crecimiento del producto interno bruto negativa, que había venido de una positiva en 1981 de 2.5 a una negativa de -1.4 por ciento en 1990 y todavía con estancamiento económico hasta el año 2001; el ingreso real *per cápita* cayó más de 40 por ciento durante todo ese periodo, el índice de desarrollo humano prácticamente se mantuvo estancado durante más de 20 años, la tasa de desocupación creció de 6.1 a 12.8 por ciento, la tasa de informalidad de 37.6 a 49.9 por ciento de la economía, los hogares con carencia de servicios básicos pasaron de 9.3 a 21.8 por ciento y la población desnutrida pasó a ser de 18 por ciento, la distribución nacional del ingreso medida por el índice de Gini empeoró durante ese periodo y éste fue digamos el caldo de cultivo que se necesitaba para que arribara al poder un gobierno con una visión muy centralista de cómo se debían distribuir los recursos.

Durante el periodo analizado de los gastos de los gobiernos regionales y estatales en Venezuela se incrementaron de forma importante como otro elemento adicional, los gastos pasaron del 2.5 al 6.7 por ciento del PIB, pero los ingresos no crecieron en esa magnitud, los ingresos propios aumentaron solamente de 0.4 a 1.3 por ciento del producto interno bruto fundamentalmente a nivel municipal, eso significa que ocasionaron un gran déficit en la hacienda pública tanto a nivel estatal como a nivel federal.

Al centrar el financiamiento de la descentralización en el aumento gradual de asignaciones legales de ingresos recaudados por el Gobierno Central sin relación implícita con las responsabilidades administrativas que iban asumiendo los gobiernos nacionales, el arreglo fiscal intergubernamental generó una estructura de incentivos propicia a la expansión del gasto y la iniciativa fiscal, ello produjo el caldo de cultivo para el centralismo que hoy se vive en Venezuela.

En el caso de México la existencia de grandes disparidades económicas regionales entre estados, entre municipios hace que la capacidad de obtención de recursos tributarios por parte de estados y municipios sea muy diferenciada. Los municipios y estados del país apenas generan el 7.3 por ciento de la recaudación nacional, la administración pública de los estados y los municipios depende esencialmente por lo tanto de las transferencias que reciben del Gobierno Federal. En la actualidad el 89 por ciento de los



municipios del país recauda menos del 12 por ciento de lo que podría recaudar vía impuesto predial, el 87.5 por ciento de los estados del país regeneran menos del nueve por ciento de lo que podrían recaudar vía impuestos sobre nómina; falta por lo tanto en nuestro Federalismo una responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos de estados y municipios, prefieren transferir el financiamiento de sus déficit al conjunto de la Unión.

Los estados y municipios recaudaron directamente en el caso de Brasil un 42.4 por ciento del total de los tributos cobrados en el año 2007, y eso supone mayores recursos para el desarrollo económico estatal y regional. El principal impuesto al consumo, el equivalente al impuesto al valor agregado de México, es el ICMS, éste es jurisdicción de los estados, no del Gobierno de la Unión, hasta 1995 había otro impuesto a las exportaciones que era competencia de los gobiernos estatales.

En cuanto al gasto, estados y municipios en el Brasil ejercen un predominio total con respecto al porcentaje de lo que se gasta a nivel federal; el Gobierno Central predomina solamente en el caso de la previsión social, a qué se debe que haya estas diferencias tan significativas entre los federalismos de Brasil por un lado y de Venezuela, Argentina y México por otro; desde los años 70, las banderas del Federalismo de la descentralización fiscal y el debilitamiento del poder central ocuparon una posición prominente en el ideario y en la marcha de Brasil, el Federalismo y la descentralización fiscal y de responsabilidades tributarias ha estado permanente a lo largo de su historia reafirmandose, con la Constitución de 1988.

El Federalismo fiscal en Brasil actúa vertical y horizontalmente, porque por una parte los gobiernos de los estados y los municipios tienen una mayor recaudación propia y por otra parte lo recaudado por el Gobierno de la Unión se distribuye de manera progresiva, de tal forma que los municipios y estados menos desarrollados reciben una proporción más elevada de las transferencias del Gobierno Federal, en la actualidad el 47 por ciento del impuesto sobre la renta, -que es uno de los dos impuestos principales en Brasil-, se transfiere a estados y municipios, el 57 por ciento del segundo impuesto más importante federal, que es el impuesto sobre la producción industrial se transfiere también a estados y municipios, y proporcionalmente más hacia los estados y regiones y municipios menos desarrollados.

Como resultado de ello los indicadores de la descentralización fiscal medidos por los índices de participación de los gobiernos subnacionales en el ingreso y en el gasto total, además de la gran autonomía en el cobro de sus tributos en la elaboración de sus presupuestos situaron a Brasil en una situación cercana a las federaciones más desarrolladas del mundo, entre los países de América Latina es el que más ha avanzado sin duda en términos de autonomía de estados y municipios, por ello lo denominamos aquí como el único Federalismo consolidado de América Latina.

Como conclusión, expresaré que la tesis a favor de una mayor eficiencia en la provisión descentralizada de bienes públicos fue formulada desde el punto de vista teórico a partir de los desarrollos iniciales de la teoría de la tributación fiscal, del Federalismo fiscal bajo el supuesto de perfecta competencia interjurisdiccional dada la usual heterogeneidad estructural que caracteriza a los países de América Latina, hay una gran diferencia entre los estados del norte y del sur del país, la cercanía a los ciudadanos permitiría a los gobiernos municipales adecuar la recaudación de impuesto y la provisión de bienes públicos a las necesidades y preferencias de los ciudadanos; sobre la base de esa vinculación, entre elector, contribuyente y demandante de bienes públicos la competencia interjurisdiccional conduciría a obtener la eficiencia en la recaudación de impuestos y la provisión de bienes públicos que requiere México, muchas gracias.

**Víctor Arriaga.** Le agradecemos al doctor Aguilar por su presentación en donde nos ha mostrado de una forma muy clara, en el caso específico de las recaudaciones, las diferencias que existen entre cuatro sistemas que se definen a sí mismos como sistemas federales, para tener así una perspectiva comparada de cómo funcionan, cómo operan los sistemas federales en América Latina.

Toca ahora al maestro Manuel Quijano Torres, Vicepresidente del INAP, hacer su presentación, él es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, también hizo estudios de postgrado en Informática e Investigación de Operaciones en el Instituto Nacional de Investigaciones en Informática y Automática en Versalles, en Francia, ha sido funcionario público durante 34 años en la Administración Pública Federal Central y Paraestatal, fue profesor en el Colegio de México en la Universidad La Salle, y en la Unidad de Postgrado de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, es profesor asociado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM desde hace 24 años, en su momento fue Presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública en el bienio 1996-1998, fue jefe de la División de Educación Continua y Vinculación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, actualmente es Vicepresidente de esta institución. Tiene usted la palabra.

**Manuel Quijano Torres.-** Muchas gracias Víctor, al igual que mis antecesores, felicito al Presidente del INAP, José Castelazo, por su magnífica idea de discutir uno de los temas que están en la punta de la lengua de muchísimos latinoamericanos, hoy vamos a ver el Federalismo y la metropolización en América Latina; es decir, un caso mucho más concreto, un fenómeno que nos está, que de alguna manera es una piedra en el zapato, porque América Latina tiende a tener grandes concentraciones en sus metrópolis y a la vez no estamos seguros que esas sean las soluciones, por lo mismo el objetivo es reflexionar acerca de los clásicos órdenes de gobierno en algunos países latinoamericanos, desde las instancias federal, estatal y

municipal, y si vale la pena que en búsqueda de un buen gobierno busquemos un cuarto nivel; para el caso, el índice es cinco puntos.

Empiezo contando un cuento para ejemplificar lo que ya de alguna manera mis antecesores Genaro Aguilar y Enrique Saravia presentaron: ¿Por qué chocan los automóviles? Si yo le preguntara a un físico: “Oye físico ¿por qué chocamos automóviles?” ¿Qué me contestaría?: elemental, chocan porque dos cuerpos sólidos no pueden ocupar al mismo tiempo el mismo espacio; luego voy con el abogado y le digo: “Oye abogado, ¿por qué chocan los automóviles?” Muy sencillo, me respondería, uno de los conductores violó la ley, el semáforo estaba en rojo, no lo respetó y siguió de frente, el otro estaba en luz verde y chocaron; luego voy con el psicólogo: “A ver psicólogo, ¿por qué chocan los automóviles?” Muy sencillo, el tipo esta estresado o desesperado, no podía concentrarse, por ello y chocó; finalmente voy con el filósofo: “Filósofo ¿por qué chocan los automóviles?” Fácil, chocan porque existen, el ser o no ser, me dijeron la verdad no cada uno me dijo su verdad y luego voy con los amantes del Federalismo y les digo: colegas, ¿por qué chocan los automóviles? Chocan en primer lugar porque dos cuerpos sólidos no pueden ocupar al mismo tiempo el mismo espacio, en segundo lugar porque uno de los conductores violó la ley, en tercer lugar porque iba estresado, el cuarto porque existen, etcétera.

El Aleph, que es esa visión, ese punto que atraviesan todos los vectores del pensamiento, ése es el punto que nos lleva a reflexionar acerca del Federalismo, y de entrada ese Aleph se vuelve muy complejo porque son tantos los federalismos, que podría adelantar la conclusión, no hay una sola visión del Federalismo, no obstante que el Aleph es el Federalismo; partir de aquí me llevo a la siguiente: por qué la búsqueda de la gobernabilidad y el desarrollo, hoy en día en un país no tiene su discurso y en su Constitución y en su población que no haya búsqueda de gobernabilidad y desarrollo, y la buscan en primer lugar porque sabemos aquí hoy una definición de pobreza, la pobreza no sólo es la falta de recursos materiales y financieros, la pobreza también es la falta de servicios públicos, y los gobiernos buscan dar y proveer servicios públicos y los servicios públicos gubernamentales se vuelven fundamentales.

Por lo tanto, proporcionar servicios públicos, administrar la hacienda pública, realizar una adecuada gestión en los ámbitos de gobierno y la conciliación de intereses es el arte de gobernar la gobernabilidad y el desarrollo, pero la conciliación de intereses implica que los gobiernos en su gobernabilidad no dejen conjuntos vacíos, el ejemplo más claro es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice: esto le corresponde a la Federación, aquello le corresponde a los municipios, y todo lo que sobre a los estados.

Encontramos un retazo de búsqueda de conjuntos vacíos, y la búsqueda de conjunto vacío crea situaciones de ingobernabilidad, en el Federalismo buscar gobernabilidad implica no dejar conjuntos vacíos porque en

política no existen vacíos de poder, por lo tanto la orientación de las acciones en lo local son fundamentales porque significa crear confianza en el trabajo de los partidos políticos.

En el Federalismo y en la democracia los partidos políticos tienen mucho que hacer; reconocer los movimientos sociales no partidistas o predictibles y reconocer los movimientos sociales espontáneos, el serendipity tan famoso; qué quiere decir esto, porque en el ámbito de lo local surge la gran pregunta que el PNUD, el Programa de los Estados Unidos para el Desarrollo, se formuló en materia de qué es mejor, una democracia o una dictadura, no es una pregunta ociosa para el caso de América Latina, el libro publicado por las Naciones Unidas se refiere precisamente a que los latinoamericanos en un momento dado prefieren la dictadura a la democracia, porque la ve más eficaz en términos de seguridad pública, pero no de gobernabilidad y desarrollo.

La pregunta, entonces es, ¿Democracia o dictadura, en un ámbito federal o en un ámbito central?; Si nosotros vemos las respuestas que Naciones Unidas publicó: los latinoamericanos consideran que lo primero que se tiene que hacer es una reforma política en un 45 por ciento, después aumentar la participación social, luego combatir la inequidad hasta el cuarto lugar; el tercero son instituciones partidistas; quiere decir que las sociedades latinoamericanas están emergiendo en lo local y en las metrópolis están buscando fórmulas de gobernabilidad y desarrollo y se están manifestando a favor de preguntarse una vez más lo que hace 24 siglos Platón se dijo: ¿Cuál es la mejor forma de gobierno?; y América Latina sigue pensando, que las mejores formas de gobierno las encuentra en las ciudades y no en los ámbitos locales, de allí que en América Latina haya grandes flujos migratorios.

Si bien estos grandes flujos migratorios en América Latina no me llevan a grandes concentraciones todavía de grandes ciudades, encuentro que permanentemente hay una acelerada aglomeración urbana, alteraciones en las redes urbanas, y una reestructuración de las macrometrópolis, donde el centro, el *downtown* se abandona, se crean nuevas centralidades y se crean extremos de miseria y de opulencia, y entonces política y desarrollo, gobernabilidad y desarrollo crean problemas graves porque América Latina, si ustedes la miran como un dibujo en la geopolítica, parece la obra de un pintor impresionista, en cambio si miran la geopolítica norteamericana parece la obra de un pintor cubista, eso no hay que traducir; es decir, es un cubo y América Latina al tener una caprichosa geopolítica me lleva a que los gobiernos mantienen una geopolítica fija mientras las poblaciones no aceptan la geopolítica, de alguna manera la geopolítica es una cuestión de fe.

La migración a las ciudades significa búsqueda de mejores condiciones en calidad de vida y los latinoamericanos pasan del sector primario al sector terciario de la economía, no hay un sector secundario fortuna mental, segundo; se quieren incorporar a las burocracias públicas y privadas en puestos menores

de guardianes, etcétera. Lo que quieren es servicios públicos que les saquen de la pobreza, tener bienes de consumo y por lo tanto los latinoamericanos en esta búsqueda de su fortalecimiento federal en el fondo no les importa tanto, el derecho humano al libre tránsito es una garantía de que ser federales o ser centrales a los latinoamericanos les es secundario, ése me pareciera más un problema de las altas esferas gubernamentales, la búsqueda es superar la pobreza.

Las grandes metrópolis en América Latina de hecho sólo son cuatro: la Ciudad de México con 20 millones de habitantes, Sao Paulo con 16 millones, Buenos Aires que tiene poco más de 10 y Río de Janeiro que también tiene poco más de 10, las que siguen no llegan a tanto: Lima siete, Bogotá cinco, Santiago de Chile cinco, en Brasil Belo Horizonte casi cuatro, Puerto Alegre tres y Recife, ahí se confirma tu tesis de que Brasil es un Federalismo consolidado.

La migración de las ciudades y los datos duros que estoy manejando en este momento me dicen que la población en Bogotá ha crecido de 1938 que era de 330 mil habitantes, a seis millones en 2005, Río de Janeiro en 1900 tenía 800 mil habitantes, hoy llega a los seis millones, la Ciudad de México que tiene nueve millones de habitantes y su zona metropolitana 20 millones de habitantes, Guadalajara que ya pasa a un millón, 600 mil, Monterrey que tiene un millón, 133 mil, esto sólo ratifica los datos dados por Genaro Aguilar, en cuanto a que las migraciones a las grandes ciudades se están dando en América Latina

Los países federales empiezan a enfrentar cinco grandes opciones:

Primera.- ¿Qué hacer con las grandes metrópolis en los países federales, de alguna manera hay que buscar ensanchar las atribuciones políticas, económicas y administrativas de los ámbitos locales y fortalecer los programas de ciudades medias? México por ejemplo tiene más de 200 mil asentamientos humanos con poblaciones menores a 2,500 habitantes, y 95 mil asentamientos humanos con poblaciones menores a 50 habitantes. El Federalismo tiene que invitar a fortalecer las ciudades, el centralismo no va a ayudar a respetar la libertad de los derechos humanos, ahí es la diferencia fundamental de lo que estoy tratando, si lo que estamos buscando es gobernabilidad y desarrollo con 90 mil asentamientos humanos de 50 habitantes, difícilmente un Gobierno Federal puede dar servicios y de manera imposible un Gobierno Central, esto lleva a la

Segunda.- Fortalecer la intermunicipalidad, buscar no sólo ésta, sino una cuarta instancia de gobierno y eso es importante, no sólo es la cabecera municipal en el territorio, sino los diferentes asentamientos humanos y las rancherías con las presidencias municipales adjuntas auxiliares o lo que algunos le han llamado parayuntamientos o paramunicipalidades junto al Presidente Municipal, esto sólo se puede lograr

con un esquema federal porque se está atendiendo en términos del ejemplo de la célula, desde el origen del problema, la solución al problema, y no se trata de crear burocracia;

Tercera.- ¿Qué vamos a tener que enfrentar? Es la remunicipalización, una vez más la humanidad en la época en que más estable estuvo la frontera de la geopolítica fue en el año 300 con el Imperio Romano, después de eso la geopolítica en el mundo cambia, Europa cambia permanentemente su geopolítica, África la cambia, Asia la cambia, el Continente que menos cambia su geopolítica es el Continente Americano, y pareciera que estamos casados con estos caprichos de los pintores impresionistas o cubistas, no pensar en una nueva revisión de las nuevas geopolíticas;

Cuarta.- Tenemos que crear la figura del *paraayuntamiento*;

Quinta.- La figura del cuarto nivel tiene otra ventaja, y partiría de esta premisa, una sociedad que piensa igual es una sociedad que piensa poco, por lo tanto respetar la heterogeneidad y combatir la homogeneización del centralismo es la ventaja del Federalismo.

De ahí que las conclusiones sean las siguientes: el Federalismo reconoce las virtudes de la heterogeneidad y es contrario a la homogeneidad, en un país federal puede existir un cuarto nivel de gobierno según la realidad de cada Estado y cada metrópoli; es decir, las metrópolis y los municipios tienen que redefinirse, y esto de que las leyes centrales quieren evitar la discrecionalidad acaban por asfixiar.

Las ventajas son:

1. Leyes federales emergentes; es decir, de abajo hacia arriba y la norma existe pero el respeto a la diversidad permanece;
2. Es que el gran reto de las metrópolis; en los países federales son demasiado voraces, presupuestariamente desequilibran el problema de las provincias, de los municipios; dice una frase popular en América Latina: "**Amistad que no se refleja en nómina es pura demagogia**" y la verdad que el problema del Federalismo emplea y podemos llevarlo a lo mismo, los datos planteados por Genaro lo demuestran;
3. La política impositiva y la distribución de los fondos federales debe partir de una redefinición de lo estratégico y lo prioritario, de lo que quiera ser un ámbito federal, y esto tiene que ver con la visión de la seguridad nacional del siglo XXI de los países latinoamericanos, tienen que garantizar la reproducción del individuo, de la familia, de la sociedad, del Estado, tienen que hacer trabajos de prospectiva y tenemos que redefinir qué es estratégico para la Federación, para los estados y los municipios, yo no sé qué método utilizó Brasil para llenar el conjunto vacío, pero aquí me

queda claro que en Argentina, Venezuela y México nunca dijimos qué era primero lo estratégico, sino qué es lo que quiero tener y qué es lo que me da flojera no tener; y

4. América Latina debe fomentar planes de fortalecimiento de ciudades medianas, de hecho va a ser la tendencia, vamos a notar cómo las ciudades intermedias van a fortalecerse, y si no lo hacemos, van a pasar tres grandes problemas: si nosotros vemos lo que genera en el PIB el Estado de México, la Ciudad de México y Nuevo León, genera la mitad del PIB nacional, ahí están los grandes asentamientos humanos; si quisiera ver las dos terceras partes del PIB nacional, agregaría Jalisco.

Ese es el gran reto federal, el gran reto de las metrópolis, y si quiero fortalecer entonces las ciudades intermedias, desaparecer esos asentamientos humanos, no es que los quiera desaparecer, tengo que provocar que desaparezcan, y entonces fortalecer los planes de las ciudades medias puede ayudarnos a una mejor forma de gobernabilidad y desarrollo, y me parece que la pregunta es ¿qué modelo es más eficaz?, no lo sé, la historia y la sociedad de cada nación lo definirán, los países federales me parece que en el reto tienen una mejor oportunidad que los países centrales para América Latina; por su atención muchas gracias.

**Víctor Arriaga.-** Muchas gracias, le agradecemos a Manuel Quijano por su presentación, ya que hemos hecho el recorrido a nivel de historia, pensamiento y filosofía política con respecto al desarrollo del Federalismo en América Latina, con un enfoque comparativo Manuel Quijano nos ha llevado al ámbito local y es precisamente, desde una perspectiva comparativa, lo que nos da elementos para tener más diálogo, por lo que procedo a recibir tres preguntas por parte de los asistentes, así es que queda abierto el foro para que sean respondidas por los expositores, a ellos también se les agradece que se hayan ceñido al tiempo, porque eso nos permite en este momento abrir a un diálogo enriquecedor, gracias.

**Alejandro Carrillo Castro.-** Primero, un saludo a los participantes, creo que en este feliz encuentro para realizar este análisis comparativo entre los distintos tipos de Federalismo, -en este apartado para los de América Latina-, ha sido muy importante contar con la explicación del Doctor Saravia, el Doctor Aguilar y el Maestro Quijano; quisiera fundamentalmente hacer dos breves sugerencias: al doctor Genaro Aguilar que más que hablar de tres federalismos trancos y de uno consolidado, como si efectivamente hubiera habido una intención desde el origen de tener un Federalismo real en el caso de México, Venezuela y Argentina, y como que el único que se consolidó, y los otros como utilizando las categorías que emplea el doctor Aguilar, sugeriría que en realidad los tres federalismos, el mexicano, el argentino y el venezolano, son en muy buena medida federalismos aparentes, porque en el fondo son centralismos disfrazados de Federalismo.

El Federalismo brasileño es un Federalismo real porque lo que se propuso desde un principio lo está consiguiendo, y esto tiene que ver también con algo que decía el doctor Enrique Saravia, “parece que hay una especie de tránsito entre la conveniencia política del modelo federal a una conveniencia gerencial o descentralizada”, y es que en el caso de los tres federalismos que yo le llamo “aparentes”, en el fondo los tres tienen la herencia administrativa española que es totalmente centralizada.

Brasil que tiene la experiencia, la tradición portuguesa ya que el gobierno de Portugal viene y se establece en Brasil y lo consolida realmente, diría que en el caso de México, Argentina y Venezuela estamos efectivamente en el tránsito de un Federalismo originalmente político o formal, como lo decía Enrique, a un Federalismo como él lo llama “de conveniencia gerencial”. Curiosamente el Federalismo norteamericano nace con los dos componentes, es desde su origen un Federalismo gerencial, y por eso es que nunca lo hemos entendido o no lo hemos podido entender por nuestra propia tradición de análisis histórico-político sólo discutimos el Federalismo en términos políticos, formales y constitucionales.

Aquí lo que quiero apuntar es lo siguiente: en México nunca se ha estudiado al Federalismo norteamericano como un mercado común, el primero que surge en los Estados Unidos y que está combinado con una discusión política, por eso es que los estados que le ceden a la Federación una serie de funciones porque ya tenían sus propias constituciones, para vigilar esas funciones que te estoy cediendo: comercio, hacienda, relaciones internacionales, en el Senado te voy a revisar los nombramientos de estas personas, no solamente te voy a ratificar tratados internacionales, sino te voy a revisar y a autorizar el nombramiento del secretario de Hacienda, de Relaciones Exteriores, de la Defensa.

En México que mal copiamos todas esas cosas sin haberlas entendido, por eso es que el Senado dice: no importa, tú Presidente centralmente designa a quien quieras, y déjame que yo juegue a ese Federalismo aparente, autorizándote a los cónsules, embajadores, coroneles, generales, y quizá al tesorero; esto significa que nosotros tenemos un Federalismo aparente en ese sentido, porque nunca entendimos que en el caso del modelo norteamericano sí es al mismo tiempo un Federalismo político y gerencial, mientras que nosotros nos hemos quedado en el exclusivamente gerencial, por eso tuvimos un maestro que decía: “En México copiamos el modelo federal norteamericano que era un piano y armamos una marimba”, qué bueno que tenemos una marimba porque todos los federalismos tienen que adaptarse al nuestro, nada más que nuestra marimba cuando la comparamos con el modelo original de los pianos pues tiene cosas que no tocan y sonidos raros que nos producen alguna vez erisipela; muchas gracias.

**Víctor Arriaga.-** Muchas gracias al doctor Carrillo Castro por su intervención. Siguiendo pregunta:



**Pregunta.-** Buenas tardes, yo también me congratulo por este seminario organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, quisiera empezar tomando un poco la frase final del maestro Quijano en relación a una mayor eficiencia de las formas de gobierno federalista en relación al unitario, hemos visto que no existe un solo modelo de Federalismo, que hay federalismos más exitosos, hay federalismos retóricos, como dijo el licenciado Castelazo, o aparente, como dijo el Doctor Carrillo; creo que es un estudio que no se ha hecho, la comparación está solamente entre los gobiernos federales, sin embargo si las variables de comparación las trasladamos entre tanto fiscales como políticas de buen gobierno, de eficiencia, eficacia, productividad, etcétera, entre gobiernos unitarios y gobiernos digamos federales, tendríamos seguramente resultados que no estaría la explicación en base a la forma básica de gobierno, es más o menos mi inquietud, si existe este tipo de estudios que vendrían a tener una base más general más allá del Federalismo, si bien existen los mecanismos institucionales en este momento o similares entre estos países, en los países latinoamericanos, la duda es si se ha trabajado el tema comparación Federalismo, gobiernos unitarios, en cuanto a su éxito como buen gobierno.

**Víctor Arriaga.-** Y tenemos espacio para una tercera pregunta por favor.

**Pregunta.-** Maestro Saravia, me gustaría escuchar una reflexión suya en torno a la realidad de la delincuencia organizada hoy en estos días, en términos de las masas de narcotráfico mexicanas, se habla su presencia en Argentina, su vinculación con las masas rusas, es el Federalismo norteamericano que fragmenta la atribución de la seguridad pública en los tres niveles de gobierno, y hablo del municipal, donde se ha dado recientemente la penetración que hay por la falta de consolidación como nivel de gobierno a orden de gobierno en materia de seguridad pública y de los propios estados, inclusive de la propia Federación que parece que no tiene los mecanismos adecuados para combatir esta globalización del crimen organizado.

La seguridad pública en Brasil, entendemos que fue una práctica exitosa, por lo menos hace algunos años se habló del modelo que ustedes utilizaron, me gustaría saber cuál es esa visión, cuál sería esa reflexión, y de manera muy rápida al licenciado Genaro Aguilar, yo creo que la ponencia es excelente, pero es una sola verdad, es la verdad parcial del Federalismo; es decir, quisiera hacer esta reflexión muy rápida, y sobre todo para nuestros compañeros que vienen de afuera, que no se fueran con la idea muy dura de estos números del dos por ciento del gasto del ingreso federal, en materia de potestad tributaria de ingresos.

Es cierto, hay un desequilibrio fiscal en México tremendo; los municipios y los estados tienen pocas facultades tributarias pero, y lo señaló el propio licenciado Genaro Aguilar, cuando hablamos ya del ejercicio del gasto por el mecanismo fiscal mexicano, las cosas cambian; es decir, nuestro sistema de transferencia fiscal le da al municipio transferencias por aportaciones o por participaciones que hacen que

el gasto se transforme; un municipio puede estar ejerciendo fuertemente gasto social del Estado, las entidades federativas a través de mecanismos de transferencia de la Federación hacia los estados; el gasto no guarda esa misma proporción.

En el fondo hay una reflexión a la que me invita la ponencia del licenciado Gutiérrez; no tenemos que medir la consolidación del Federalismo en términos de potestades tributarias, hay creo otros mecanismos, otros elementos que tendríamos que adicionar: el impacto del gasto, la lucha contra la pobreza; es decir, ¿qué Estado es más eficiente en la lucha contra la pobreza? un sistema en Latinoamérica como el brasileño, ¿cuánto del dinero de donde sea llega realmente a combatir la pobreza?, ¿cuál es la capacidad que tienen los municipios y los estados para manejar realmente el gasto?, yo creo que no hay aquí nadie de Hacienda, porque si no luego, luego hubiera protestado, un poco suyo de la reformación hacendaria.

Hago suyo un poco una reflexión, no podemos medir el éxito de un Federalismo solamente por el sistema de potestades tributarias, hay que medirlo por otro tipo de aspectos, entre ellos fundamentalmente la lucha contra la pobreza y cuánto del Federalismo se concreta en acciones para la ciudadanía, tendríamos que ir midiendo el sistema real de asignación del gasto en los tres sistemas federales, para ver cuánto llega, cuánto se gasta, cuál es el impacto en la lucha contra la pobreza, los programas, y finalmente cuánto se combate en la ciudadanía sus carencias, tenemos un sistema educacional y de salud solamente recuerdo, prácticamente ya está descentralizado con todos sus defectos, gracias.

**Víctor Arriaga.-** Muchas gracias, ya recibimos tres preguntas, escuchamos a los ponentes para sus comentarios.

**Enrique Saravia.** Agradezco los tres comentarios, todos ellos bien sustanciosos, hay dos cuestiones que han planteado ustedes, la seguridad pública, y la de la lucha contra la pobreza; en el caso brasileño a mí me gustaría agregar algo a lo que dijo Alejandro Carrillo en el sentido de que así como tal vez no ha sido bueno hablar de federalismos truncos, no es bueno hablar de Federalismo consolidado, en el caso de Brasil, es un Federalismo en construcción, es un proceso que va, pero con muchas dificultades, con muchas penurias, con muchas idas y vueltas, se va avanzando, pero no se puede considerar que esté consolidado definitivamente.

En materia de seguridad pública, el problema hay que enfocarlo desde una visión mucho más amplia, el crimen organizado hoy está globalizado, las tres principales manifestaciones del crimen; droga, tráfico de armas, y lavado de dinero, están totalmente globalizados, usando los medios tecnológicos más avanzados que existen hace mucho más que los gobiernos nacionales, etc.

Creo que la lucha contra el crimen organizado no tiene mucha relación con el sistema federal o el sistema unitario, es un problema que afecta al país como un todo; más, afecta a regiones como un todo, en el caso de América del Sur, porque es un problema de América del Sur, no es un problema de Colombia, de Argentina o de Brasil. Consecuentemente es necesario buscar formas que permitan coordinar la acción en materia policial, en materia de seguridad pública por parte de todos aquellos sectores públicos legítimos que estén involucrados en el problema; en el caso de Brasil, se está muy distante de una solución, ha habido avances, también en algunos estados se está mejor que otros, el Estado de Minas Gerais, es donde está Belo horizonte, mejoró mucho en materia de seguridad pública, Río Grande do Sul, donde está Porto Alegre, Paraná, donde está Curitiba; pero por ejemplo Río de Janeiro y Sao Paulo, la situación es muy precaria y hay problemas muy serios de seguridad pública, se está procurando implementar lo que se llama el Sistema Unificado de Seguridad Pública en el Brasil, que congrega a las policías estatales con la policía federal, y más la acción obviamente de los gobiernos, la secretaría de seguridad pública específica; es decir, son medidas formales intentando coordinar la acción de los diversos sectores, es un problema que excede inclusive los límites nacionales.

En la cuestión de la lucha contra la pobreza, también se ha buscado, el Sistema que le llaman en el Gobierno Lula, “de bolsa familia”, “beca familia”, que es un sistema de asignación, un proyecto aparentemente existencialista, darle dinero, una pequeña suma de dinero a todo aquél que manda a sus niños a la escuela, con dos condiciones: que efectivamente mande al niño a la escuela y segundo, que ese niño reciba las vacunas anuales, que tenga atención médica adecuada; eso permite fortalecer la política educacional y la política de desarrollo.

Todo el Sistema de Bolsa Familia que abarca a millones de personas en este momento, se da a través de una articulación bastante bien hecha entre Gobierno Federal, estados y municipios, y son en general fondos federales, pero que se transmiten a través de los municipios, que son a su vez los que controlan que de hecho los beneficiarios cumplan los requisitos; esto ha permitido mejorar notablemente en el gobierno de Lula que lleva seis años del Índice de Gini, el coeficiente de Gini ha mejorado en el Brasil, la distribución del ingreso, un proceso que era declinante de repente ha comenzado a mejorar, y lo que es más importante, eso ha permitido dinamizar las pequeñas economías del interior del país, porque en las regiones más pobres es donde más gente recibe la asignación, consecuentemente esas personas gastan ese dinero comprando alimentos, comprando ropa, comprando electrodomésticos, lo que ha permitido generar nuevos negocios, aumentar el empleo en todas esas regiones, es una política eficaz en la cual hay una articulación adecuada de los tres niveles de gobierno.

Para concluir, yo acrecentaría que un esfuerzo que está implementándose en el Brasil en algunos casos ya establecido es la formación de consejos o juntas de coordinación entre los diversos niveles -aquí del panel

se han referido a ello-, de organizaciones regionales, clásica en el Brasil, la SUDENE, que es la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste, creada por inspiración de Celso Furtado en los años 60 y que funciona hasta hoy y que formada por los gobernadores de los estados de esa región que es la más pobre del Brasil ha permitido a lo largo del tiempo una mejora relativa de su posición económica; hablaría de los “fórum”, como los llaman de secretarios, los secretarios, los ministros estatales. Está el Fórum de secretarios de Hacienda, de secretarios de Cultura, de secretarios de Educación que se reúnen bimensualmente para trazar la coordinación política entre los diversos estados. Tercero acrecentaría en función de la exposición de Manuel, la intermunicipalización, se está dando a través de una figura bien interesante, creada por una ley de 2004, que son los consorcios intermunicipales; o sea, asociación de municipios para tratar de problemas que son comunes: transporte, salud pública, desarrollo regional, pero con una característica muy interesante que ha permitido modificar muchos panoramas, y es que esos consorcios tienen personalidad jurídica propia; ya no es más de asociación de municipios como persona jurídica, sino que el consorcio pasa a tener personalidad jurídica y consecuentemente puede contratar, vender, licitar, en fin realizar una serie de operaciones que antes no podía porque no tenía personalidad, y lo hacía a través de los municipios integrantes por el consorcio, gracias.

**Víctor Arriaga.-** ¿Muchas gracias, algún otro comentario?

**Manuel Quijano.** Tiene razón el doctor Carrillo Castro, España, Portugal, en 1824, 1822, Andrés Quintana Roo dijo: ya logramos la independencia de España, ahora hay que lograr la libertad; ya pasaron dos siglos Alejandro, entonces vamos a seguir la tesis de Quintana Roo; tiene razón Aníbal, hay que hacer un estudio comparativo y ahí me confieso, Presidente Castelazo, yo leí *La democracia en América* de Tocqueville en 1974-1975, cuando fui estudiante y lo retomé hasta que tuve el honor de que me designara profesor de la materia Teoría del Estado, y lo digo porque Tocqueville menciona la confianza como un elemento fundamental en la democracia en América y su Federalismo, no lo mencioné y lo que pasa es que los pedidos unitarios en eso son federalistas, delegaron y descentralizaron la confianza, Chile es un ejemplo de eso, Bolivia no lo es; y tercera, el combate a la pobreza y por eso es importante ver estos dos extremos de las grandes metrópolis y del cuarto nivel, porque en México decimos que la pobreza es alimentaria, educativa, de salud y de servicios, el PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo maneja siete indicadores urbanos, y son cuando la casa: no tiene piso, tiene piso de tierra, tiene electricidad, no tiene drenaje, no tiene agua potable, hay hacinamientos, -menos de dos metros cuadrados por habitante para dormir- cuando hay un analfabeta, se ingresan menos de dos dólares al día, eso se llama pobreza, o pobreza extrema y por eso la gente emigra, y por eso la gente se va a las grandes ciudades a la gente la tenemos que fortalecer en las casas, el palacio de un hombre, en el cuarto nivel municipal; esos serían mis comentarios.

**Víctor Arriaga.-** Y por último, un comentario por el doctor Aguilar.

**Gerardo Aguilar.-** Bueno, es en relación a la comparación a través del gasto; efectivamente en México si se ve el lado no de la recaudación propia de estados y municipios, sino la cantidad que llega a ellos a través de las transferencias federales, los números cambian y sustancialmente, el problema es que los municipios y los estados del país están en estos mecanismos que hemos instaurado en el Federalismo mexicano, han estado creando el vicio permanente de financiar sus déficits fiscales a través de las transferencias gubernamentales y no por medio de la elevación de la eficiencia recaudatoria de estados y municipios, entonces ahí nuestro Federalismo también tiene una tarea pendiente, el de la reasignación de responsabilidades y supervisar que cada municipio, que cada Estado del país cumpla con sus propias potestades tributarias, ese era mi comentario, gracias.

**Víctor Arriaga.-** Pues nuevamente a los tres panelistas a nombre de la Presidencia agradecerles por su presentación, a ustedes por haber estado tan atentos a estas presentaciones que han sido ricas en cuanto a nivel de análisis, en cuanto a perspectiva y finalmente, dado que el programa ya nos pide pasar a un receso, procederíamos al receso en este momento, muchas gracias a todos.

## Panel 4

# La Administración Pública y el Federalismo en

- Presidente.- **José R. Castelazo**, Presidente del INAP, México.
- Moderador.- **Luis García Cárdenas**, Miembro del Consejo de Honor del INAP-México.
- Panelistas.- **Christine Martell**, Universidad de Colorado, EEUU.  
**Herman Bakvis**, Escuela de Administración Pública de la Universidad de Victoria, Canadá  
**Carlos Rico Ferrat**, Subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

#### **Panel 4**

**José R. Castelazo.-** Qué bueno que siguen aquí en este día porque su presencia significa que hay interés por el tema y por quienes los exponen, en esta ocasión el panel número cuatro vamos a hablar del Federalismo en México, una vez que ya recorrimos el Federalismo en Europa, Estados Unidos, Canadá y en América Latina, vamos de lo general a lo particular. En este panel nos acompaña el gobernador del Estado de Nuevo León que es presidente de la Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO, además fue presidente del Instituto Nacional de Administración Pública y nos da mucho gusto que regrese aquí a su casa, como siempre.

Está presente Fernando Pérez Correa, Consejero del INAP, quien va a tener una participación en el tema, lo conoce muy bien y garantiza la calidad que hemos tenido en todos los paneles. Nos acompañan Isidro Muñoz, Vicepresidente para los Institutos de Administración Pública de las entidades federativas, y Alejandro Carrillo Castro, quien modera este panel. Sin más preámbulo le dejo la palabra al doctor Alejandro Carrillo Castro, quien fue nuestro presidente también.

**Alejandro Carrillo Castro.** Muchas gracias señor presidente. Este último panel, el número cuatro, habrá de revisar la Administración pública y el Federalismo en México. Para ajustarnos a los tiempos previstos, voy a permitirme leer una breve semblanza de los tres panelistas que lo integran, para nuestros amigos que nos visitan del extranjero. Empiezo por el licenciado José Natividad González Parás, licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León, con maestría en Administración Pública en el Instituto Internacional de Administración Pública de Francia y doctorado en Ciencia Política de la Universidad de París. Ha sido profesor de la Universidad Nacional Autónoma de Nuevo León, de El Colegio de México, de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue Director General de Organización y Desarrollo Institucional, Coordinador General Adjunto de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; Secretario General del Gobierno de su Estado natal, Nuevo León, y del Gabinete de Política Exterior de la Presidencia; diputado federal y secretario de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados; senador de la República; Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación; presidente del CLAD; presidente del Consejo Directivo del INAP y actualmente, Gobernador constitucional del Estado de Nuevo León. Sin más preámbulo le agradecemos a don José Natividad que nos acompañe y le pasamos el micrófono.

**José Natividad González Parás.** Muchísimas gracias Alejandro. Señor presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, compañeros panelistas, señores ex-presidentes del Instituto, señor Director del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, muy distinguidos maestros y participantes, en esta Convención Nacional de Profesionales en Administración Pública. Señoras y

señores, como siempre me da una enorme satisfacción estar aquí en esta institución, que es histórica en nuestro país, en el estudio y la formación de cuadros de la Administración Pública.

Siempre he estado presto para acudir al llamado de quienes han sido presidentes de esta institución, y ahora con mucho gusto a invitación del señor presidente del Instituto estoy aquí para compartir con ustedes algunas experiencias sobre el tema del Federalismo. Sé que en este encuentro se han manifestado distintas visiones sobre esta forma de organizar el gobierno, tanto en el ámbito internacional, en el ámbito latinoamericano. Me corresponde hablar del Federalismo en México, de la situación que prevalece hoy en día en relación a esta forma de organización administrativa y gubernamental, un poco con la experiencia de la perspectiva local y con la formación académica que he tenido a lo largo de mucho tiempo en donde el tema del Federalismo ha estado presente.

Siempre me ha gustado iniciar con alguna reflexión o disquisición de carácter teórico y ello me lleva a recordar en dónde se inscribe el concepto de Federalismo. Desde luego se inscribe en el marco general de la Constitución de un Estado, el Estado es la representación política de una sociedad que ejerce un poder de dominación, legitimado como lo decía Max Weber, con el propósito de asegurar que haya cohesión, identidad, que haya representatividad y que se pueda promover el desarrollo integral de esa comunidad, manteniendo los principios de la independencia, de la soberanía y de la convivencia armónica, ése es el Estado.

Todos sabemos que en el Estado los primeros teóricos de la administración, en la época de los griegos, hablaron de formas puras e impuras de Constitución del Estado, y una de las formas puras es la democracia, que con el paso del tiempo, en mayor o menor grado, se ha venido acreditando como la fórmula más generalizada de realización del gobierno.

Sabemos la diferencia que hay entre Estado y gobierno; el gobierno es la forma como se estructura la organización del Estado y la determinación de la forma de estructurar un gobierno depende mucho de las características sociopolíticas, históricas de cada Estado Nacional, el cual tiene sus propias características.

Los teóricos hablan de que hay dos formas generales, entre otras, de organizar el Estado, que es la que se establece en tres variantes con modalidades: el sistema parlamentario, el sistema presidencial, el sistema semipresidencial parlamentario. También hay otra fuente de visualización de la conformación del gobierno; los gobiernos republicanos y los gobiernos monárquicos. Dentro de estas distintas modalidades de la conformación del gobierno, hay una en particular que tiene que ver con la conformación de la estructura nacional de un Estado, el



Camino del centralismo o el Federalismo. Son, con distintas modalidades, vigentes en todas las distintas formas de organización gubernamental; es decir, históricamente y en el presente hay Estados centrales y hay Estados federales. Entre los Estados federales podemos inscribir a México, como país independiente.

Durante la época de la dominación española e incluso antes, cuando vivió aquí en Mesoamérica una civilización amerindia, había sistemas autoritarios, con un tipo de organización más bien centralizada que descentralizada, aun y cuando en la época de los imperios había acuerdos de algunas grandes ciudades, con otras ciudades, con las que se tomaban ciertas modalidades de asociatividad en distintos espacios del México amerindio. Con la dominación española que nos dejó una marca indeleble, entre las que están como legados históricos, nuestro propio idioma y una cosmovisión especial de la cultura, de la religión y también del ejercicio del poder, hubo una centralización basada en un sistema monárquico, éramos una colonia del imperio y el ejercicio del poder y de la administración en México se ejercía de manera central.

Cuando vino el movimiento de la independencia se determinó, por primera vez en un ejercicio de reflexión más o menos serio de los protagonistas de la independencia del país, de aquellos que a través de distintos movimientos armados o de carácter económico, plantearon la manumisión o la separación de este país de la corona española en el inicio de la discusión de cómo conformar al nuevo Estado nacional independiente mexicano. Se revisaron distintas formas, desde luego se determinó pasar de un Estado con visos de monarquía, a un Estado republicano. La visión del Estado republicano tuvo una implicación muy grande, de constituir una república, se determinó después de algunas diferencias importantes, el seguir el camino de la construcción del régimen federal de gobierno, en una sociedad que estaba particularmente imbuida de prácticas centralistas.

El centralismo había sido una forma de ejercer el poder, incluso muchos de los estudiosos de la administración hablan evocando al ejercicio del poder de la época precolombina en la figura del Tlatoani, quien era el jerarca sobresaliente, a quien se rinde pleitesía y quien coordinaba de manera centralizada, dirigía de manera centralizada el gobierno y la administración en la forma en que ésta pudo haberse constituido.

La verdad es que México en 1824, cuando se determinó en su primera Constitución edificarse como un Estado federal, asumió el esquema federalista por razones muy distintas a las que otras democracias más avanzadas, como la que descubrió Tocqueville en Estados Unidos de Norteamérica, llevaron a nuestro país a seguir la vía del Federalismo.

En Estados Unidos había Estados verdaderamente independientes, las provincias tenían su autonomía, se gobernaban en forma muy autónoma y cuando vino el movimiento independentista frente a Inglaterra, decidieron constituir una Unión Americana para poder enfrentar a la metrópoli y posteriormente para constituir, es el mismo nombre que luego tomamos nosotros, los Estados Unidos de América, Estados Unidos, porque eran un grupo de Estados que actuaban de manera aislada y distinta, y que sin embargo decidieron unificarse.

En México sucedió por más bien por razones contrarias, un proceso que llevó a la misma conclusión que en Estados Unidos, porque en México lo que se requería en aquel momento era desunir para unir. Era tan extremo el centralismo que se empezó a dar la segregación de provincias, que alejadas del centro, no tenían la posibilidad de vivir internamente. Guatemala, que era parte de México se segregó y hubo tendencias separatistas muy fuertes de las provincias del Norte, entre ellas California y lo que hoy son los territorios de Arizona, de Nuevo México y de Texas, había una presión para fragmentar esta parte del territorio y entonces, los que tenían en ese momento la responsabilidad histórica de conducir los destinos de la nación dijeron: el método, el sistema de organización republicana que evitará la fragmentación del país es dividir y convertir a las provincias en autónomas, que no lo eran, y constituir, mediante un pacto federal que se negoció en 1823, a los Estados Unidos Mexicanos. Fue una razón distinta; sin embargo, en la cultura de la gente de entonces y particularmente, de quienes ejercían la administración y el poder, había una visión, una cosmovisión de centralismo autoritario, con el cual nos desenvolvimos a lo largo de muchos siglos. Había de forma, un esquema; y de cultura, otro.

Con esta modalidad de una Constitución federalista empezamos a bregar en la historia como un país independiente; muy pronto, en 1836, hubo una visión distinta a la del Federalismo, e ideológicamente hubo vinculaciones entre el modelo federalista y el modelo centralista con visiones ideológicas sociales, que era la visión federal y la visión conservadora. Los conservadores además replantearon la necesidad de cambiar del sistema republicano a un sistema monárquico que asegurara, según ellos, una mayor unidad. Se identificaron con el sistema centralista, y los liberales o aquéllos que tenían una visión más abierta de la sociedad, de la justicia, en el contexto en el que se desarrollaba en su época, se identificaron con el Federalismo, y hubo una lucha histórica durante varias décadas entre centralismo y Federalismo, y simultáneamente entre liberalismo y conservadurismo.

Hubo un momento en el que los conservadores llegaron a dominar el país y plantearon una nueva Constitución en 1836, que fue una Constitución centralista. Más adelante la visión republicana y liberal, encabezada por muchos mexicanos ilustres, algunas décadas más adelante por el propio Benito Juárez, que fue un presidente que defendió no solamente la república y el modelo federalista y liberal, sino también la independencia del país, llegaron a consolidar en la práctica el modelo federalista.

Sin embargo, y aquí termino con la parte histórica, México vivía una dualidad, un Federalismo en la forma y un centralismo en los hechos, el poder del centro dentro del sistema presidencial por el cual nos inclinamos, llegó a determinar no solamente las más importantes decisiones de carácter político, económico y cultural en el país, sino también ejerció de manera centralizada administración, aún y cuando hubiesen congresos locales, gobernadores, muchos de ellos presuntamente electos, pero en su enorme mayoría, prácticamente en los hechos, designados mediante distintas formas por la autoridad central.

Hubo movimientos sociales, primero la Reforma y luego la Revolución, en donde se matizó el esquema, porque hubo una época en donde el país fue dividido entre herederos de la familia militar revolucionaria, quienes llegaron a ejercer alguna autonomía local, pero como pacto de generales en el intento de evitar que el país siguiera confrontado.

Posteriormente a principios de la década de los 30, sobre todo a partir de 1929, con el liderazgo de algunos Presidentes con visión de estadistas, pasaron de la época de caudillos a la época de instituciones, quedaron figuras políticas de cohesión, entre ellas un gran partido. México empezó a vivir durante las décadas siguientes una época de institucionalización, en donde fue poco a poco consolidándose en la forma y un poco en los hechos, el sistema federal de gobierno.

Haría un corte en la década de los 70 y de los 80, hace 25, 30 años, para afirmar que en esa época México consolidó en la forma el Federalismo, ya no había ninguna posibilidad de voltear ni a la integración de un régimen distinto al republicano, y el centralismo como paradigma y como esquema de organización gubernamental, quedó totalmente marginado de tener cualquier posibilidad de concretarse. Sin embargo, y recuerdo cuando en las oficinas de la Presidencia de la República de México, con Alejandro Carrillo en aquel entonces, hacíamos análisis del Federalismo mexicano, cómo advertíamos que el poder era ejercido de una manera muy directa y utilizando una frase de Duverger, aplicada a los partidos políticos, de forma preponderante por la Presidencia de la República, era un régimen de dominación preponderante del presidencialismo.

Es decir, se determinó la diferencia entre el régimen presidencial y el presidencialista, que ejercía un poder mayor, no había alternancia de partidos políticos en el poder. Entonces los gobernadores y los alcaldes de los municipios importantes se decidían en el centro; además la administración federal cubría muchos aspectos de la vida local indebidamente. Recuerdo que a mediados de los años 70, en los análisis que hacíamos en la Presidencia de la República, veíamos que hasta los servicios municipales eran

manejados por dependencias federales, las juntas de mejoras manejaban los sistemas de agua potable, alcantarillado en los municipios.

Cuando empezamos a hacer algunos recorridos por el país revisando las constituciones locales encontramos algunas que decían que el gobernador podía destituir a los alcaldes. En suma, en la Ciudad de México había un centralismo importante de la vida económica y nacional, había una centralización en el ejercicio del poder político y una excesiva centralización administrativa. Los Estados disponían de poco presupuesto y las grandes decisiones, las grandes obras de infraestructura se decidían en el centro. A partir de la década de los 70 empieza un proceso de revertimiento de la centralización administrativa en el Federalismo mexicano.

El esquema ideal del sistema federal se da, vamos a hacer luego la evaluación de cómo estamos hoy, por dos vías: por la vía de descentralización administrativa que los propios gobernantes decidieron impulsar ante la hipertrofia del aparato gubernamental y las consecuencias antifuncionales de una centralización excesiva, hubo una voluntad de empezar a descentralizar, no desconcentrar, descentralizar la administración. Por otro lado, el fortalecimiento del Federalismo empezó a pasar también por la vida democrática, por la alternancia en el poder y por la desacralización del poder del Tlatoani de la primera mitad del siglo XX, que era el Presidente de la República, del señor de los Pinos, como lo fue el señor de Azcapotzalco en de la época de los imperios. Eso se va dando por la vía democrática, entonces hay dos vías que empiezan a darle un sentido más real al Federalismo formal que tenía el país; en la parte de la descentralización administrativa, nos tocó un poco vivir esta experiencia en la década de los 80 y a principios de la década de los 90, estamos hablando de no más de 25, 30 años.

Las primeras decisiones importantes se tomaron en el gobierno de López Portillo, quien comenzó a cancelar esquemas de administración de servicios que no deberían estar en el ámbito federal de gobierno. Se empezó a hablar de la necesidad de tener convenios de coordinación entre la Federación y los estados, darle sobre todo un mayor sentido de participación, aunque no fuera tan protagónica, a las entidades federativas en la construcción de los presupuestos públicos, Se empezaron a celebrar por primera vez, porque antes todo lo decidía la Secretaría de Hacienda, los denominados Convenios Únicos de Coordinación, y se establecieron las primeras mesas de diálogo entre la Federación y de los estados, que se conocieron en una época como los COPRODES, o los Comités Promotores de Desarrollo Estatal, que después cambiaron a COPLADES. Se empezó a dar, por primera vez en la historia del sistema federal mexicano, un primer diálogo más o menos articulado entre el nivel federal y estatal de gobierno.

Más adelante, en la administración del presidente Miguel de la Madrid, se tomó la decisión de fortalecer al primer nivel de gobierno, que es el nivel municipal, una pieza clave del Federalismo mexicano. Por ahí, por 1982, 83 u 84, si mal no recuerdo, hubo una reforma importante en el artículo 115 de la Constitución para darle atribuciones exclusivas a los municipios que antes no tenían, y darles un marco de participación en el esquema federal.

En esa misma época empieza a plantearse la conveniencia de descentralizar la acción y un campo muy importante de la Administración Pública en México, es la educación, a la cual el Estado Mexicano destina un porcentaje importante de su presupuesto. Es, sin duda, la infraestructura pública mayor que hemos construido los mexicanos. Se inicia un proceso de descentralización de la educación a las entidades federativas; si bien es cierto que la educación era facultad concurrente entre los tres niveles de gobierno, también era cierto que en un 85 por ciento de los casos, la educación se manejaba por el nivel federal de gobierno. Los directores, los maestros, las contrataciones, las relaciones sindicales, los pagos, todo se ejercía de manera centralizada.

El gran aparato administrativo, para no llamarle burocrático porque tiene un sentido despectivo, se empieza a descentralizar, era una de las cargas más grandes, cuando estaban en el ámbito federal: El aparato de educación y el aparato de salud de manera preponderante, más todas las otras atribuciones federales. Hubo incluso algún pensador, literato, sociólogo muy prestigiado, mexicano muy conocido, Octavio Paz, que llegó a definir el modelo centralista, estamos hablando de los principios de los 80, era un ogro filantrópico, un ogro filantrópico paternalista, ineficaz que generaba disfunciones muy grandes en el funcionamiento del Estado nacional. Se inició, no sin dificultades, un proceso de descentralización de la educación en los 80s.

Finalmente, el día de hoy podemos decir que el sistema de educación nacional está prácticamente descentralizado, hay un 90 ó 95 por ciento de descentralización a las entidades federativas de la educación básica, la educación media y la educación superior. Todavía falta cerrar ese ciclo, pero se dio una descentralización muy importante. Más adelante, y a mí me tocó participar como subsecretario de gobernación durante más de un año y medio negociando con sindicatos, en una negociación muy difícil, se procedió a descentralizar el otro campo de la estructura administrativa social más importante del país después de la educación, que es la salud. Poco a poco, con mecanismos no muy ortodoxos, difíciles, de negociaciones sindicales, de establecimiento de modalidades de una parte local, de una parte federal, se descentraliza el sistema de salud, y los hospitales, la red de hospitales federales, de clínicas federales, que era muy grande y que tenía el Estado nacional, pasan a las entidades federativas de la República

Mexicana. Con la descentralización de la educación y la salud, hay un cambio de la conformación del aparato burocrático para hacer más efectivo el esquema federalista.

Además de estas dos grandes medidas, incluyendo desde luego las reformas al nivel municipal de gobierno, avanzaron también algunas otras, en las facultades concurrentes. Hay tres tipos de distribución de competencias entre el nivel federal y los niveles locales de gobierno, que están en la Constitución, en el acta que representa el gran Acuerdo de los estados de la Unión en nuestro país, que son las facultades exclusivas, las facultades excluyentes y las facultades concurrentes. El peso de la centralización se había dado particularmente en las facultades concurrentes; es decir, la importancia de la federación jaló, porque la podían tener simultáneamente los estados y la federación, o incluso los municipios. En la educación había algunos municipios que tenían algunas escasas experiencias de la prestación de servicios con estructura municipal, como sucedió con el Estado de Baja California durante algún tiempo, pero con las facultades concurrentes la federación jaló esa parte de la actividad económica, que representaban alrededor del 55/70 por ciento del presupuesto nacional. La descentralización de la salud y de la educación y el fortalecimiento de la actividad de los estados en otras facultades concurrentes, como las vinculadas con el desarrollo urbano, el turismo, la ecología, por citar algunas otras de fomento del Estado, que también eran concurrentes, empezaron a darle un mayor peso específico a las entidades federativas.

La alternancia, el crecimiento de la vida democrática, el fortalecimiento del pluralismo en el país, se empieza a vivir de una forma más evidente casi en los linderos del siglo XXI, a finales de la década de los 90, por el año 2000. Empieza a haber entidades federativas que son ganadas por un partido distinto al del Presidente, hay varias experiencias de esta naturaleza. Por primera vez en muchos años, en décadas más de 60 años, el PRI, que es mi partido, pierde la Presidencia de la República, la pierde en dos ocasiones consecutivas. Empieza a haber alternancia en las entidades federativas, en los congresos; yo mismo participé como candidato a gobernador de mi Estado en una elección anterior y la perdí.

El fortalecimiento de la vida democrática, con pluralismo, con alternancia, fue quitándole también esos grados altos de poder político, el cual se define como el grado de influencia en la toma de las decisiones que afectan a una comunidad. El grado de influencia que tenía el Presidente de la República era muy alto, por eso se hablaba de régimen presidencialista mexicano; la evolución de la parte democrática nos llevó a que pasáramos del sistema presidencialista a un sistema presidencial, sin que el presidente de México siga teniendo hilos importantes en la conducción de la vida del país, pero cambia esa situación, y la descentralización de los recursos y de atribuciones importantes a los niveles federales, le dan un mayor peso específico al Federalismo.

Hoy el país vive en los hechos, la forma de un Federalismo político y un Federalismo administrativo, no estamos cerca del esquema ideal aún, todavía existen resabios de la centralización, del ejercicio del poder político en el centro y en la Presidencia. Todavía no termina de descentralizarse cabalmente el sistema de Administración Pública hacia las entidades federativas, no se han fortalecido lo suficiente los municipios, aunque han venido creciendo en recursos y en capacidad protagónica. Necesitamos enfrentar retos porque, y aquí viene una reflexión crítica, a partir del año 2000 se detuvo el proceso de descentralización de funciones, sobre todo en aquellos campos concurrentes.

Se ha empezado a sentir por las entidades federativas una etapa de revertimiento, es decir, de concentración, de volver a concentrar atribuciones que estaban dadas en los estados, surge en el esquema federal mexicano una modalidad: aparece hace aproximadamente como unos siete u ocho años, un acuerdo entre las entidades federativas del país que no existía antes, para constituir una Conferencia Nacional de Gobernadores, cuyas siglas se denominan CONAGO, esta Conferencia Nacional de Gobernadores integrada por gobernadores de distintos orígenes partidistas ha empezado a cobrar conciencia de lo que es la federación, el peso que cada Estado tiene para conformar la federación, este mecanismo que es en realidad, como su nombre lo indica, una conferencia, no es un organismo de Estado, no es un consejo consultivo tampoco, pero es un mecanismo que tiene un peso político, se convirtió también en un centro de análisis de la relación federación-estados, centro-entidades federativas, y una revisión de los problemas comunes, de los retos comunes, y en muchos casos con frecuencia, porque está en la agenda de siempre, lo que se estiman agresiones de nivel federal de gobierno, vis a vis las entidades federativas.

Recientemente, la Conferencia de gobernadores en la que yo he venido participando activamente desde hace cinco años, en este momento me corresponde transitoriamente la presidencia de esta conferencia, determinó hacer un alto, revisar cómo está el Federalismo mexicano en nuestros días y ver qué ha caminado bien y qué no ha caminado bien. Se llegó a esta conclusión que ya compartí con ustedes, de que se detuvo el proceso de descentralización federalista, no culminándose en algunos casos.

Quizá por descuido o por la falta de una visión clara de lo que es el Federalismo mexicano deseable, se empezaron a complicar las relaciones entre la federación y los estados, empezaron a tratarse de recuperar espacios creando estructuras que duplican la función en áreas tales como el desarrollo social o el desarrollo rural, o el desarrollo agropecuario, o la parte de la ecología. En muchas funciones concurrentes, en las últimas décadas de los gobiernos anteriores al año 2000, empezaron a descentralizarse programas federales a los estados en materias de desarrollo social, de desarrollo del campo, incluso se establecieron

algunos mecanismos para manejar localmente los distritos rurales y empezaron a transferirse muchos organismos descentralizados a los estados.

Este proceso se detuvo radicalmente en el 2000, y en estos últimos tres, cuatro años ha habido un reclamo muy grande de las entidades federativas hacia la federación, porque no solamente no se culminaron los procesos descentralizadores, sino se han empezado a revertir, a establecer mecanismos mediante reglas de operación en los que la federación. Empieza a jalarse las decisiones de lo local, empieza a extenderse la infraestructura de las delegaciones federales en algunas áreas de servicios concurrentes e incluso se ha llegado a hablar ante algunos fenómenos preocupantes que ha vivido el país recientemente, como es esta crisis severa de inseguridad por el crimen organizado en la conveniencia. Está todavía en debate crear una policía nacional y de establecer estructuras federales fuertes en los estados en el campo de la seguridad pública, el retomar los programas de desarrollo rural y, particularmente, el de manejar desde el centro programas de solidaridad y de desarrollo social con grupos vulnerables para poder con ello tener más instrumentos de influencia política en las entidades federativas.

Estamos en ese momento, en el esquema del sistema federal mexicano, a partir de esta iniciativa de la Conferencia de Gobernadores de hacer un corte, un análisis. Se convocó a una serie de consultas nacionales organizadas por regiones y por temas, yo participé activamente en la definición de la agenda, se invitó a participar a las instituciones académicas a hacer una reflexión también sobre esta visión de dónde se encuentra el Federalismo mexicano en nuestros días. En estos ejercicios participó de manera muy activa el Instituto Nacional de Administración Pública a través de un enlace que es hoy panelista, Fernando Pérez Correa. Participaron también la Universidad Nacional Autónoma de México, el Colegio de México y el CIDE. Se integraron las propuestas, se estableció un mecanismo de comunicación entre las entidades federativas, el Ejecutivo Federal y el Congreso, porque el Congreso tiene ahora una labor más protagónica, tiene más poder en la toma de decisiones, en el ejercicio del presupuesto y en leyes que ahora tienen que concertarse, cuando menos entre las dos fuerzas políticas más importantes del país.

Habrà de decidirse en el curso de los próximos meses en esta dialéctica, entre una tendencia que se resiste a llegar al último extremo o a la línea deseable de un Federalismo pleno por parte del centro, en donde hay visiones divididas, porque hay quienes sí están a favor del Federalismo, como lo estuvieron los gobiernos anteriores al año 2000, en donde decidieron descentralizar, no sólo por un interés de principios federalistas, sino también porque estaban advirtiendo la pesadumbre y la ineficacia de un sistema hipertrofiadamente centralizador, que generaba disfunciones muy grandes en el rendimiento de los servicios que ahora la población exige también a sus gobernantes, como era el caso entre otros, de la salud y de la educación.



Terminaría mi charla, no he querido entrar a aspectos muy específicos de la visión regional, sobre todo con experiencias de Nuevo León, que siento son innovadoras. Termino diciendo que por fortuna nos estamos acercando al ideal de tener un sistema republicano y un sistema democrático más plenos, porque hemos avanzado también mucho en la democracia representativa, se ha ido acreditando una nueva cultura electoral y democrática en los ciudadanos, hay órganos electorales autónomos. Nos falta todavía por avanzar en la democracia participativa, que va a ser un elemento importante del fortalecimiento del Federalismo, sobre todo con la expresión de la sociedad y la reivindicación de la sociedad en los territorios del país.

En la medida en que la democracia participativa avance, el sistema federal también va a ser más pleno; mi conclusión es que en un Estado ideal, independientemente de su forma de gobierno, si es presidencial, parlamentario, semipresidencial parlamentario, formalmente monárquico o republicano, la descentralización es un imperativo para que haya gobiernos equilibrados y sensatos. La visión de lo local debe prevalecer sin que ello no implique acuerdos nacionales y liderazgo y dirigencia nacional. No es incompatible la organización de un país federal con una vida plena de las partes de la federación, tenemos que acercarnos a ello, tenemos que hacer que la participación de los ciudadanos, el fortalecimiento de nuestra vida democrática con alternancia y con pluralismo y, sobre todo, una participación más protagónica de los niveles locales de gobierno, como lo estamos evidenciando en Nuevo León ahora, con fuentes de innovación local que han promovido cambios a nivel nacional, que antes no se osaban ni siquiera tocar. En mi Estado por ejemplo iniciamos una reforma que mucha gente pensaba que era imposible de hacerse.

Por primera vez en el país, después de resistencias en el ámbito federal, y algunas en el ámbito local, este método empezó a operar con eficacia, otras entidades federativas también, permítanme la expresión, se echaron al agua y después la federación estaba ante un predicamento, se veía rezagada, reticente y tuvo que dar el paso para incursionar en reformas estructurales de esta naturaleza. Se me pasaba un hecho muy importante, también en las reformas que se dieron a finales de los 90 hubo otra reforma, además del 115 constitucional, que significó un cambio hacia el fortalecimiento del Federalismo, reforma en la cual también me tocó a mí participar primero como legislador y luego como funcionario de gobernación, que fue el convertir al Distrito Federal, sede de los poderes federales en México en una entidad federativa autónoma con gobierno propio. Además fue un gobierno de un partido distinto a los partidos que habían estado en el poder.

El Distrito Federal es la ciudad más importante de México -además de los 31 estados con un régimen distinto al del Distrito Federal- se incorporó con una reforma constitucional unánime el gobierno del Distrito Federal como una entidad federativa autónoma, con características específicas, fue otro paso adicional al de la educación, al de la salud, al del fortalecimiento municipal, que implicó un fortalecimiento efectivo del Federalismo mexicano.

¿Cuáles son los retos que tenemos hacia delante? Seguir avanzando, desde luego, seguir fortaleciendo nuestra democracia representativa, avanzar en democracia participativa, en donde nos falta aún mucho por hacer, la democracia participativa que se da con la participación ciudadana, con el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales, con la inclusión de la sociedad en las decisiones, en los planes, en la evolución de los programas, es fundamental, no sólo para que haya una vida más plena de las regiones y de los estados, sino también para que la Administración Pública sea más eficaz y sea más cercana al ciudadano, que es a quien debe de servir la Administración Pública. También la participación ciudadana es un elemento clave para fortalecer un Federalismo pleno.

Por otra parte, se requiere fortalecer este mecanismo denominado CONAGO, la Conferencia Nacional de Gobernadores debe de fortalecerse, y debe de apoyarse en las instituciones académicas que tienen como misión el estudio de la administración. Si ustedes quieren no le digamos Federalismo, digámosle vida descentralizada, digamos vida plena de las partes de un conjunto con identidad nacional, eso debe ser imperativo de los gobiernos, de las academias, de los ciudadanos. Aún existen tendencias centralizadoras, aún existen tentaciones de ejercer de manera más plena el poder, quien representa al Estado nacional, que no es tan sólo el Ejecutivo, es el jefe del Estado Nacional, es el presidente de la República, es el aparato federal. Van a seguir existiendo tentaciones de tener hilos de influencia, de tener interlocutores en los estados, creo que la federación debe de tenerlos en donde estratégicamente se requieran.

Todos los países tienen que tener una estructura de fuerzas armadas, una estructura de Procuración General de Justicia, alguna estructura de capítulos que tienen que ver con la identidad nacional, pero el resto no, el resto debe de irse a los municipios y a los estados, y lo que son facultades concurrentes, prácticamente deben de ir a depositarse a final de cuentas en los niveles locales de gobierno. A su vez los niveles locales de gobierno deben hacer un esfuerzo simultáneo para transferir paulatinamente a los municipios sin perder la visión de integralidad, también una capacidad institucional más plena. Ése es el reto que tiene el país y con esta visión de un nuevo Federalismo mexicano, yo creo que México puede también participar en estas experiencias comparativas que se dan a nivel internacional.

Les agradezco mucho su atención y desde luego con las participaciones de los panelistas y de ustedes estaré a sus órdenes para cualquier pregunta.

**Alejandro Carrillo Castro.** En el intermedio, entre el panel anterior y éste, nuestros amigos que nos visitan del extranjero nos preguntaban acerca de la Historia de México, particularmente nuestro amigo de Canadá y el señor Director Ejecutivo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, muchos de los aspectos fueron respondidos de manera magistral, como nos tiene ya acostumbrados, por el licenciado González Parás. También de algo que fue tocado por Enrique Saravia, cuando hablaba de un Federalismo formal y político y un Federalismo administrativo gerencial, cómo México avanza al complemento a que coexistan el Federalismo político y el Federalismo administrativo, como lo acababa de mencionar el gobernador de Nuevo León, nuestro querido amigo José Natividad. Ahora toca el turno para complementar esta visión del Federalismo, comparado en este caso, de la Administración Pública y el Federalismo en México, a otro gran amigo, el doctor Fernando Pérez Correa, ahora miembro del Consejo Directivo de nuestro Instituto, quien fue, al igual que el licenciado González Parás, Subsecretario de Gobernación. Lo menciono para nuestros amigos extranjeros, porque es la dependencia que tiene constitucionalmente a su cargo, a nivel federal, las relaciones con los estados y con los municipios. El doctor Pérez Correa, es licenciado, maestro y doctor en derecho por la UNAM, licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Lovaina en Bélgica, sitio donde está el cuartel general del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Fue Coordinador del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Director General del Sistema de Colegio de Ciencias y Humanidades de la propia institución, Secretario General de la Universidad Autónoma de México, Coordinador de Humanidades de la misma institución, Director General del Instituto Nacional de Educación para Adultos, Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es editorialista del periódico Excélsior, ha escrito en diversas revistas y periódicos temas vinculados con la política y la Administración Pública. Es autor del libro "Temas del Federalismo, de la centralización a la fragmentación" y para orgullo nuestro, es miembro del Consejo Directivo del INAP. Tiene la palabra el doctor Pérez Correa

**Fernando Pérez Correa.** Muchas gracias Alejandro Carrillo Castro. Agradezco al Presidente del INAP, maestro José Castelazo su amable invitación a participar en este panel, un saludo muy atento a nuestros colegas del presidium, a los participantes, a los visitantes extranjeros. Tengo la fortuna de continuar las reflexiones que nos presentó el Gobernador González Parás, y creo que es un cuadro muy completo, así que enfatizaré en particular en algunos puntos. Tengo la idea de que la expresión "descentralización" es una mala expresión para expresar el Federalismo, porque ya está cargada con un significado vinculado a un Estado central, un Estado central que se deshace de ciertas competencias, atribuciones, y las redistribuye. Esta es una mala metodología para hacer el estudio del problema del

Federalismo, que no tiene que ver con el ejercicio de las funciones centrales que se descentralizan, tiene que ver con la vocación gubernativa, tiene que ver con el poder, la capacidad de una comunidad de hacerse con órganos idóneos para definir sus grandes tareas y para cumplirlas, para cometerlas y cumplirlas.

Ha sido muy complicada la historia de la instauración del Federalismo mexicano, primero porque el Federalismo es una forma de Estado y es muy difícil resolver si a principios del siglo XIX, cuando se consuma la independencia, realmente había un Estado Nacional. Si no sabíamos si había o no había un Estado Nacional, pues menos sabremos si habría un Estado articulado bajo la perspectiva del Federalismo, esto es una forma de Estado Nacional que supone que en ciertos ámbitos, como decía Montesquieu, se ejerce un poder centralizado propio de las jerarquías y las grandes geografías y se ejerce también el autogobierno propio de las democracias. Esa era la analogía que usaba Montesquieu, los grandes continentes centralizados imperiales y las grandes democracias insulares y comunitarias, la verdad es que el Federalismo representaba ya a principios del siglo XIX una gran aspiración de los mexicanos, porque en rigor el gran aparato centralizado de denominación colonial nunca fue un aparato presente y realmente eficaz, y le dejó un gigantesco margen, una gran latitud de maniobras a los gobiernos locales que establecieron cada uno sus propias y muy particulares formas de ejercicio del poder local.

Cuando se produjo la convocatoria para el Congreso Constituyente del 24, el primer gran ejercicio de Constitución realizado por el país independiente, había ocurrido un conjunto de hechos que son de una gran importancia. Es decisivo para este tema, la conformación de las juntas provinciales como resultado del Congreso de Calles, algunas de ellas fueron electas y seguían integradas cuando se produjo la convocatoria al constituyente, de manera que operaron como un Congreso que tomó sus propias decisiones y, por así decirlo, produjo la carta de representación a los diputados de las entidades participantes. Fue muy significativo, están registrados nueve de estos casos, tenemos algunos estados que declararon su independencia entre 1819 y 1823, y algunos de estos estados que dijeron que no renunciarían a esta independencia, a menos de que el Congreso estableciera un régimen de Estado Federal, una forma federal de Estado.

Curiosamente vivimos una de las primeras experiencias plebiscitarias, porque Guatemala, que había decidido incorporarse al Imperio, convocó un plebiscito para saber qué pasaría una vez destituido el emperador y puesto en cuestión el Estatuto Constitucional del Imperio, que era un estatuto prácticamente inexistente; la mayor parte de la vieja capitanía decidió incorporarse a la experiencia de la Unión Centroamericana y una de estas partes, lo que actualmente es el Estado de Chiapas, decidió con una muy amplia mayoría incorporarse a la Federación Mexicana. Claro, esto no es la experiencia de las 13 colonias,

pero tampoco nos refleja la reunión de un grupo de intelectuales que se imaginaron como deseable la instauración del Federalismo y empezaron a remar a contracorriente en la historia de México, nos da una idea mucho más matizada de lo que fue la experiencia federal.

El Federalismo ha sido uno de los protagonistas centrales como aspiración y como cuerpo proyectivo de integración del Estado en los momentos más importantes de la historia de México, esto es muy significativo, no voy a repetir la muy rica descripción histórica que nos ofreció el gobernador González Parás. Basta que recuerden ustedes que los más importantes autores de la Revolución Mexicana, de cuyo centenario nos ocuparemos dentro de dos años, la han interpretado fundamentalmente como un movimiento de lo que pudiésemos llamar la periferia en contra del centro y como un movimiento con una gran raíz federalista, al extremo de que aislado, refugiado en Veracruz, acosado por los ejércitos de la convención, Carranza tuvo tres grandes iniciativas que fueron decisivas en la modificación de la correlación de fuerzas nacionales, uno fue realizar la reforma agraria, y esto fue el acuerdo del 6 de Enero de 1915; otro fue el de establecer los salarios mínimos, reconociendo las organizaciones colectivas con los acuerdos con la Casa del Obrero Mundial. Pero el que fue ciertamente más importante y el único que ameritó un Decreto Constitucional fue la modificación del Federalismo mexicano, el decreto de don Venustiano Carranza de finales de diciembre de 1914 fue incorporado virtualmente sin modificación al texto de la Constitución e incluye un aspecto central fundamental, los tres párrafos que conservó nuestra Constitución, con relación a la organización municipal por una parte, y por otra parte la descripción de los atributos del propio Federalismo mexicano.

En el constituyente del 1824, en la gran disputa del 1836 y después del 1848, en el constituyente de 1857, en la crisis del 1929 ya del siglo pasado, en los momentos claves de las transiciones, la crisis del 68 con el gran nuevo temario de los 70, la crisis de los años 80 y desde luego a partir del 94, invariablemente el Federalismo se ha colocado en el corazón del debate político. Creo que valdría la pena señalar una paradoja, los mexicanos escogimos el Federalismo como forma de Estado para construir un Estado centralizado, es una paradoja, porque fue justamente la forma federal la que dio cauce al gran proyecto liberal y después a los pasos decisivos en la conformación de un Estado Nacional, propios del porfiriato y digamos las cosas con verdad, aunque la revolución fue una revolución federalista que llegó al extremo de incorporar en un artículo transitorio, la desaparición de órganos centralizados, por ejemplo la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, o de la Secretaría de Justicia, es interesantísimo que una Constitución se ocupe de eso, porque se trataba de suprimir a los jefes políticos y se trataba de poner una interrupción a una muy señalada intervención externa, precisamente a través de la escuela.

A partir de la Constitución del 17, nosotros podemos reconstruir la historia de la descentralización por la pura descripción de las reformas al artículo 73, que es el artículo que contiene las facultades del Congreso Federal, entendiendo que el Presidente de la República es el responsable de aplicar en la esfera administrativa las resoluciones del Congreso; que aparecía como muy productiva la producción de cerveza, federalizada; que era muy interesante la explotación del pulque, federalizado; que la industria cinematográfica era fundamental, federalizada. Hagan ustedes el recuento de las grandes concentraciones de las reformas del 73 que ahí sigue por cierto intacto, y verán ustedes que se trató de hacer un esfuerzo de adaptación a la Constitución con un gran tono centralizado.

La Constitución del 17 es una Constitución muy desigual, porque establece en artículos verdaderamente centrales, como el artículo 27, como el artículo 28, como el artículo 123, como el artículo 131, para no referirme a los que establecen propiamente las facultades centrales y de centralidad, establece un régimen presidencial de una fuerza extraordinaria. El presidente en rigor de acuerdo al artículo 17 es autónomo, incluso con relación al Congreso Federal en materia financiera y en materia de comercio exterior. De manera que tenemos entonces una herramienta muy fuerte que es el resultado de la experiencia del trágico siglo XIX, la fluctuación entre constituciones centralistas y descentralizadas, las mutilaciones territoriales, las invasiones extranjeras, etcétera. Tengan ustedes presente que antes de la gran reunión constituyente del 17, se habían producido ya 16 intervenciones extranjeras en el siglo XX en México, todas ellas norteamericanas, entonces era un asunto muy delicado.

El centralismo mexicano convirtió en los hechos al Estado Mexicano en un Estado centralizado, no federal, y un Estado en el cual no los presidentes municipales, los gobernadores eran empleados del Presidente. Les voy a recordar a ustedes que las crisis que se produjeron durante el llamado maximato, hubo una movilidad de gobernadores que en este sexenio extrañísimo, de 1928 a 1934, implicó la salida de prácticamente dos terceras partes de los gobernadores. Cuando se produjo la crisis de 1935 y el fin del maximato, el presidente Cárdenas sencillamente despidió a 21 gobernadores. En algunos casos fue mediante los decretos de desaparición de los estados, en otro caso fue mediante el entendimiento, el acuerdo y en otro caso fue el uso de la fuerza, el caso es que desaparecieron. No crean ustedes que son reliquias previas a la Segunda Guerra Mundial, esa cifra de 21 fue superada por el presidente Salinas en su sexenio de 1988 a 1994, con expedientes que fueron del orden del nombramiento administrativo, un expediente al que después acudió también el presidente Fox.

El gobernador González Parás lo sabe, porque en su estado una situación preelectoral desastrosa fue remediada por un nombramiento federal al gobernador en funciones y la designación de un interino de supuesta simpatía que cambiaría la correlación de fuerza electoral. Otro expediente fue el expediente de la

concertación de los años 90. Querían ustedes localizar en dónde estaba la fuerza de los estados, había que estudiar la estructura de las delegaciones federales, este gran instrumento al que se refiere el gobernador González Parás, los Convenios de Coordinación, los Convenios Únicos de Desarrollo, eran lo que se llama en el derecho administrativo, contratos de adhesión. “Maestro ahí te mando el convenio, me lo firmas y nos vemos el lunes próximo para el acto de firma”. Así era porque los negociaban los secretarios de un gabinete fortísimo con las autoridades especializadas locales que ni siquiera tenían estadísticas propias, tenían que pedirle a los Delegados Federales las estadísticas para discutir cómo estaban las cláusulas del convenio. Delegaciones muy fuertes, iban ustedes a la Delegación de Obras Públicas federal en algunos de los estados del centro, cásputa unos palacios exuberantes, extraordinarios, en tanto la oficina correspondiente del gobierno local y estaba sometida a la incuria y a la decadencia. Todavía hay algunos apuntes que perviven a esa época gloriosa del centralismo. Nosotros tenemos un viejo dicho político y costumbrista: “el que paga manda”.

La historia de la concentración fiscal es nuevamente dramática; yo quisiera darles dos ejemplos de hombres con la mayor inspiración descentralizadora de los últimos años y con el peor balance centralizador de los últimos años. Uno fue el presidente López Portillo, quien tuvo a su cargo la realización de una tarea absolutamente inaplazable, la reforma fiscal, que estableció el IVA como la más importante fuente de recursos federales y estableció el Sistema de Coordinación Fiscal, que era un sistema voluntario, no había de otra pero era voluntario. En los hechos así fue, fueron convenios que se firmaron, que fueron también convenios de adhesión, ¿A dónde condujo esto? En la crisis de final de sexenio nos condujo a una configuración de un Estado que manejaba virtualmente la mitad del producto interno bruto, con organismos centralizados de emergencia. El Presidente De la Madrid realizó esa gran reforma del artículo 115, que se produjo al mismo tiempo que el artículo 25 estableció la rectoría del Estado sobre el desarrollo, el artículo 26 estableció la centralización de la planeación democrática en manos del Presidente, del Ejecutivo, para sólo mencionar dos hechos realmente centrales. ¿Por qué? Porque ya se había dado también una gran centralización en la justicia como resultado de las reformas al Poder Judicial a finales del sexenio del presidente López Portillo, y después con la de inicio del sexenio del presidente De la Madrid.

¿Cómo estamos hoy? Quisiera invitarlos a que leyeran ustedes la propuesta de la gran reforma hacendaria del presidente Fox, no van ustedes a encontrar una sola mención a los estados, una sola mención al sistema fiscal nacional o federal, una sola participación de los estados en la conformación del documento. No hay tampoco en la reciente reforma una participación de los estados; lo que fue peor, ya no estamos en una época de expropiación, ya no hay expropiaciones, el presidente Fox expropió la Convención Nacional Hacendaria. Tomó la CONAGO el acuerdo de hacer la Convención, de invitar al Presidente. El Presidente

les hizo mucho frío, luego pensó que era muy importante este escenario, lo tomó, les mandó al secretario de Gobernación, al Secretario de Hacienda. Finalmente, los gobernadores se enteraron que en su Convención organizada por su Conferencia estaban invitados, los invitó el Presidente de la República y les permitió formar parte de la cúpula decisiva de los acuerdos, pero cúpula en la cual estaban sobre-representados los diputados, los senadores, los miembros del gabinete, y todavía hay algún representante de los municipios, entonces fueron expropiados. Esa gran Convención Nacional Hacendaria no desembocó en una solución idónea para el tema de los ingresos, para el tema del establecimiento, para empezar un sistema fiscal. Por otro lado, el tema de las reformas constitucionales y la redistribución reparadora de la expropiación de las competencias de los estados por la historia del artículo 73, entre muchos otros, no se dio nunca, ni se ha dado, ni vemos que se vaya a dar.

La Reforma del Estado, uno de los ejercicios más importantes, de reflexión y de concertación política que se ha realizado en los últimos años, no aprobó uno solo de los documentos sobre Federalismo, ni uno. Creo que es indicativo, entonces yo entiendo que es que no es un asunto administrativo, no es la distribución administrativa de las competencias, es un asunto de poder, es la distribución del poder, es la distribución de la capacidad gubernativa en las entidades y de los municipios. Así como los gobernadores le dicen a los presidentes municipales: “no te me pongas intenso”, cuando están viendo la distribución de recursos, los Presidentes no hablan con los gobernadores, esos asuntos los tratan los funcionarios, ni siquiera el Secretario de Hacienda, los funcionarios de Hacienda. Donde se están manejando es entonces en el Congreso que es una instancia federal, en donde se define quiénes son los ganadores y los perdedores desde el ámbito federal y desde el equilibrio de fuerzas federal. Es muy difícil para los gobernadores meterse ahí; sí se han metido, pero se han metido como resultado entonces de la modificación de los equilibrios que subyacen a la conformación de los poderes, no como resultado de los grandes proyectos ilustrados de reforma federal.

Pongo un ejemplo, algunos gobernadores pensaron que si tenían una buena relación con sus diputados y sus senadores, si como dicen con una enorme vulgaridad, pero es una buena categoría descriptiva, si los maiceaban como Dios manda, los tendrían de su lado. Con esa idea llegaron los gobernadores en acuerdo con el Presidente a una gran reforma fiscal en el 2003, pues los diputados no votaron con los gobernadores, votaron con las mayorías, y lo que se pensaba que iba a ser esta aplanadora de votos, terminó por la defenestración de la líder del PRI. Fue muy dramático; cómo se dio esto, cómo se invirtió, cómo cambió. Hoy en día ya no hay despidos de gobernadores, hay alguna rotación por nombramientos, pero ya es marginal. Hay una gran batalla por las delegaciones, porque si ha habido la descentralización de salud, que ya se está descentralizando con el seguro popular, si ya abrieron la descentralización, pues entonces ya no necesitas a la delegación, reajústala a un esquema realista y transfíerme los recursos para



que yo tenga una Secretaría de Salud adecuada para la administración de semejante paquete. Todo esto ha generado entonces un regateo en corto entre los desventurados tesoreros, que son los transmisores de las instrucciones del gobernador y los funcionarios federales que tienen sus tarjetas amarillas y rojas. Yo creo que los retos son exactamente los que señaló el señor gobernador, pero los voy a parafrasear de una manera distinta. Tiene que establecerse un sistema nacional de ingresos fiscales, tenemos un gran problema, no hay un solo instrumento legal que controle a los municipios para que los municipios hagan una reevaluación, una recatastración, una reevaluación impositiva y tengan ingresos realistas. Qué ha pasado, pues que los presidentes municipales tienen compromisos, como todos tienen compromisos, no ha habido, en una enorme mayoría de los casos, una reforma fiscal municipal, es muy importante que la haya, es una fuente de ingresos que está totalmente congelada. Las alternativas son definir muy claramente quién es competente en qué áreas de centralización actuales.

¿Pueden ustedes imaginarse una centralización más brutal que la centralización del comercio exterior? El comercio exterior da cuenta de un tercio de nuestro Producto Interno Bruto. El comercio exterior lo maneja el Gobierno Federal, porque como resultado de una decisión, además administrativa, es la decisión de la administración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y además del artículo excepcional 131 de la Constitución. En el área de la seguridad nacional y de la seguridad pública, francamente es increíble lo que uno lee de las demandas, las quejas y las reclamaciones de los gobiernos estatales: recursos que no llegan, reformas que no se hacen, invasión súbita de fuerzas federales que desplazan todas las fuerzas locales, con el cuento de que es una urgencia nacional, a tan extremo apremiante, que no se le puede confiar a las vulnerables y a menudo corruptas autoridades estatales. Estamos viendo una especie de vodevil escandaloso con el desfile de todos los funcionarios que están, en este momento, sometidos a investigación, y que tenían a su cargo precisamente las fuerzas generales. Son estos funcionarios los que van a quitar a los funcionarios municipales y estatales de los sistemas de seguridad, porque están al servicio del narcotráfico, es increíble.

En cuanto al área de justicia, creo que sería muy grave que se estableciera un código penal único en el país o que se siguiera con esta idea de establecer un sistema nacional homogéneo, sería un gravísimo error si ya tenemos hoy una justicia federal centralizada, fíjense ustedes que federal no quiere decir centralizada. Ese es uno de los más bonitos cuentos de la picardía mexicana, cuando las autoridades querían tomar una actividad le llamaban federalizada, vamos a federalizar esto, entonces la federalización de la educación que se produjo en 1921, cuando ya no podían atender problemas específicos se federalizaba. Entonces federalizar significaba desechar, ahí te mando el sindicato, ahí te mando a los maestros, yo me voy a quedar con los programas, me voy a quedar con el programa de inversiones, yo voy a gestionar el sistema de planeación educativa, pero ahí te mando la gestión operativa, y también me voy a quedar con la

delegación, está bien, está muy bien. Entonces ¿Qué tenemos ahora? La federalización electoral que está bien si se trata de federalización, pero es que es centralización.

La centralización se produce cuando una autoridad del Gobierno Nacional ejerce atribuciones del Gobierno Nacional en el ámbito administrativo: en administración de justicia, en administración legislativa. Es federal cuando los órganos federales, que son el poder constituyente permanente, por ejemplo, o para la discusión de los asuntos federales del Congreso de la Unión, el constituyente permanente con los congresos de los estados, etcétera, o el presidente como jefe de Estado. Si no es así, entonces es una federalización que asigna a los funcionarios federales, las atribuciones que son de la federación. Es lo mismo, es una confusión terminológica muy extraña. Concluyo, con el desarrollo social y desarrollo agropecuario. ¿Cómo es posible que hoy en día no se cumpla con lo que decían los grandes maestros del siglo XVI, del siglo XVII, de la enciclopedia, los federalistas? La solución de los problemas con autoridades que estén cerca de ellos, que estén en el lugar donde se producen, con la intervención de los protagonistas que los confrontan. Con eso existe un problema más local que el problema de desarrollo agropecuario, o que el tema del desarrollo social, que no está centralizado. Se descentralizó una parte de la gestión, pero no el sistema de decisiones, y lo que en cambio estamos viendo es una electoralización, perdón que lo diga con esa crudeza, de los recursos tanto del desarrollo social como del desarrollo agropecuario. Es exactamente la misma agenda que nos planteó el gobernador González Parás. Hay que continuar con el fortalecimiento de la CONAGO, con la continuación de la federalización, pero que sea una federalización también de competencias y no solamente instrumento de gestión.

Muchas gracias por su paciencia, yo creo que no tenemos buenas administraciones municipales, hay que trabajar muy duro en este aspecto, es un gran desafío. Creo que no tenemos, -en todos los casos hay una heterogeneidad muy hiriente, como la hay en México, pues también la hay entre los gobiernos estatales-, buenos esquemas de administración estatal en la mayoría de las partes. Es muy insatisfactoria la fórmula de la descentralización, de manera que yo siento que la CONAGO puso, realmente en subrayado, las letras decisivas de su resolución como resultado de sus foros, que consiste en *una revisión federal del pacto federal*. Muchas gracias.

**Ricardo Basurto.** Bien, creo que ya podrán juzgar nuestros amigos invitados del extranjero, la importancia que tiene que en este ejercicio comparado del Federalismo y la Administración Pública, en el INAP se lleva una vieja tradición desde que fue creado un poco bajo el modelo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en 1955. No solamente hay una gran libertad académica, que eso de suyo puede existir en una universidad, sino que aquí en el INAP tenemos la enorme ventaja de que concurren las experiencias, no solamente de teóricos y estudiosos de la Administración Pública, sino de practicantes

o de quienes han sido actores en la Administración Pública. Eso enriquece mucho el análisis que aquí se ha venido realizando.

No es infrecuente que aquí en el INAP concurren en diversos momentos de su vida, quienes tienen responsabilidades públicas y/o hablan, como dice ahora Fernando, en un tono más optimista, que cuando ya no somos funcionarios públicos y entonces desde la academia o desde la sociedad civil venimos con un mayor pesimismo para usar los mismos adjetivos que se han usado. Hemos escuchado aquí en este foro, era Secretario Ejecutivo el actual presidente del INAP, a exsecretarios de Hacienda que, cuando venían como secretarios de Hacienda, nos hablaban con cierto optimismo obviamente, y cuando ya no eran Secretarios de Hacienda nos hablaban con un enorme realismo rayando, como aquí se ha dicho, en cierto pesimismo. Señalé que en algún momento tanto el hoy gobernador González Parás, como el hoy exdirector de la Facultad de Ciencias Políticas fueron Subsecretarios de Gobernación, y cuando eran Subsecretarios de Gobernación, obligadamente tenían una visión más optimista de la situación de la relación del Federalismo, que cuando necesariamente tenemos la libertad que nos da el formar parte de este sector académico. Eso enriquece las discusiones y los análisis que permite una institución, una asociación civil como lo es el INAP, que día a día da muestras muy claras de la importancia que tienen estos ejercicios reflexivos con quienes han estado, están o regresarán en su momento a discutir estos temas con las ópticas pesimistas y optimistas que aquí se han dicho.

En el panel pasado el doctor Genaro Aguilar Gutiérrez hablaba de un Federalismo trunco y un Federalismo consolidado y ahí le hicimos un poco la sugerencia de que en realidad era un Federalismo más ficticio que real, y que el consolidado, el propio representante de Brasil dijo: “Estamos en vías de consolidación, en vías de articulación”, para que se vea cómo los temas de alguna manera son referencias constantes. Me extrañó, yo estaba esperando que Fernando nos refiriera algo que ahora en un estudio que nos encargó precisamente el INAP, hablaba de la gran paradoja histórica, que desde 1857, cuando México escoge el Federalismo ya definitivamente como forma constitucional de gobierno, adopta el centralismo como forma política real de operación. Ejemplo clarísimo es que cuando se reestablece la República Federal con Juárez, desaparecen los liberales al Senado, que es precisamente uno de los elementos fundamentales de la forma organizacional del Federalismo; so pretexto de que el Senado era muy conservador durante un buen tiempo, aunque con el desacuerdo total de Juárez y de Zaragoza y de muchos otros, los liberales dijeron: “para ser realmente liberales, para separar la iglesia del Estado, para que se aprueben las leyes de Reforma, hay que prescindir del Senado por un tiempcito”. Entonces en México tenemos la enorme paradoja de que hemos reestablecido el Federalismo desapareciendo al Senado, lo que decía de manera muy atinada y yo lo secundo en estas paradojas históricas que tiene nuestro país, escoger formalmente el Federalismo como forma de Estado, pero como forma real de operación política,

centralizar enormemente los poderes a la usanza de los países unitarios. Por otra parte, quiero enfatizar en ese periodo preconstitucional tan importante de 1915 a 1917, cuando Carranza se tiene que refugiar en Veracruz, y establece la ley agraria, establece otra serie de medidas entre las cuales la más importante señala y establece cuáles eran las facultades del Federalismo y del municipio en México, que pasan casi sin toque a la Constitución de 1917, esto es consecuencia de la experiencia de Carranza, quien fue presidente municipal dos veces, entonces sí sabía lo que pasaba a nivel municipal, porque él lo había vivido. En la primera, renuncia frente a lo que le quiere hacer el Gobierno Central, y en la segunda, ya llega como presidente municipal reestablecido.

**Alejandro Treviño.** Simplemente hacer un comentario porque sabemos del fracaso que tuvo la última Convención Nacional Fiscal, que no se aprobó ninguna de las reformas, pero escuchando las participaciones de los colegas especialistas de esta mañana, llegamos a la conclusión de la necesidad de emprender una reforma integral para que sirva el Federalismo realmente como un instrumento de desarrollo, porque está funcionando particularmente en México en una forma ineficiente e ineficaz. En relación con las regresiones, las tentaciones de regresión que hay de que se avanza en el proceso de descentralización y después hay una retoma por parte de los Presidentes o de los funcionarios federales. Sería de una gran utilidad que se impulsara en el seno de la CONAGO un estudio para redefinir esto a nivel constitucional, pero de una manera integral, porque tiene que haber un nuevo capítulo en la Constitución que redefina integralmente el tema de las relaciones entre los estados y la Federación, que tome en cuenta la distribución de competencias en una serie de materias que son obvias, que tienen que ver desde la salud, la educación, la economía, la seguridad. También es muy importante que se retome en la Constitución el tema fiscal y financiero; no solamente fiscal, sino financiero, porque debe haber un replanteamiento donde el tema, no solamente haya una redistribución de recursos, sino también se aborden en la Constitución cómo está el tema financiero de la deuda y de los subsidios, ése es el comentario.

**Ricardo Basurto.** Muchas gracias don Alejandro Treviño, presidente del Instituto de Administración Pública de Nuevo León. Ahora nos solicitó la palabra don Isidro Muñoz, presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México y Vicepresidente del INAP para los Institutos de Administración Pública de los Estados.

**Isidro Muñoz.** Muchas gracias, sólo con el ánimo de hacer una breve reflexión. El Federalismo en México actúa en su desarrollo histórico como un péndulo, en ocasiones estamos más cerca de las pretensiones de un Federalismo como se diseñó en su texto constitucional, y en otras se aleja de tal manera que está totalmente desnaturalizado. Siendo el Federalismo una forma de Estado, una forma de ejercer el poder, o mejor dicho una forma de distribuir territorialmente el poder, conceptualmente estaría desprovisto

de contenidos ideológicos. Sin embargo, la reflexión es: esta propensión a la centralización del poder, dice que hay que estar permanentemente construyendo, en aras de evitar ésta que pareciera una tendencia natural del ejercicio del poder.

Eduardo Nicole, este filósofo de los tantos intelectuales que arrojamos a partir de la guerra civil española, en su obra "La idea del hombre", hace referencia a la naturaleza fáustica del político, dice él: el hombre político es fáustico por naturaleza, refiriéndose a esta obra clásica de Goethe, en la que él advierte que el político en aras de conquistar y ampliar sus dominios, su ejercicio del poder es capaz de pactar hasta lo que antes de ejercer el poder fuese impensable. De tal manera que la defensa de lo local pareciera una lucha cotidiana, cuando diseñamos el nuevo Federalismo mexicano, supondríamos que estamos en la etapa final de su consolidación y que a partir de ello quedarían superadas definitivamente cualquier pretensión de centralización como lo vemos de manera constante. Quizás quienes nos desarrollamos en los ámbitos locales, tenemos mayores sensibilidades y propensiones a la defensa cotidiana de lo local y parece que es una lucha cultural, a la que estamos irremediabilmente condenados a ejercer.

**Ricardo Basurto.** Muchas gracias don Isidro, para una última pregunta o reflexión.

**Francisco Aramendia** del Estado de Puebla. Es una pregunta y comentario en relación con la CONAGO. Tiene mucha razón el señor gobernador de Nuevo León al plantear que se debe de fortalecer la CONAGO, porque al parecer se está convirtiendo en un cajón de sastre, como se dice, ya que los gobiernos de los estados cuando tienen algún problema: combatir al contrabando, trátase en la CONAGO; resolver el problema de la alianza por la calidad educativa, trátase en la CONAGO. Así lo acaba de hacer el señor gobernador de Puebla, los maestros salieron a la calle, hicieron su plantón o sentón y el señor gobernador de Puebla, hábilmente recibió la comisión y les dijo que el problema que planteaban al gobierno del Estado era un problema federal, por lo tanto él se comprometía a que en la próxima reunión de la CONAGO se va a tratar el problema de la alianza para la calidad educativa. Se corre el riesgo de que la CONAGO se convierta en lo que se dice en un cajón de sastre. Todo se va a mandar a la CONAGO, la cual, si no estoy mal informado, surge en las reuniones de los funcionarios fiscales, porque los primeros temas que se tratan y que toman en cuenta los señores gobernadores que deciden crear la Conferencia Nacional de Gobernadores, son problemas fiscales. Gran parte de la agenda de la CONAGO de los primeros años se destinó a tratar el asunto de la Convención Nacional Hacendaria, y una demanda era pasar de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

**Ricardo Basurto.** Gracias, le solicitamos a don Fernando Pérez Correa y a don José Natividad González Parás, responder a los comentarios.

**Fernando Pérez Correa.** Yo estoy de acuerdo en lo que se ha mencionado con relación a las tareas del Federalismo, es obvio que si no se reforma la Constitución, no van a cambiar las bases sobre las que está construido el sistema. Ahora hay que hacerse la pregunta ¿con qué fuerza se va a cambiar la Constitución?, ¿dónde está el poder para articular una directriz constitucional adecuada? Creo que un punto clave es que los gobernadores trabajen para que sean un elemento clave de la plataforma electoral de sus partidos, hay elecciones dentro de un año. Creo que es un asunto que tiene que ver con el poder. ¿Tiene el Secretario de Hacienda del Gobierno Federal la capacidad de atender las responsabilidades financieras de su Secretaría y del Gobierno Nacional y además redistribuir el dinero? No, entonces lo que va a hacer es tomar las medidas cosméticas y adecuadas para realizar una buena reforma y por otro lado asegurar el cumplimiento de sus responsabilidades como hombre de poder; qué es lo que ha pasado?. Invariablemente los proyectos de descentralización han sido confabulados por las autoridades centrales. Hay que conformar, hay que construir un proyecto desde la perspectiva de los estados, y aunque no me crean, no hay ese proyecto, y ni siquiera veo que esté en construcción. Muchos pensábamos que iba a salir de los últimos ejercicios de CONAGO y se quedó como en estado catatónico; por qué, yo lo ignoro.

**Ricardo Basurto.** Muchas gracias don Fernando, ahora le pedimos a José Natividad González Parás que tome sus últimos minutos para responder las preguntas que le han formulado los dos presidentes de Institutos de los estados y nuestro compañero de Puebla.

**José Natividad González Parás.** Muchísimas gracias. Podemos advertir que el tema del Federalismo sigue siendo un tema vigente y un tema que no solamente está vinculado con la visión de la organización administrativa y de la eficiencia administrativa, sino también de manera muy importante con la visión del ejercicio del poder e incluso con una visión ideológica.

Soy de los que piensan que sigue habiendo una relación entre la antigua y vieja filosofía conservadora, con ciertas tendencias de la centralización, y la liberal con la federalización. Entonces hay una mezcla de ideología, de ejercicio del poder, de distribución del poder en el marco de un pluralismo que ahora es más vivo y más vigente en el país, y también hay una variable de deficiencia administrativa, porque lo más cercano a la gente, las acciones más vinculadas con el destinatario final de los servicios de la administración, es siempre algo mucho mejor, más eficiente, más eficaz, más cálido, si se da con cercanía y no con lejanía. Creo que podría decir a manera de conclusión, incluyendo estas referencias que se hicieron, es que México por las razones que aquí explicamos históricamente, decidió incursionar por el modelo federal en la forma y ejerció en los hechos un centralismo salvaje durante mucho tiempo. Este centralismo en los hechos empezó a cambiar cuando las deformaciones de la burocracia convirtieron en

una propia limitante el ejercicio hipertrofiado y centralizado del poder, y cuando también el discurso federalista empezó a calar un poco en el ánimo de algunos políticos y de algunos dirigentes. Creo honestamente que hubo algunos Presidentes que sí creían en el Federalismo a pesar de la tentación de tener hilos del control del ejercicio del poder público.

Con las modificaciones que se hicieron en la década de los 80 y de los 90, se dio un paso importante, la descentralización de la educación, de la salud, el fortalecimiento de algunas facultades concurrentes, ahora en manos de los estados, algunas negociaciones mayores en la parte presupuestal, y las reformas que permitieron un cambio del sistema electoral y democrático del país y de la Ciudad de México que antes era un apéndice del Ejecutivo, era un departamento del Ejecutivo, para convertirlo en una entidad federativa autónoma. En el marco de la distribución de los poderes, significaron un avance, un avance insuficiente, y partiendo del supuesto de que de la centralización, para ir a lo opuesto es descentralización, aunque en realidad el Federalismo auténtico es el fortalecimiento de la base. Hubo avances pero no se acabó el proceso, y no solamente no se concluyó, sino que a partir del 2000, advierto el riesgo de la recentralización de algunas de las tareas que habían empezado a ir hacia los estados. Después de haber vivido el fracaso de la Convención Nacional Hacendaria, que efectivamente no pudo transitar con algunas aspiraciones de ideólogos y de gobernadores que creímos que había la posibilidad de dar el paso.

Después de empezar a advertir de una manera cada vez más clara estos intentos de recentralización, de complicación de las reglas de operación para favorecer más la autoridad central, y particularmente en los campos del desarrollo social, del desarrollo rural del campo en materia de seguridad, en materia de elecciones entre otros aspectos, surgió una voz de alarma en la Conferencia Nacional de Gobernadores, que nos llevó a plantear: hagamos un alto en el camino, pasemos más allá de la revisión ordinaria anual que cada gobernador realiza con la federación en condiciones desiguales. Pongámonos de acuerdo por encima de ideologías partidistas, para ver qué está pasando con el Federalismo mexicano y hubo consensos en la Conferencia Nacional de Gobernadores, de gobernadores emanados de distintos partidos políticos que había que revisar esto y presentar un frente común, no sólo frente al Ejecutivo, sino ahora también frente al Congreso, porque el poder del Ejecutivo ya no es tan omnímodo como lo era antes cuando tenía el presidente al Congreso en sus manos. Entonces se planteó la necesidad de hacer estas reuniones, hubo planteamientos críticos, se invitó a la academia para que se expresara de la forma como se ha expresado aquí Fernando Pérez Correa. Quienes somos parte del sistema tenemos que cuidar también nuestro discurso, porque tenemos obviamente que tener relaciones de colaboración, de negociación con los ámbitos federales de gobierno.

Quiero decir honestamente que no identifico en el titular del Ejecutivo o en el de Hacienda, o en el de algún legislador la visión centralizadora, sino es muchas veces parte de una tendencia que tiene resabios culturales ancestrales y no muy ancestrales, recientes, es parte de una cultura que tiene que transformarse con un crecimiento de la democracia participativa, con la mayor participación en el protagonismo gubernamental, no sólo de los funcionarios públicos, sino también de los grupos de la comunidad, por eso yo hablaba de que un elemento muy importante para fortalecer un Federalismo ideal es darle vida más plena a las regiones, y la vida más plena no es de más poder de los funcionarios en el Municipio del Gobierno del Estado, sino más poder de la sociedad. Quisiera decir que, coincidiendo en lo esencial con lo que aquí se ha expresado, pienso que estamos en un momento muy importante para poder generar un movimiento que permita avanzar en el Federalismo y con ello contribuir a la racionalización de la administración. Para ello necesitamos que este mecanismo que ha surgido, que no existía, que es la Conferencia Nacional de Gobernadores, y que efectivamente incluso eso se trató en las últimas reuniones, no queremos que nos la expropien, como se expropió la Convención Nacional Hacendaria, queremos que sí participe el Ejecutivo, porque no concebimos la Constitución de un Federalismo sin el Ejecutivo, y además reconociendo la labor y la representatividad del Ejecutivo, el Ejecutivo es el jefe del Estado Nacional, representa a los Estados Unidos Mexicanos, es jefe de gobierno, pero también es Jefe de Estado. Sin embargo, ya no tiene el poder, por fortuna, que tenían antes, en una etapa de presidencialismo absoluto en México, y por ende creemos que en la relación de fuerzas democráticas, en donde ahora el Congreso realiza una tarea de mayor articulación política que antes, de mayor independencia, en una nación, en donde hay gobiernos de orígenes distintos, gobiernos divididos, hay un clima y un campo más abonado para poder avanzar en la conformación de este modelo ideal, al que debemos de aspirar ideológicamente,.

En este orden de ideas, me parece muy importante que hayamos hecho un alto en el camino y los estados por primera vez, porque nunca antes se había hecho, digan: “Señores, queremos ver qué está pasando con el Federalismo mexicano, y ya expresamos que nos preocupa lo que está sucediendo, que nos preocupa que no se acabe cabalmente este proceso de descentralización”, o si se quiere decir de otra manera, de fortalecimiento de lo local en el marco de las atribuciones concurrentes federales, y que deseamos con la participación del Congreso, poner ahora que viene un periodo de campaña, en la agenda de los temas que van a estar en un proceso electoral para renovar la Cámara de Diputados, en el 2012 la Presidencia de la República, tener suficientes elementos articulados, claros, que nos puedan ubicar en dónde estamos y hacia dónde debemos de aspirar. Me parece muy importante que se haya hecho este trabajo, que fue a iniciativa nuestra, de la Conferencia de Gobernadores, en donde están estas instituciones a las que yo me refería al principio, y en donde el Instituto Nacional de Administración Pública está participando de manera activa.



Le decía a Fernando que me hubiera gustado escuchar este discurso en Álamos Sonora, porque se invitó a las instituciones a que estuvieran ahí presentes, pero hay todavía espacios para hacerlo, el proceso no ha terminado, en Álamos se hizo una recapitulación de la consulta, se hizo un documento para entonces avanzar en las negociaciones con el Congreso y con el presidente de la República, con el Ejecutivo Federal, con los propios gobernadores y yo creo que esa agenda de todo este año que aún nos falta y del año 2009, donde tenemos además la ventaja de una elección, creo que en la agenda política del país, no sólo en la agenda de la Administración Pública, sino sobre todo en la política, debe de ponerse en un lugar especial, considerando que tenemos graves retos y problemas en el momento, como la crisis económica y la crisis de seguridad pública por la que atraviesa el país, pero debiéramos también de incluir el tema del Federalismo, porque con un Federalismo más pleno podemos enfrentar.

## **CONCLUSIONES Y CLAUSURA**

Presidente.- **José R. Castelazo**  
Moderador.- **Ricardo Basurto Cortés**  
Panelistas.- **Benjamín González Roaro**  
**Melquiades Morales Flores**  
Mensaje: **Rolet Loretan**

**José R. Castelazo.** Vamos a entrar a la última sesión de este seminario, y le damos la bienvenida al diputado Benjamín González Roaro, diputado federal y presidente de la Comisión de Función Pública de la honorable Cámara de Diputados, y nuestro amigo, Eliseo Rangel Gaspar, quien es el Secretario Técnico de la Comisión del Federalismo del Senado de la República y que viene en representación del senador Melquiades Morales, distinguido poblano, que preside esa Comisión. entendemos perfectamente las razones de la ausencia del senador Melquiades Morales, pero le damos la bienvenida con mucho gusto al licenciado Rangel Gaspar.

Voy a contextualizar a nuestros dos invitados para que finalmente ellos den su mensaje; primero el licenciado Rangel Gaspar, y finalmente Benjamín González Roaro, y le pedimos a él que clausure el evento en su capacidad de diputado federal, de representante federal, hablando de Federalismo.

Este seminario se diseñó dentro de la Convención Nacional de Profesionales en Administración Pública, ésta es la primera reunión nacional que realiza el INAP, concebida como una Convención Nacional de Profesionales en Administración Pública.

Quisimos privilegiar entre la audiencia a nuestros estudiantes de la maestría, y de la licenciatura, porque finalmente en una casa de estudios, tienen que participar los estudiantes. La convención inició con la última sesión del Consejo Directivo ayer en la mañana, adonde fueron invitados los expresidentes en su calidad de integrantes del Consejo de Honor. Después hubo una reunión de Institutos de Administración Pública de las entidades federativas, que fueron invitados efectivamente, como decía Fernando Pérez Correa, o el propio gobernador, no es que hayan sido ellos los convocantes y luego ser invitados, nosotros los convocamos y fueron invitados, es muy importante que los institutos estén presentes en este tipo de reuniones, sobre todo porque junto con el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, nos comprometimos en marzo pasado, estando en Bruselas, a realizar un seminario internacional, y aquí es

donde situamos este seminario internacional dentro de la Convención y pareció ser razonable la propuesta para la Instituto Internacional y así lo armamos.

En todo el evento del armado del seminario fuimos orientados por Luis García Cárdenas, quien nos ayudó a realizar este seminario, él se puso de acuerdo con los ponentes en el extranjero, él fue el que les escribió y les explicó en inglés y en francés, lo cual es muy natural en él porque él habla esos dos idiomas. Luego realizamos las mesas de seminario y finalmente quisimos invitar a dos representantes populares para que estuvieran con nosotros, para no desunir lo que de natura está unido, la política y la Administración Pública, al presidente de la Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados y al presidente de la Comisión del Federalismo del Senado de la República, entonces tuvimos prácticamente todas las expresiones, el presidente de la CONAGO, José Natividad González Parás, el Senado de la República, la Cámara de Diputados, la Academia que es pesimista, como dice Pérez Correa, la presencia de los IAP's a través de su vicepresidente y de algunos presidentes de los IAP's, y la presencia de los expresidentes.

Fue muy atendido cada uno de los paneles y sobre todo las estudiantas, las asociadas, las maestras y los estudiantes y los profesores, algunos consultores y asociados del Instituto. Dicho esto, yo creo que les da más o menos un panorama general. Partimos de una tesis que la compartimos con los ponentes, para ser fuertes hacia el exterior, todo país tiene que se fuerte en el interior, es como nosotros mismos; es decir, para actuar con fortaleza tiene uno que tener fortaleza primero interior, y luego exterior; así es la tesis que preside todo este evento. Luego aprendimos que el Federalismo es un concepto político, económico, social y cultural, es un concepto multifactorial, difícilmente aprensible para fines académicos; porque indudablemente cuando uno habla de Federalismo, como dice Pérez Correa, habla uno de poder y de distribución de poder, y entonces uno toma una posición ideológica o política, es irremediable, somos seres humanos llenos de pasiones y el Federalismo también representa una pasión por el poder, y lo digo no en forma de crítica, de criticar la ambición por el poder no.

El Federalismo es una forma de distribución del poder y de gobierno de cualquier república; el Federalismo es un fenómeno ciertamente complejo en un mundo complejo, como diría Foucault, complejo y postmoderno, y como afirmaría Robert Dahl, un mundo poliárquico, en donde los centros de poder se manifiestan más allá de las fronteras y con o sin gobiernos, el poder ya está en muchos lugares, y entonces muchos poderosos por ejemplo, como nos decía ayer el subsecretario Carlos Rico, aprovechan al Federalismo para sus cosas malas, no para sus cosas buenas, refiriéndose al tráfico de armas. ¿Por qué? Porque en Texas esa facultad es de un Estado, y entonces la gente puede comprar armas y puede contrabandear armas, y no es una facultad de la federación, entonces el Federalismo se aprovecha para lo bueno y para lo malo, los gobiernos según la OCDE, debemos organizarnos corporativamente. ¿Qué

quiere decir, que el gobierno sea corporativo?, ¿quiere decir que sea gerencial?, ¿quiere decir que no tome en cuenta la voluntad de la sociedad que los crea y que se manejen como una corporación? El propio término “corporación” es chocante para la ciencia política, y la ciencia política lo estudia como un fenómeno de concentración de poder, no de distribución de poder, de manera que la OCDE quizá pueda estar equivocada cuando habla de gobiernos corporativos por un lado y por otro lado exige el fortalecimiento de lo local, ahí hay otra paradoja más, es lo que está pasando.

El hecho de recurrir al Federalismo, actualmente está sirviendo para poner el énfasis en la cooperación sobre el conflicto, en la lucha por el poder siempre, desde hace siglos, es una tensión entre cooperación y conflicto, cooperación y conflicto, a veces como decía Isidro Muñoz, pendularmente, está más de un lado que de otro, pero con el Federalismo, estamos convencidos en este seminario, se ayuda más en la cooperación y prevé el conflicto, de manera que se puede atacar el ineludible conflicto de una mejor manera desde un sistema federativo. Si el Estado de hoy quiere recuperar influencia y poder de regulación, de acción, de distribución de la riqueza, ha de organizarse mejor y cada vez sería mejor si lo hace descentralizadamente, probablemente esto sea un proceso, como se señaló en los distintos paneles, y para tener un régimen federal eficaz, todavía tenemos que esperar mucho tiempo.

Sin embargo, hay que acordarse de una novela de Stefan Zweig, se llama "Impaciencia del corazón", somos muy impacientes, ya estamos muy, muy impacientes en todos los países porque realmente el poder llegue a tener comida en la mesa, escuela para los hijos y tengamos transporte eficiente y todos los servicios en nuestro hogar, eso se dice fácil y es durísimo, durísimo lograrlo, si Tocqueville volviera para describir la democracia en América, seguramente abordaría su enfoque a través del Federalismo; en aquel entonces lo hizo a través del Federalismo e hizo énfasis en la descentralización, pero lo hizo de una manera lineal, hoy Tocqueville tendría que hacerlo desde un enfoque sistémico y eso es mucho más complicado, la descripción de la democracia en América ya ni por su propio nombre podría pasar en ningún Congreso medianamente serio; es decir, qué es el Federalismo si no es una expresión democrática, como diría González Parás, Federalismo y democracia, y Federalismo y democracia están implicados en toda la historia de lo que vimos aquí con Role Loretan, con el profesor Bakvis, con Christine Martell. Christine fue tremenda porque nos habló de un pragmatismo y entonces nos sorprende que los Estados Unidos sea pragmático, cuando ésa es su verdadera esencia, el pragmatismo, y su Federalismo es pragmático; mientras que por ejemplo el Federalismo argentino, que nos refirió Enrique Saravia, o el venezolano, es un Federalismo solemne, que no resiste la práctica, se nos enseña en las gráficas y nos dice, si no me equivoco, y en el nivel local, en el nivel municipal, Brasil capta el 37; en ese mismo nivel estamos muy atrasados con respecto a Brasil, es un número fuerte, es un número durísimo, y a lo mejor

muchos sistemas federales en Europa están más atrasados que Brasil en la concepción de ese Federalismo, entonces es un problema tratar de explicar el Federalismo.

Lo que quiero decir a través de un concepto aunque sea ideal, es que nosotros tenemos una idea del Federalismo que es muy romántica quizá, pero recordemos que murieron millones de mexicanos, unos luchando por el centralismo y otros por el Federalismo, entonces no es tan romántico, casi todos los muertos los pusieron los pobres en estas guerras., pero los ricos luego acordaron sus asuntos y entonces ya quedamos en que era una solución mexicana maravillosa; vamos a hacer un régimen federal centralizado, maravilloso, si hay una definición interesante, puede ser ésta.

En el Panel 1, *La Administración Pública y el Federalismo en Europa*, participó Javier Barros Balero, Rolet Loretan, José Ignacio Madrazo Bolívar, es director general para Europa de la Cancillería. En el Panel 2, Christine Martell, Herman Bakvis, Christine Martell, por la Universidad de Colorado, para referirnos el Federalismo en Estados Unidos. Me gustó mucho algo que dijo Herman Bakvis, que Canadá es una federación con características de modelo parlamentario, muy interesante porque uno en la mente trata de conjuntar también otra paradoja, entonces confirmamos que el Federalismo está lleno de paradojas, una cosa es el discurso político o la concepción analítica y científica, y otra cosa es la realidad en cada uno de los países. Carlos Rico Ferrat, Subsecretario para América del Norte, estuvo muy bien con los ejemplos que puso de cómo México aprovecha el pragmatismo de los Estados Unidos para colarse en los vacíos que nos refería Manuel Quijano, que no hay vacíos de poder. Entonces la política exterior con respecto a América del Norte, concretamente los Estados Unidos, aprovechamos los vacíos que tiene el Federalismo estadounidense, para pelear en el nivel estatal o en el nivel federal, las cosas que queremos para con nuestros connacionales.

En el Panel 3 *Administración Pública y el Federalismo en América Latina*, y algo que nos deja Enrique Saravia, es que no hay forma de entender la complejidad de cualquier Federalismo si no se puede expresar en el nivel local, la descentralización no es un hecho político nada más, no es un acto político, y es, lo interpretó, pura demagogia si no va unida a una capacidad de respuesta administrativa y financiera; es decir, ¿para qué hablamos de Federalismo si no se puede expresar en el nivel más inmediato a su destinatario?, en el nivel realmente más caro para la población, que es poder ver al gobernante, platicar con él y ponerse de acuerdo con él, y castigarlo en la próxima elección si se portó mal, o premiarlo si se portó bien; es todo un conjunto. El Federalismo es una reforma de Estado, no es una reforma nada más a uno de los elementos constitutivos del Estado, es una reforma al propio Estado; luego Genaro Aguilar nos demostró en forma muy modesta, pero muy contundente con sus gráficas como buen economista, nos trajo números y nos dejó atónitos para muchas cosas. Manuel Quijano hizo una muy buena reflexión social, de

carácter social, económico y político-administrativo. Nos dice Manuel que si no hay ciudades intermedias bien desarrolladas, no va a haber Federalismo, y eso significa, quierase o no, un cuarto nivel de gobierno, la tendencia es ésa. Ahora, mientras más nos tardemos en asumirla responsablemente, menos capacidad de gestión va a tener el gobierno o los gobiernos en cada Estado.

Finalmente, el gobernador González Parás, vinculó Federalismo con democracia, y nos llamó a reflexionar en la evolución histórica, cómo se movió de un régimen a otro, cómo se va moviendo este régimen presidencialista a un régimen presidencial, que no es lo mismo; para nuestros amigos del extranjero, el presidencialista es un Ejecutivo totalizador, no totalitario, totalizador. Mientras el régimen presidencial fortalece al Ejecutivo, pero que no lo deja hacer lo que quiera, lo que se le ocurra. Entonces es muy importante conocer esta evolución, y nos dice, ¡cuidado con la reversión! porque el Estado federal quiere recoger cosas que ya nos había dado, y habló Fernando Pérez Correa de la expropiación. Cuidado con la reversión pues nos hacen pensar que las cosas no están tan sencillas, ni para la Federación, ni para los estados y mucho menos para los municipios.

Finalmente creo que fue muy crítico Fernando Pérez Correa, pero ésa es la función también de la academia, ser muy críticos, pero lo fue en una crítica muy leal, porque volteaba a ver al gobernador y le compartía su mensaje de manera muy fina y el gobernador le respondió también de forma elegante.

Pérez Correa nos dice que la historia de México es la historia misma del Federalismo, es como la historia de la Administración Pública que vamos a hacer aquí, con motivo del Bicentenario y vamos a ver como a través de esa historia se alternan el Federalismo y el centralismo.

Fue muy buen seminario y creo que lo vamos a cerrar con broche de oro con las dos participaciones de nuestros invitados. Creo que estuvo bien contextualizado con la ayuda de mi equipo porque esto no lo hice espontáneamente desde el escritorio sino con la colaboración de un valioso grupo de personas. Tiene la palabra Eliseo Rangel Gaspar.

**Eliseo Rangel Gaspar.-** Presto mi voz para que hable el Senador Melquiades Morales:, Estimados amigos José Castelazo, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública; señor Diputado Benjamín González Roaro, señor moderador Ricardo Basurto Cortés, Secretario Ejecutivo de este Instituto, en buena hora el INAP convoca a académicos, administradores y servidores públicos para analizar desde una perspectiva comparada la situación del Federalismo y la Administración Pública, tema no solamente relevante, sino toral para el desarrollo de los países como el nuestro; como Presidente de la Comisión sobre Federalismo, intercambiar puntos de vista con expertos en el tema resulta por demás enriquecedor;

la selección de experiencias no podía ser más afortunada, ya que los casos de Europa, Canadá, Estados Unidos, América Latina y México permiten comparar, a fin de establecer qué tan parecidos son los federalismos de cada una de estas regiones, o bien precisar sus diferencias de manera clara, a fin de retomar lo positivo de cada una de ellas y adaptarlo de forma dinámica a realidades diferenciadas; la comparación no es sencilla, ya que por un lado la evolución del Federalismo en nuestro vecino del Norte viene desde su fundación como país, mientras que el caso de Europa es un proceso relativamente reciente; partimos de un hecho incuestionable que resume magistralmente George Anderson, Presidente del Foro de Federaciones: 28 países tienen un sistema de Gobierno Federal, dice, abrazan esta forma de gobierno naciones como Estados Unidos o Micronesia, las preguntas que se plantea el mismo Anderson en su reciente libro son por demás pertinentes, cómo han crecido las naciones federalistas, cómo se hace federal a un país, cómo se recolecta y se distribuye el dinero, cómo se divide el poder en las naciones federalistas, y cómo se divide la diversidad al interior de esas naciones; como bien señala Watts, el 40 por ciento de la población mundial se organiza alrededor de formas federalistas, Watts asume la funcionalidad del Federalismo al considerarlo como una técnica constitucional de organización que permite la acción a través de un gobierno que comparte propósitos comunes, junto con la administración autónoma de unidades de gobierno que mantienen su autonomía y sus autonomías, y cada uno es responsable de su propio electorado, el proceso de reforma de Estado que México vive, también se ha hecho esas preguntas y estamos en un intenso debate siempre constructivo, a fin de encontrar las mejores alternativas para consolidar la vía federalista en México, misma que se inició hace ya casi dos siglos; compartimos por ejemplo lo que establece uno de los más eminentes teóricos del Federalismo, Daniel Eleazar, quien afirma que Estados Unidos inventó hace más de dos siglos el Federalismo moderno y señala: una federación es una organización política compuesta por entidades fuertemente constituidas y un gobierno general fuerte, ambos poderes delegados por la gente y su ejercicio, que busca el bienestar de los ciudadanos.

Por su parte, quien fuera también Presidente del Foro de Federaciones, Bob Rae señala: la idea del Federalismo la describe ante todo como una idea democrática, lo que implica respeto de la identidad de la gente y de su elección política, la idea del Federalismo implica un diálogo que nunca termina acerca de quién hace qué; en México se ha desarrollado un Federalismo acorde con nuestras propias necesidades y experiencias, uno de los inventores mexicanos más conocidos en este ámbito, Luis Aguilar ha dicho: “las principales características institucionales y políticas del Federalismo mexicano tienen su origen en los planteamientos y debates que tuvieron lugar al inicio de la vida independiente de México y que buscaron definir cuál debía ser la organización política que garantizara la soberanía y la integridad del Estado Mexicano naciente, así como un gobierno estable y eficaz en el cumplimiento de sus funciones políticas, el Federalismo se consideró como la única solución para preservar la unidad nacional”.



Como se observa, el Federalismo es un tema vivo que intelectuales, académicos, políticos, organizaciones no gubernamentales, han estudiado opinando, opinado y desarrollado de manera continua; en México se ha desarrollado un Federalismo independiente y dual; por un lado los órdenes de gobierno comparten competencias y responsabilidades, por ejemplo en el ámbito de la justicia, las atribuciones están divididas en delitos del Fuero Común y delitos del Fuero Federal, en educación, salud y seguridad pública también se comparten mociones, es por ello que el Federalismo mexicano es interdependiente; así mismo es dual en virtud de que cada orden de gobierno es autónomo en su área de responsabilidad.

Se tiene una Federación fuerte, pero cada orden de gobierno toma decisiones de manera autónoma en el ámbito que le corresponde; en este marco, el pasado 28 de octubre, en representación de los integrantes de la Subcomisión de Federalismo, de la Subcomisión de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, creada al amparo de la ley para la reforma del Estado, en nombre propio y de diversos senadores y diputados de los grupos parlamentarios, integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión.

Tuve el privilegio de presentar una iniciativa de reforma a diversos artículos de nuestra Constitución a fin de precisar temas clave en materia de Federalismo y romper así ataduras como las señaladas anteriormente; la iniciativa propone reformar los artículos 27, 48, 73, 115, 116 y 124 para con ello actualizar los postulados de la Constitución en esta materia y hacerlos congruentes con la realidad social que vive nuestro país; en la reproducción de motivos de la iniciativa mencionada, se señala que el objetivo general de las reformas planteadas es en síntesis crear un genuino Federalismo que propicie un mayor equilibrio entre los tres órdenes de gobierno, potencia en las habilidades de los ciudadanos, organizaciones civiles, unidades productivas y genere mayor espacio de libertad local para la procuración de un desarrollo regional equilibrado.

Al interior del grupo de trabajo del Federalismo fue un criterio aceptado que en la medida de lo conveniente se establecieran espacios de decisión hacia estados y municipios, en lugar de adoptar esquemas centralistas que se imponen desde los poderes Legislativo y Ejecutivo federales, en asuntos que competen a las autoridades locales y sus comunidades.

De esta manera, la propuesta pretende ir hacia un esquema federalista que transfiera las facultades de decidir más que la decisión misma; en concreto, la iniciativa propone retomar, reformar la Constitución en aspectos como los siguientes: capacidad jurídica plena de los estados, Distrito Federal y municipios para poseer bienes, se proponen dos adiciones a la fracción VII, VI del artículo 27 para dar plena jurisdicción a

la capacidad de los estados, el Distrito Federal y los municipios para adquirir y poseer bienes necesarios para el ejercicio de las atribuciones que esta Constitución y las leyes les confieren.

Las entidades federativas de los municipios participarán con el Gobierno Federal en la administración de bienes, muebles e inmuebles públicos del patrimonio nacional y contarán con un registro de los mismos que integren su patrimonio, esta reforma hará factible una mejor y más plural gestión del patrimonio de los mexicanos al incluirse la posibilidad de que las entidades federativas y los municipios participen en los actos de administración de recursos naturales ubicados en su en su territorio pero en ningún caso esto significará el traslado de dominios del patrimonio nacional.

Jurisdicción insular: en este esquema de Federalismo renovado y en materia de derecho insular, se comparte con los estados y municipios de la federación que tienen litoral, la jurisdicción sobre las islas, cayos y arrecifes que se encuentren hasta una distancia de 12 millas náuticas de su línea de costa, la jurisdicción federal continuará en aquellos territorios insulares localizados más allá de dicho límite; de acuerdo a acuerdos de compensación en caso de extensión a los impuestos locales, se propone una adición a la fracción VII del artículo 73, con el fin de que cuando una extensión fiscal de carácter federal tenga como consecuencia directa la disminución de los recursos que las entidades federativas podrían recaudar, la federación acordará con los estados una forma de compensación que les permita a éstos subsanar los recursos con los que contarían de no haberse establecido esa norma, lo que implica un principio de corresponsabilidad y de solidaridad de parte de la federación con los estados al momento de diseñar las políticas fiscales.

Se propone reconocer la diversidad municipal y autonomía administrativa del municipio, se busca hacer partícipe a los ayuntamientos en el proceso de reformas a las constituciones locales, proponemos establecer el servicio municipal de carrera y promover la democracia participativa en el municipio; para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de sus funciones, los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán concesionar por sí o en común los servicios públicos que les corresponden, de conformidad con lo dispuesto por las leyes municipales aprobadas por las legislaturas de los estados.

La formación y crecimiento de zonas metropolitanas han jugado un papel central en el proceso de desarrollo del país, al grado que más de la mitad de la población urbana de México se asienta en zonas metropolitanas, en ese sentido, es necesario generar estrategias de instrumentos para que la planeación, coordinación y administración metropolitana se constituyan como mecanismos de gestión social y acción

institucional que puedan decidir en el ordenamiento del territorio, el desarrollo económico y la gobernabilidad para dar sustentabilidad a nuestras metrópolis.

Se propone adicionar el primer párrafo de la fracción VII del artículo 116 para que las entidades federativas cuenten con facultades para celebrar convenios, para que una entidad colabore exclusivamente en el ámbito administrativo con otra u otras entidades en el ejercicio de sus funciones y para la prestación de más y mejores servicios públicos y/o de desarrollo regional que impliquen las voluntades y recursos de dos o más entidades federativas en beneficio de los mexicanos; se propone la facultad para que las entidades federativas administren libremente su hacienda bajo ciertas condiciones; se propone facultar a las entidades federativas y municipios sus organismos descentralizados a contraparte con las sociedades de banca y crédito conforme las bases que establezca el Congreso de la Unión;

La iniciativa considera la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero al artículo 124 para establecer reglas claras de definición de las facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno, la Federación, los estados y los municipios, la reforma es para que el Congreso de la Unión expida la legislación que determine las bases generales de las facultades concurrentes y precise con claridad las que corresponden a cada orden de gobierno; la propuesta de adicionar un nuevo cuarto párrafo al artículo 124 derivada de la Convención Nacional Hacendaria es el establecimiento a nivel constitucional, por primera vez en nuestra historia, de un sistema nacional de coordinación de las haciendas estatales, mismo que deberá regirse conforme a una ley de coordinación hacendaria, en virtud de la cual se permitirá a las entidades federativas coordinarse con el Gobierno Federal o entre sí para la mejor participación de los ingresos y distribución de las responsabilidades en el contexto de la necesidad del posicionamiento de nuestro régimen hacendario.

Estimados amigos, esta apretada síntesis de la iniciativa de reforma constitucional permite dar cuenta de la posición de un nutrido grupo de legisladores, en torno a la necesidad de reformar la Constitución a fin de dar un paso adelante en la construcción del Federalismo mexicano; no solamente tenemos que actualizarlo, sino sobre todo hacerlo que refleje un Federalismo más digno que nunca, un Federalismo en el que la CONAGO consolide su interlocución con el Ejecutivo y con el Congreso, un Federalismo donde la responsabilidad fiscal debe ser compartida y la administración del patrimonio nacional tienen la necesidad de integrar a los estados.

Estoy cierto de que lo que se diga y se proponga en los seminarios como éste, en mucho nos ayudarán a encaminar la iniciativa, mejorarla y profundizarla, es un trabajo que México necesita y en el cual los

políticos, intelectuales y académicos debemos poner lo mejor de nosotros, México lo merece, la sociedad nos lo reclama.

Muchas gracias.

**José R. Castelazo.-** Muchas gracias Eliseo, por favor transmite nuestro agradecimiento al Senador Melquiades Morales. Quiero proponerle al Senador, por tu conducto, que hagamos el seguimiento a lo que estamos ahorita iniciando, un seminario para ver, específicamente la iniciativa, para tratar de colaborar con el Senado de la República y no solamente con nuestra opinión, sino que realmente haya una posición del INAP para apoyar esta reforma, sobre todo porque nuestros institutos de Administración Pública de los estados tienen mucha información fresca y clara, viva, entonces si por favor le podemos armar algo junto con el Senado de la República; ahora le pido a nuestro representante diputado federal Benjamín González Roaro, tenga la bondad de tomar la palabra.

**Benjamín González Roaro.-** Desde luego lo primero que tengo que expresar es mi reconocimiento y felicitación al Instituto por organizar eventos de esta calidad académica y sobre todo propiciar los espacios para una reflexión pausada acerca de asuntos que son de gran trascendencia para la vida de nuestro país; para hablar sobre Administración Pública y Federalismo, y desde mi papel como diputado federal, yo creo que sería muy conveniente dirigirme a ustedes explicándoles lo que en esta última legislatura, la Cámara de Diputados ha hecho en estas materias, Administración Pública con Federalismo; antes quisiera decirles que yo tuve la oportunidad de ser diputado federal en la legislatura LV y ahora en la LX, y en estos 15 años el Poder Legislativo y en general la Administración Pública del país ha cambiado mucho, yo recuerdo que en aquella legislatura del 91-94 el presupuesto de egresos llegaba preparado desde la Secretaría de Hacienda y en la Cámara de Diputados no le cambiaba una coma, realmente era el presupuesto que el Presidente de la República enviaba y como en ese entonces había una fuerza mayoritaria que con sus votos podía sacar cualquier ley, pues aprobaba el presupuesto sin ninguna modificación, además ese presupuesto era un presupuesto totalmente centralista, hablando de los temas que aquí ustedes han discutido, porque los recursos que se transferían para que los ejercieran directamente los estados pues eran muy exiguos, prácticamente no había recursos que se transfirieran a los estados, lo que ha sucedido en estos últimos 15 años se refleja en el momento en que los diputados aprobamos el presupuesto, que como ustedes saben es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados; ahora, el 30 y tantos por ciento del presupuesto federal se transfiere a los estados para que éste sea gastado en los distintos ramos de educación, de salud, de combate a la pobreza, de seguridad pública, y la construcción del presupuesto es mucho más complicada, porque ahora no existe ninguna fuerza política que con sus votos, con los votos de ese partido puedan sacar ninguna ley, entonces la construcción de cualquier

acuerdo parlamentario tiene que pasar por el consenso por lo menos entre dos de las tres grandes fuerzas políticas del país: PAN, PRD y PRI, entonces el presupuesto pues ustedes imaginarán no es fácil de construir, lo que decía el gobernador de Nuevo León es totalmente cierto, recibimos la visita de todos los gobernadores, de los rectores de las universidades, también el Presidente del INAP nos hizo favor de visitarnos a solicitar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

¿Qué es lo que siente la Cámara de Diputados en relación a este presupuesto que cada vez más se traslada a los estados y municipios? Siente una gran desconfianza de cómo se están ejerciendo esos recursos. ¿Qué quiere decir esto? Que en muchas ocasiones se ha descubierto que recursos etiquetados a un ramo, por ejemplo, de salud, no se gasta en hospitales o médicos, se gasta en otras cosas, y como existe la soberanía de los estados, el órgano técnico de la Cámara de Diputados y el poder que tiene la facultad de fiscalizar el uso de los recursos, no podía hacerlo en los estados.

Hubo, incluso, algunas controversias de carácter constitucional que la Corte resolvió hace dos o tres años, pero la Constitución no establecía ese criterio que la Corte, como lo fue en el caso de Oaxaca, entonces esta legislatura, con esa sensación de que los recursos no están suficientemente vigilados, ha avanzado en temas de transparencia, de evaluación, de fiscalización y de rendición de cuentas de manera muy importante, y tiene que ver no solamente con obligaciones que se le están imponiendo a la Administración Pública Federal, sino también a los estados y municipios.

Al respecto, quisiera hacerles algunos comentarios, por ejemplo la primera Reforma Constitucional que se aprobó en esta legislatura fue al artículo sexto, que tiene que ver con la materia de transparencia, se reformó este artículo para que los mismos principios de transparencia que existen a nivel federal pudieran existir a nivel de los estados, muchos estados, prácticamente todos, tienen sus institutos de acceso a la información pública, pero no en todos los estados se respetaban los principios de independencia, los principios de accesibilidad del público a esta información pública, entonces esta Reforma Constitucional ha provocado que en el último año todos los estados vengán modificando sus constituciones locales para respetar los principios mínimos de acceso a la información pública que establece la Constitución Federal.

Esto es un gran avance en materia de transparencia. Otras cosas que hemos hecho en esta legislatura, por ejemplo tienen que ver con la vigilancia de los recursos naturales, por ejemplo se le asignaron de manera expresa en la Constitución, facultades a la Auditoría Superior de la Federación para que audite recursos de origen federal cuando son gastados por estados o municipios, y no sólo eso, sino que la Auditoría Superior de la Federación puede auditar también cualquier entidad, persona física o moral que gaste recursos de origen federal- Entre otras facultades o más bien obligaciones, las entidades, los municipios y los

particulares tienen la obligación de entregar a la Auditoría Superior de la Federación los documentos que ésta solicite para su revisión y fiscalización; no solamente esta obligación se le da a los estados y municipios, sino también se le impone a los otros poderes, Poder Judicial y al Poder Legislativo.

En materia también de vigilancia de recursos federales, se avanzó de manera importante al establecer en la Constitución las características de independencia y autonomía que deben de tener las entidades estatales de fiscalización, porque se decía muy bien, en muchos casos la Auditoría Superior de la Federación no tiene los auditores suficientes para vigilar o para hacer una auditoría, entonces se establece un convenio con el órgano de fiscalización del Estado, pero llegaba también la duda, para todos los partidos, de que esos órganos de fiscalización fuesen algunos apéndices del Gobierno Estatal, entonces en la Constitución quedó establecido que de ahora en adelante las entidades estatales de fiscalización tendrán autonomía de decisión sobre el ejercicio de sus atribuciones sobre su organización interna, su funcionamiento y resoluciones, lo que es más importante, los auditores ahora serán electos por las dos terceras partes de cada Congreso Estatal; esto quiere decir por mayoría calificada, lo que va a obligar a que los personajes que se elijan para estas funciones sean más independientes, generen consensos y al mismo tiempo se está pidiendo que tengan experiencia en el ramo y que su duración por lo menos sea de siete años, esto con el tiempo irá haciendo que los auditores de los estados no coincidan con la administración sexenal de los gobiernos estatales.

Otra situación que hemos avanzado en esta legislatura, es el crear todo un sistema de evaluación del desempeño, este sistema, este sistema de evaluación del desempeño obliga a que tanto la federación como los estados y municipios cuando se trate de recursos federales, sometan su ejercicio a un proceso de evaluación. La ley, en este caso, de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece los mecanismos mediante los cuales se van a establecer estos indicadores de evaluación y la necesidad de que estos indicadores se publiquen y se transparenten; y algo muy importante que recién sucedió, esta legislatura estableció una nueva *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, tiene el propósito de homologar, a nivel federal, estatal, municipal y en los poderes legislativo y judicial, los principios de contabilidad bajo los cuales se lleven a cabo los registros que haga cualquier ente público; esto es muy importante, porque si bien la Auditoría Superior de la Federación podía ya revisar lo que se gastaba en los estados de recursos federales, los documentos que revisaban no eran compatibles con los documentos de otro Estado, de otro municipio y con los de la federación. Es más, ustedes lo saben perfectamente, que existían o existen hoy en día, muchos municipios que ni siquiera contabilidad tienen, o que no registran en sus activos los bienes muebles que van comprando durante su administración y que llevaba a que una vez terminada la administración del municipio, en algunos casos, esto simple y sencillamente desaparecieran, la ley que ahora se aprobó tiene distintos capítulos, el del sistema contable, registro patrimonial, esto ustedes lo

podrán ver ya en la página de Internet de la Cámara de Diputados y del Senado, porque la minuta ya está en el Senado.

Pero, por ejemplo, en registro patrimonial hay una situación muy interesante que coincide con lo que nos comentaba Eliseo Rangel en la propuesta del Senador Melquiades Morales, ya se establece un registro auxiliar para los bienes, muebles e inmuebles inalienables e imprescriptibles; estos son precisamente los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos que anteriormente no existía una disposición de esta naturaleza, existe un capítulo de información financiera y cuenta pública que obliga la publicación periódica de los registros contables, también un capítulo de resultados, un marco institucional que se crea, donde existe ahora o existirá un Consejo Nacional de Homologación Contable, donde habrá representación de estados, municipios y la federación, un comité técnico consultivo donde se incluyen a órganos de la sociedad como las academias de contadores públicos, un capítulo de sanciones en fin, una serie de medidas que en el futuro harán que sea más fácil de llevar el registro de los recursos del país, conocer realmente cuánto vale nuestro país en todos sus gobiernos y, desde luego, más fácil la fiscalización y habrá mayor transparencia.

Espero con esto, señor Presidente del INAP, haber contribuido al Seminario que ustedes han organizado, en lo que la legislatura LX ha venido trabajando.

Muchas gracias.

**José R. Castelazo.-** Gracias a Usted, señor Diputado. Quisiera que antes de proceder a la clausura, Monsieur Rolet Loretan nos dé un mensaje, que lo estamos esperando porque es copatrocinador del seminario.

**R.L.-** Muchas gracias a todos, muchas gracias al INAP, viva México.

## RELATORIA DEL SEMINARIO

### “LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL FEDERALISMO: UN EJERCICIO COMPARADO

En el Instituto Nacional de Administración Pública nos hemos propuesto coadyuvar con el Gobierno Federal en las acciones para vigorizar la presencia internacional de México, obedeciendo a un principio básico: para ser fuertes hacia el exterior, es indispensable fortalecerse desde el interior. En este sentido es

necesario identificar elementos útiles y áreas de oportunidad, por ello el INAP convocó a revisar la organización del Estado en los tres órdenes de gobierno, en este seminario “LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL FEDERALISMO: UN EJERCICIO COMPARADO”, que hoy concluye.

El Federalismo es un concepto político-económico-social; es un concepto multifactorial difícilmente aprehensible, aún para fines académicos.

El Federalismo es un fenómeno ciertamente complejo en un mundo complejo, como diría Luhman, complejo y post-moderno, y como afirmaría Dahl, un mundo poliárquico en donde los centros de poder se manifiestan más allá de las fronteras y con gobiernos organizados con visión corporativa.

Sin embargo, el hecho de recurrir al Federalismo actualmente está sirviendo para poner el énfasis en la cooperación sobre el conflicto.

Si el Estado de hoy en día quiere recuperar influencia y poder de regulación, acción, distribución de la riqueza, ha de organizarse mejor y cada vez será mejor si lo hace descentralizadamente.

Si Tocqueville volviera para describir la “Democracia en América”, seguramente abordaría su enfoque a través del Federalismo, con las limitaciones de tratar de ser lineal, pues tendría que ser sistémico.

Los retos son múltiples y difíciles de asumir, así lo demuestran las doce ponencias presentadas, de las cuales se desprenden numerosas variables y se advierte la diversidad de abordajes de los distintos gobiernos, para responder a distintos contextos.

Participaron distinguidos panelistas, provenientes de Suiza, Estados Unidos, Canadá, Brasil, quienes nos permitieron contar con un marco referencial respecto de la organización política, económica y administrativa en sus países; agradecemos el involucramiento de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, quienes nos compartieron la visión y las estrategias del gobierno mexicano para el reposicionamiento de México en el concierto internacional, a través de acciones generadas en los órdenes municipal y estatal; contamos también con la contribución de nuestros asociados, cuya formación teórica y la experiencia resultante de su trabajo cotidiano, dan certeza a sus afirmaciones. Agradecemos a nuestros miembros del Consejo de Honor del INAP, Ignacio Pichardo Pagaza, Luis García Cárdenas, José Natividad González Parás y Alejandro Carrillo Castro, la atinada conducción de los paneles.

A continuación mencionaré algunos conceptos relevantes de cada una de las intervenciones, la brevedad de este recuento se verá subsanada con la publicación de CD, disponible a partir de la semana que entra, y un número de la Revista de Administración Pública, que recogerá su esfuerzo de manera íntegra.

Panel 1. La Administración Pública y el Federalismo en Europa.

JAVIER BARROS VALERO, Vicepresidente para Asuntos Internacionales del INAP:



La Unión Europea es una proeza de ingeniería social; es una organización económica y política, sus estados miembros mantienen su soberanía. Aunque existe cierta renuencia en los ciudadanos de algunas de las naciones que la componen, debido a antecedentes históricos y raíces culturales. Todavía es necesario conciliar intereses para conseguir un Federalismo pleno en la Unión Europea.

ROLET LORETAN, Director Ejecutivo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas:

Para Rolet Loretan, el Federalismo es un sistema de gobierno donde la soberanía se divide, el poder es compartido entre los diferentes ámbitos de gobierno, de una manera no jerárquica, con la finalidad de encontrar un equilibrio.

El Director Ejecutivo del IICA destacó la tendencia creciente hacia la descentralización en los países miembros de la Unión y afirmó que el modelo no es estático, sino que está en constante adaptación de acuerdo a las exigencias de la economía y los factores de competencia.

JOSÉ IGNACIO MADRAZO BOLÍVAR, Director General para Europa, Secretaría de Relaciones Exteriores.

En los últimos años, México ha fortalecido sus relaciones con la Unión Europea, mediante la asociación económica y concertación política. Destaca la presencia de México como uno de los 5 países observadores de Europa, interviniendo en las Reuniones del Consejo Europeo.

Panel 2. La Administración Pública y el Federalismo en Canadá y Estados Unidos.

CHRISTINE MARTELL. Universidad de Colorado.

El Federalismo en los Estados Unidos es producto de un compromiso pragmático establecido hace más de 200 años, entre el ámbito federal y los estatales existe un equilibrio de poderes. Los estados dependen financieramente de la federación. Sin embargo, tanto el orden estatal como el local obtienen otros recursos vía impuestos predial, por consumo y mercantiles. Parte fundamental es destacar la relación simbiótica entre los órdenes de gobierno.

En un ejercicio comparativo identificó coincidencias entre los modelos federalista mexicano y el estadounidense, en materia fiscal.

HERMAN BAKVIS. Escuela de Administración Pública de la Universidad de Victoria, Canadá

Canadá es una federación con características de modelo parlamentario, donde el poder lo tiene el primer ministro y existen gobiernos provinciales con carácter autónomo. Se compararon los casos de Estados Unidos y Alemania como naciones federales que destinan recursos a sus gobiernos estatales y locales, destacando Alemania como el mejor modelo de Federalismo responsable, donde se permite a los estados

crear sus propias leyes, de ello se desprende que el Federalismo no sólo debe gestionarse mediante la distribución económica, sino a través de otras áreas que den capacidad plena a los gobiernos locales.

Carlos Rico Ferrat. Subsecretario para América del Norte, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Existen incongruencias entre algunas disposiciones legales federales y estatales de los Estados Unidos de América que afectan los derechos ciudadanos, en particular los de los migrantes mexicanos, tanto legales como indocumentados, principalmente en materia penal y laboral, ante las cuales el Servicio Exterior Mexicano responde con medidas específicas para la defensa de los conciudadanos en el exterior.

La capacidad de los gobiernos locales para interactuar en materia comercial y cultural es un ejemplo de cómo la descentralización contribuye a mejorar las condiciones de vida.

Panel 3. La Administración Pública y el Federalismo en América Latina.

ENRIQUE SARAVIA, Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas “Getulio Vargas”

Hace una comparación objetiva y realista, respetando las diferencias en el enfoque y enfatizando en la descentralización unida a la buena administración para incrementar la eficacia con buenos resultados.

El Federalismo es una necesidad ante la complejidad del mundo actual; la escasez de recursos; la globalización que impone una descentralización; el Estado no se puede administrar sino se descentraliza; y se debe pasar de distribución de competencias a una actuación cooperativa.

Describe una tipología de las formas de Federalismo: Centrípeto y centrífugo, según la concentración de atribuciones en el gobierno central; simétricos y asimétricos, según la igualdad en derechos y obligaciones de las entidades; el de los “poderes residuales” que tienen los estados una vez que delegan atribuciones en el Gobierno Federal. Identifica las atribuciones que corresponden al gobierno central: defensa, moneda, relaciones internacionales, y la presencia de congresos bicamerales, representativos de las entidades en forma igualitaria y a la población en forma proporcional.

Aunque en América Latina las organizaciones se inspiraron en el de Estados Unidos, **TODOS LOS FEDERALISMO SON DIFERENTES**, pues son producto del acontecer histórico de cada país.

GENARO AGUILAR GUTIÉRREZ, Asociado INAP.

Aborda el tema con un enfoque tributario (ingreso/gasto) con responsabilidad en la base. Brasil sobresale en su eficiencia.

Afirma que de un Sistema Federativo conducente a una Estructura Fiscalmente Descentralizada resultará un desarrollo económico equilibrado.

En América Latina el problema fundamental es el de la dependencia económica de ciertas regiones y entidades (las más atrasadas) con respecto a otras; de asimetría en las relaciones entre estados y la federación.

MANUEL QUIJANO TORRES, Vicepresidente del INAP.

Se refiere al tema del Federalismo con un enfoque social.

Ante los vacíos de poder que deja la distribución de competencias del Federalismo propone la conciliación de intereses que exige la gobernabilidad.

Señala como opciones para combatir la pobreza y la emigración: impulsar fortalecer las ciudades intermedias, promover la intermunicipalidad, la remunicipalización, y crear el paraayuntamiento como un cuarto orden de gobierno.

Conclusión del Panel 3:

El Federalismo en América Latina no obedece a un solo modelo, sino se trata de una forma de gobierno que responde con más o menos eficacia a las necesidades y demandas de la sociedad.

Panel 4. La Administración Pública y el Federalismo en México.

JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS, Gobernador del Estado de Nuevo León y miembro del Consejo de Honor del INAP.

Afirmó que el concepto del Federalismo se inscribe en el marco general de la Constitución de un estado, los primeros teóricos de la administración hablaron de las formas puras e impuras, una de las puras es la democracia, que con el paso del tiempo se ha ido acreditando como la fórmula acertada del gobierno.

En un estado ideal independiente de su forma de gobierno, la descentralización es un imperativo para que haya gobiernos equilibrados y sensatos, la visión de lo local sin que ello implique acuerdos nacionales, una participación protagónica de los niveles de gobierno.

Los retos están en el avance de la democracia participativa, el fortalecimiento de las instituciones no gubernamentales, lograr hacer que la administración pública se acerque al ciudadano, fortalecer al organismo CONAGO, no digamos Federalismo, digamos vida descentralizada, vida plena de las partes de un conjunto con identidad nacional, debe ser imperativo de los gobiernos de las academias y de los ciudadanos.

FERNANDO PÉREZ CORREA, Consejero del INAP

Los mexicanos escogimos el Federalismo como forma de estado para construir un estado centralizado, fue la forma federal al gran proyecto liberal, aunque la revolución fue federalista, en la constitución del 17

podemos reconstruir el Federalismo con las reformas del artículo 73, es muy desigual porque establece desigualdades 27, 123, 131 establece un régimen presidencial de manera extraordinaria, el presidente es autónomo incluso frente al congreso en diversas materias.

Las facultades de servicios de la administración pública se dividen en: exclusivas, excluyentes y concurrentes, con estas últimas se ejercía el 90% del presupuesto por parte del Gobierno Federal. Las facultades de servicios de la administración pública se dividen en: exclusivas, excluyentes y concurrentes, con estas últimas se ejercía el 90% del presupuesto por parte del Gobierno Federal.

Tiene que establecerse un sistema nacional de ingresos, ya que no existe un solo instrumento legal que controle a los municipios.