

Los mexicanos vistos por sí mismos

Los grandes temas nacionales

Percepciones sobre el federalismo en México

Encuesta Nacional de Federalismo



DANIEL A. BARCELÓ ROJAS

JOSÉ MA. SERNA DE LA GARZA

DIEGO VALADÉS



Percepciones, pobreza, desigualdad

Encuesta Nacional de Pobreza

El mercado de trabajo en México.

La opinión social sobre la precariedad laboral

Encuesta Nacional de Economía y Empleo

Educación. Las paradojas de un sistema excluyente

Encuesta Nacional de Educación

Una reflexión crítica sobre la salud de los mexicanos

Encuesta Nacional de Salud

¡Qué familia!

La familia en México en el siglo XXI

Encuesta Nacional de Familia

Conocimientos, ideas y representaciones acerca de niños, adolescentes y jóvenes.

¿Cambio o continuidad?

Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes

Realidades y expectativas frente a la nueva vejez

Encuesta Nacional de Envejecimiento

Géneros asimétricos. Representaciones y percepciones del imaginario colectivo

Encuesta Nacional de Género

Ser indígena en México.

Raíces y derechos

Encuesta Nacional de Indígenas

Imaginarios de la migración internacional en México.

Una mirada a los que se van y a los que llegan

Encuesta Nacional de Migración

Sentimientos y resentimientos de la nación

Encuesta Nacional de Identidad y Valores

Estado laico en un país religioso

Encuesta Nacional de Religión, Secularización y Laicidad

Cultura, lectura y deporte.

Percepciones, prácticas, aprendizaje y capital intercultural

Encuesta Nacional de Cultura, Lectura y Deporte

Cómo viven los mexicanos.

Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda

Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda

Entre mi casa y mi destino.

Movilidad y transporte en México

Encuesta Nacional de Movilidad y Transporte

La dimensión ambiental en los albores del siglo XXI.

Miradas desde la diversidad

Encuesta Nacional de Medio Ambiente

Ciencia y tecnología:

una mirada ciudadana

Encuesta Nacional de Ciencia y Tecnología

La otra brecha digital. La sociedad de la información y el conocimiento

Encuesta Nacional de Sociedad de la Información

México en la globalización.

Dilemas y paradojas

Encuesta Nacional de Globalización

La sociedad mexicana y los derechos humanos

Encuesta Nacional de Derechos Humanos, Discriminación y Grupos Vulnerables

Entre un buen arreglo y un mal pleito

Encuesta Nacional de Justicia

Percepción del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia

Encuesta Nacional de Seguridad Pública

Percepciones sobre el federalismo en México

Encuesta Nacional de Federalismo

La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético

Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad

El déficit de la democracia en México

Encuesta Nacional de Cultura Política

Inventario de México en 2015

Los mexicanos vistos por sí mismos

Los grandes temas nacionales

Percepciones sobre el federalismo en México

Encuesta Nacional de Federalismo

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector

José Narro Robles

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Director

Pedro Salazar Ugarte

Área de Investigación Aplicada y Opinión

Julia Isabel Flores Dávila

Investigadores del área

Agustín Morales Mena

Erika Tapia Nava

Diseño muestral

Miguel Ángel Cordero Alba

Diana Domínguez Sánchez

Apoyo técnico de cómputo

Daniel Patlán Hernández

Apoyo logístico

Navorina Díaz Pineda

Judith Montserrat Camacho Ramírez

Victoria Meza Chávez

Apoyo estadístico y de investigación

Patricia Itzel Díaz Soto

Eduardo Daniel Hernández Gaona

Miguel Tonatiuh Santiago

Rubén Isaac Rodríguez Malagón

Yesenia A. García Cruz

Tristano Volpato

Sary Toledo Ríos

María Esperanza García Reyes

Angélica González Castañón

Montserrat López Bautista

Ivette González

Ricardo Patlán Hernández

Los mexicanos vistos por sí mismos

Los grandes temas nacionales

Percepciones sobre el federalismo en México

Encuesta Nacional de Federalismo



DANIEL A. BARCELÓ ROJAS

JOSÉ MA. SERNA DE LA GARZA

DIEGO VALADÉS



Barceló Rojas, Daniel A., autor.

Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta Nacional de Federalismo / Daniel A. Barceló Rojas, José Ma. Serna de la Garza, Diego Valadés. – Primera edición.

174 páginas. – (Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales ; 23)

ISBN 978-607-02-7015-4 (colección tapa dura)

ISBN 978-607-02-6987-5 (colección rústica)

ISBN 978-607-02-7038-3 (tapa dura)

ISBN 978-607-02-7010-9 (rústica)

1. Gobierno federal – México. 2. México – Política y gobierno. I. Serna de la Garza, José Ma., autor. II. Valadés, Diego, autor. III. Serie

JL1220.S8 B242 2015

Primera edición: 25 de agosto de 2015

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México,

Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán, 04510, México, D. F.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

ISBN 978-607-02-6987-5 (colección rústica)

ISBN 978-607-02-7010-9 (rústica)

Esta edición y sus características son propiedad
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio,
sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho e impreso en México.

CONTENIDO

Los mexicanos vistos por sí mismos José Narro Robles	11
Prefacio Pedro Salazar Ugarte	15
Prólogo Jula Isabel Flores	17
Preámbulo Ricardo Pozas Horcasitas	21
Presentación	27
CAPÍTULO I	
Evolución y caracterización del sistema federal mexicano	29
Introducción histórica al sistema federal mexicano	29
El sistema de distribución de competencias legislativas	33
El esquema de relaciones intergubernamentales	36
La reforma municipal	37
La reforma del Distrito Federal	39
El constitucionalismo local	42
Conclusiones	48

CAPÍTULO II

Federalismo en los estados 55

Poderes reservados y los principios de la organización política de los estados 55

Principales desarrollos en el sistema político y en el derecho constitucional de los estados 57

Introducción del sistema de representación proporcional para la integración de las legislaturas 57

Reconstrucción del control constitucional de los estados por órgano judicial local 59

Apertura de los estados al derecho internacional de los derechos humanos y la sentencia Radilla 59

Percepción popular y de especialistas sobre el federalismo en los estados: comentario en torno a la garantía política de los derechos federales y convencionales por las autoridades de los estados 60

Percepción popular 60

Percepción de los especialistas 61

Qué hacer con los datos de la encuesta. La canalización de la insatisfacción popular y del deseo de cambio político 68

Defensa e implementación de la Constitución del estado 70

Controles intraorgánicos e interorgánicos sobre el Poder Ejecutivo en el sistema presidencial estatal para que provea efectivamente los derechos humanos 71

Control intraorgánico del Poder Ejecutivo 75

Control interorgánico sobre el Poder Ejecutivo 79

Implementación de mandamientos a los estados concernidos con derechos humanos de la Constitución Federal y de tratados internacionales: La necesidad de los gobiernos de coalición para su eficacia 85

CAPÍTULO III

El federalismo mexicano: una perspectiva empírica 89

CAPÍTULO IV	
Conclusiones federalismo en los estados	151
Bibliografía	153
Índice de gráficas	155
Índice de cuadros	159
Diseño muestral	161

LOS MEXICANOS VISTOS POR SÍ MISMOS

José Narro Robles

11



Federalismo

La auténtica función de la Universidad trasciende a la de transmitir y generar conocimiento. Su verdadero propósito tiene que ver con la vida en sociedad, con la formación de ciudadanos libres que tengan conciencia social y que sean capaces de valorar los principios éticos en la convivencia humana. Si bien es cierto que la tarea principal de las universidades es de orden académico, las consecuencias del cumplimiento de su mandato son, además, sociales, económicas e incluso políticas. Es por esto que desde la Universidad se debe alentar el fortalecimiento democrático de nuestro país, el progreso y la lucha contra la injusticia y la exclusión.

México transita por un periodo complejo, caracterizado por la presencia de problemas seculares y de los que resultan de las nuevas condiciones, esto alienta la frustración y el desencanto. Aunque son momentos de duda y de desconfianza, también lo son de retos y oportunidades. El desafío más importante, el que refleja y sintetiza los rezagos que padecemos, es la desigualdad como problema histórico y estructural del país. Los esfuerzos emprendidos para superar la desigualdad por los diversos sectores sociales, académicos y políticos, han quedado muchas veces desarticulados y han



sido a todas luces insuficientes ante la exigencia y la necesidad de fomentar la inclusión y la igualdad en el ejercicio y el disfrute de los derechos.

¿Cuál es el papel de la Universidad ante estas realidades? Si bien es cierto que nuestra institución no tiene la posibilidad de resolver problemas tan complejos, tampoco puede permanecer indiferente a ellos. De allí que se haya propuesto recoger las voces de los mexicanos, iniciar un ejercicio de diálogo, una conversación con la gente que habita nuestro país.

La propuesta consistió en aplicar veinticinco encuestas nacionales para tratar de dibujar un mapa del país, construido con base en los sistemas de creencias de la gente, de sus necesidades, de sus expectativas y deseos. Un ejercicio de empatía, respeto y comprensión que, lamentablemente, pocas veces se emprende. Las voces de los mexicanos son, a la vez, puente y camino para conocer y reconocer al ser próximo, descubrir sus matices, su humanidad; son también el vehículo para llegar hasta nosotros mismos. Paradójicamente, estas voces nos ayudan también a tomar distancia, a ganar perspectiva, a construir la realidad con el otro y a crear nuestra propia realidad.

Lo que se intentó fue recoger las voces, los pensamientos y reflexiones de los mexicanos; es a ellos a quienes nos dirigimos y a los que nos interesa escuchar. Hacerlo implica el arte de mantener intacto el contenido sin renunciar a la forma, supone crear un espacio en el que se aúnan la aceptación y la responsabilidad. Los métodos y las técnicas de experimentación científicos no son sino procedimientos de interrogación que aseguran —o al menos eso se pretende— que lo que se va a escuchar son las propias voces de los mexicanos y no las expectativas e ideas que los científicos se han hecho sobre ellas.

“La palabra es mitad de quien la pronuncia y mitad de quien la escucha”, decía Montaigne. Las palabras nos pertenecen a ambas partes en diálogo cuando éste es sincero, cuando la escucha es atenta, cuando hay voluntad de encuentro. En ellas nos encontramos y por eso nos unen; nos llevan al intercambio, a la relación recíproca. La colección *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales* es un acercamiento invaluable a nuestros desafíos que conjuga, en 26 tomos, las percepciones de la sociedad con el análisis de reconocidos especialistas de nuestra Universidad.

La UNAM debe mantener su papel de conciencia crítica de la Nación. Debe continuar por la vía del análisis y el debate sobre los principales problemas del país y, por supuesto, debe aportar propuestas para su solución, mantener su compromiso ético. La ética encuentra en la Universidad su espacio apropiado para crecer, donde el ejercicio del pensamiento debe contribuir a afinar la verdad. Una verdad que se convierta en vida y libertad, y éste es el reto para construir la justicia que se desea. La Universidad también está llamada y obligada, tanto ética como jurídicamente, a servir a la sociedad. La efectividad ética no le viene dada por la postulación positiva de un deber ser, sino por su capacidad de incitar al ejercicio autónomo del criterio, por su peculiar manera de potenciar la conversación en todas sus formas y por señalar un camino hacia una mejor convivencia en sociedad.

Quiero agradecer, por su dedicación y esfuerzo, a los 93 investigadores y a los 48 jóvenes asistentes que han participado en este extraordinario proyecto, así como al Instituto de Investigaciones Jurídicas que, a través de su Área de Investigación Aplicada y Opinión dirigida por la maestra Julia Flores, se encargó de coordinar y materializar esta admirable investigación que sin lugar a dudas será referente para el entendimiento del México contemporáneo.

Esta colección es una expresión del compromiso de la Universidad Nacional con nuestra sociedad, con la búsqueda del conocimiento y del saber. Cada uno de los volúmenes nos ofrece una oportunidad sin precedentes para conocernos y proyectar un futuro mejor para todos. Sus contenidos abonarán, sin lugar a dudas, a un debate más profundo sobre nuestros grandes temas nacionales. Es un trabajo urgente para expertos, tomadores de decisiones y público interesado en acercarse a los distintos temas a partir de las percepciones que de ellos tiene la sociedad mexicana de hoy.

“Por mi raza hablará el espíritu”



PREFACIO

Pedro Salazar Ugarte*

15



Los libros que conforman la colección *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales* son el resultado de un esfuerzo académico colectivo imaginado y coordinado por la maestra Julia Isabel Flores y su equipo de trabajo en el Área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Se trata de una iniciativa que pretende aportar insumos para una deliberación colectiva, seria y documentada, sobre quiénes somos y qué pensamos los mexicanos del siglo XXI ante los grandes temas y problemas nacionales.

A partir de una serie de encuestas levantadas en el país se invitó a reflexionar a investigadores y profesores de diversas disciplinas quienes, de manera individual o colectiva, dieron forma a cada volumen. El resultado son 26 libros en los que se entrelaza el rigor metodológico con el análisis experto para dar cuenta del pensamiento de los mexicanos en algunos de los temas más relevantes para su convivencia, en un momento crucial de la

* Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



historia del país en el que los profundos procesos de transformación —social, política y jurídica— interna se complejizan por los procesos de cambio global. De esta manera la colección *Los mexicanos vistos por sí mismos* es, a la vez, un espejo y un proyector. Los textos reflejan nuestras ideas sobre cuestiones cruciales de la realidad nacional y, al mismo tiempo, nos obligan a mirar hacia el contexto más amplio en el que estamos insertos.

Vale la pena hacer el recuento de los temas elegidos: corrupción y cultura de la legalidad; cultura, lectura y deporte; derechos humanos, discriminación y grupos vulnerables; familia; salud; seguridad pública; movilidad y transporte; pobreza; migración; género; globalización; niños, adolescentes y jóvenes; condición de habitabilidad de la vivienda; envejecimiento; religión, secularización y laicidad; ciencia y tecnología; educación; economía y empleo; indígenas; justicia; sociedad de la información; medio ambiente; identidad y valores; federalismo y cultura política. Como puede verse se trata de cuestiones de relevancia crucial para la vida cotidiana de las personas y que demandan una visión multidisciplinaria.

Ésta es otra de las virtudes de la colección. Los trabajos han sido realizados por expertos en diversas disciplinas y, por lo tanto, ofrecen un amplio fresco temático pero con profundo rigor científico. Cada autor es experto en la materia que analiza y, además, escribió su colaboración después de conocer los avances del proyecto editorial en su conjunto. Por lo mismo no se trata de textos aislados sino de un verdadero proyecto editorial imaginado y ejecutado con una visión global.

Espero que los lectores lo aprecien y disfruten tanto como lo hicimos quienes hemos tenido el honor de participar en su confección y desarrollo. En mi calidad de director del Instituto de Investigaciones Jurídicas agradezco al doctor José Narro Robles, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, por el apoyo decidido a esta iniciativa y felicito a la maestra Julia Isabel Flores y a su entusiasta equipo de trabajo por la llegada a buen puerto de esta empresa.

PRÓLOGO

Julia Isabel Flores*

17



Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales tiene como propósito ofrecer un panorama de los problemas del país y conocer su extensión y modalidades en la sociedad mexicana a partir de las percepciones de sus habitantes. Esta colección, que consta de 26 libros, pretende dar cuenta de las transformaciones sociales en un contexto de globalización, de cambio cultural y político. El análisis de los temas permite obtener una visión integral de los cambios en la vida de hombres y mujeres y, de manera fundamental, de su percepción del México de principios del siglo XXI. Como podría decir Alfonso Reyes, el proyecto *Los mexicanos vistos por sí mismos* encierra a México en una nuez.¹

Con base en 25 encuestas nacionales de 1 200 casos cada una, aplicadas a personas de 15 años y más en sus propias viviendas, se recoge la diversidad de percepciones, opiniones, actitudes y valores de quienes vivimos en México: de los jóvenes y los adultos mayores, de los hombres y las mujeres,

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Alfonso Reyes, *México en una nuez y otras nueces* (1931), México, FCE, 2000.



de los habitantes de las grandes ciudades y el campo, en las diversas regiones del país. El diseño de los cuestionarios y la elaboración de los libros estuvo a cargo de distinguidos especialistas de la Universidad Nacional Autónoma de México en cada uno de los temas.

En los volúmenes que conforman esta colección se suman las voces, las inquietudes y los valores en las esferas que interesan a los mexicanos. En ellos se estudian los temas relativos a la población con base en las encuestas de familia, de niños, adolescentes y jóvenes; de procesos de envejecimiento; de género; de indígenas y de migración. Se abordan también los problemas y percepciones del bienestar y la economía en función de las encuestas de pobreza y de economía y empleo. Se tratan cuestiones del mayor interés para la sociedad como son la salud, la educación, la cultura, la lectura y el deporte. Se investigan asimismo la ciencia y tecnología, al igual que la sociedad de la información, el medio ambiente y las condiciones de habitabilidad de la vivienda, la movilidad y el transporte.

En el campo de impartición y procuración de justicia se analizan datos de las encuestas de justicia, de derechos humanos y de seguridad pública, mientras que los estudios referentes a la organización política se sustentan en sendas encuestas relacionadas con el federalismo, la corrupción y cultura de la legalidad, y con la cultura política. Finalmente, se da cuenta de las creencias, los valores y sus transformaciones a partir de las encuestas de religión, laicidad y secularización; de identidad nacional y valores, y de México frente a la globalización.

En esta colección se incorporan investigaciones sin antecedentes públicos en el país que llenan un vacío en la investigación social y permiten disponer de nuevos datos, tales como los que se derivan de las encuestas nacionales de religión, secularización y laicidad, la de indígenas, la de migración, la encuesta nacional de derechos humanos, la encuesta nacional de justicia, la de federalismo, la de sociedad de la información y la de movilidad y transporte.

Producir análisis de alta calidad, basados en datos confiables, contribuye a conformar una visión de la sociedad mexicana en el tiempo; hace posible conocer en qué punto nos encontramos, así como medir el logro de los objetivos planteados en la política pública. Del mismo modo, permite registrar los aspectos que deben mejorarse y comparar los resultados con otros obtenidos en los ámbitos regional e internacional, a fin de llevar a cabo ejercicios de retrospección y prognosis.

Los volúmenes que conforman la colección no pretenden oponer la experiencia vivida a la abstracción teórica, sino enriquecer y poner en comunicación a ambas. El panorama resultante está lleno de contrastes: nos muestra los problemas, pero también recoge aspiraciones e indica posibles caminos. La colección nos ofrece un cuadro de claroscuros en el que las luces, las sombras y los colores se oponen y complementan mutuamente, de modo que, como en una pintura, toda sombra implica la presencia de la luz y el color, y en toda luz conviven el color y la sombra.

Con la globalización asistimos a un proceso de rápidas transformaciones en los referentes de las conductas sociales y políticas, cuyo movimiento desplaza constantemente los límites de lo posible. El proyecto pretende recoger el pensamiento de la sociedad mexicana en un punto de inflexión y convertirlo en un ejercicio de pedagogía colectiva, en un momento crucial en el que la revaloración del pasado, el presente y el futuro ha de potenciar las fortalezas y los atributos del colectivo nacional, sobre las premisas de una sociedad libre y abierta.

Expreso en primer lugar mi agradecimiento al doctor José Narro Robles, rector de nuestra universidad, pues sin su visión y su patrocinio este proyecto no hubiera sido posible, y al doctor Pedro Salazar, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, por su apoyo decidido en todo momento. A los 93 investigadores de 21 institutos y centros de investigación de la UNAM y a los 48 jóvenes asistentes que colaboraron con ellos les agradezco su compromiso, dedicación y entusiasmo para crear esta colección. También quiero dejar constancia de mi profunda gratitud a los miembros del Área de Investigación Aplicada y de Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas, sin quienes no hubiera sido posible llevar a cabo esta empresa; a Juan Carlos Licea y a su equipo por el acucioso levantamiento; y al doctor Ricardo Pozas, dictaminador de la colección, por su agudo análisis de los textos. Igualmente agradezco la inestimable ayuda brindada por el licenciado Enrique Balp, secretario de Servicios a la Comunidad, así como a Javier Martínez y a Elsa Botello, de la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, quienes han puesto gran cuidado y esmero en la edición de estos libros.



PREÁMBULO

Ricardo Pozas Horcasitas*

21



Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales es el fruto de una investigación nacional realizada por especialistas en los 25 temas más importantes que atraviesan la vida de la sociedad mexicana de principios del siglo XXI. Esta investigación impulsada por el doctor José Narro Robles, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, fue desarrollada y coordinada por Julia Isabel Flores, coordinadora del Área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Esta colección responde a la necesidad constante que tiene la Universidad de estudiar los problemas centrales inherentes a la organización social, a la vida política y a la cultura nacional a través de las concepciones que actualmente tienen los mexicanos de su sociedad, de la vida política y del Estado, en la acepción más amplia del término, como orden institucional, normativo y legítimo que regula la vida de los individuos y las colectividades.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.



Toda encuesta revela la concepción que los individuos tienen de sí mismos porque pone en juego el entramado de conocimientos y sentimientos contenidos en las respuestas a las preguntas planteadas por el investigador. Con las encuestas se interroga a un individuo en un tiempo dado de su existencia encuadrada en un entorno público y con una posición frente a la historia que corre y se condensa en los acontecimientos nacionales relevantes, que impregnan de contenidos culturales el conjunto de condiciones políticas prevalecientes.

Las 25 encuestas nacionales en que se sustenta la colección se realizaron en noviembre de 2014, en un escenario público en el que la violencia regresa como la imagen dominante de la representación de la sociedad nacional; este clima de violencia rompe la percepción generalizada de estabilidad, manejo y dirección política que durante los primeros 10 meses de gobierno había surgido con el nuevo Ejecutivo federal, que proporcionó un ambiente político distinto y una renovada percepción de seguridad y confianza en el presidente de la República. Esta certidumbre surgió desde su toma de posesión y fue confirmada con las iniciativas constitucionales que se presentaron a la sociedad como posibilidad de cambio económico y social, a través de las llamadas reformas estructurales.

La incertidumbre fue producida por la crisis política que se detonó en el municipio de Iguala, Guerrero, el 26 de septiembre del 2014 debido a la desaparición de 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa. Entre finales de septiembre y principios de octubre la información del problema político producido por la desaparición de los estudiantes se expande en la opinión pública nacional y se coloca en el entorno internacional a través de las redes sociales y los circuitos de las organizaciones no gubernamentales, así como por la participación de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Primero esta crisis se volvió un problema del gobierno municipal, después del estado de Guerrero y en menos de un mes se convirtió en un conflicto que debía resolver el Ejecutivo federal. La velocidad con la que se difundió el problema a lo largo de la nación y la rapidez de su expresión política revelan la falta de instituciones sólidas en los tres niveles de gobierno, capaces de regular el conflicto social y delimitar la violencia en el ámbito geopolítico en el que brota.

La celeridad con que se manifestaron las consecuencias del problema muestra la pérdida de la centralidad del Ejecutivo federal —tanto institucional como simbólicamente— que rigió durante décadas las relaciones de autoridad y obediencia, de poder y negociación, de estabilidad y legitimidad, en el entramado político nacional de las coaliciones gobernantes y frente a la población de la sociedad mexicana. Esta estabilidad política fue, durante décadas, la característica y el contraste entre México y América Latina.

El exceso de violencia en la represión condensó el problema de inseguridad al que ha llegado la sociedad nacional y la inexistencia de límites que demarcan las conductas individuales de los funcionarios y de los grupos sociales, que se debe al estado poroso de las instituciones públicas en una sociedad que carece de un orden social estable y de un orden jurídico regulador en el que se delimitan los márgenes posibles de la conducta individual y colectiva.

La condición social no deslindada entre lo legal e ilegal, entre lo moral y no moral, generó la situación anómica de la vida social removiendo la certeza en el presente, que retrotrajo la representación colectiva del orden político a la violencia productora de incertidumbre e inseguridad vivida durante los 12 años anteriores de los gobiernos panistas, entre 2000 y 2012, periodo político caracterizado como el de la transición —con el implícito de democrático— que está hoy desdibujado en la representación social nacional y olvidado en la memoria colectiva.

La transición democrática mexicana partió de las elecciones de Estado y gobierno, con un nuevo partido hegemónico, y tuvo como primer objetivo generar certidumbre legal en los procesos electorales en el ámbito federal, certidumbre que fue confirmada por el cambio de gobierno en el Ejecutivo federal en el año 2000; esta transición resolvió los problemas de desconfianza en las instituciones del sistema político de partidos, lo cual constituye la condición necesaria de la democracia electoral, pero no es suficiente para preservar el régimen político.

Durante los dos gobiernos —de 2000 al 2012— no se consolidó la transición de la que éstos fueron protagonistas, los gobiernos no construyeron la cultura institucional democrática necesaria para un cambio que debía estar sustentado en principios y normas que regularan las prácticas políticas de representación en las organizaciones sociales que son la base del régimen





político, pero tampoco diseñaron las reglas ni consolidaron las normas en las relaciones colectivas de integración y funcionamiento político de las instituciones sociales.

Ninguno de los dos gobiernos cambió las modalidades de articulación tradicional desarrolladas durante el pasado entre los partidos —en plural— y las organizaciones que se enlazaban como bases sociales de sustentación o clientelares, de manera permanente o temporal, en procesos electorales. Las organizaciones corporativas se mantuvieron con prácticas clientelares y patrimoniales, verticales y disciplinarias frente a la posibilidad de la gobernanza como principio de relación política democrática de las colectividades con los representantes y las instituciones políticas.

Los gobiernos de la transición no fueron capaces de instaurar una nueva práctica política fundada en el respeto a la legitimidad democrática en las organizaciones sociales de base, en el cumplimiento de la legalidad —la excepción a la regla siempre es cobijada por la norma de la cultura política tradicional de los usos y costumbres—, en el valor moral de las conductas de las colectividades y en la calidad ética de las dirigencias. La transición edificó prácticas modernas de legalidad, certeza y transparencia en las instituciones electorales sobre bases de la organización social clientelar, tradicional y autoritaria. Ésta fue la paradoja de la modernización democrática mexicana.

El conjunto de investigaciones que publicamos surgen en el regreso de lo incierto, en ese tiempo del cambio que condensa y retoma la historia de los últimos años del país, siendo las encuestas nacionales las primeras realizadas después del acontecimiento referido que constituye un punto de inflexión por ser punto de retorno. Las encuestas expresan el clima social y psicológico del México contemporáneo: inseguro y constantemente redefinido, y en su indefinición desdibuja los referentes fijos de las normas sociales y las reglas jurídicas del derecho público y privado resguardadas por el Estado.

El entorno social de incertidumbre produce la indefinición del orden público en las percepciones de los ciudadanos, entorno incierto en el cual la confianza pública y la solidaridad, tanto individual como colectiva, pierden sentido como conductas posibles, dando origen a una cultura de la impunidad en la que la sanción a las faltas que violan las leyes y quebrantan las normas de la moral pública no es posible y propicia una fractura en el orden social. En la representación colectiva la transgresión cotidiana en todos los

niveles de la vida va tomando carta de naturalidad, se va volviendo común y el futuro va abriendo los límites produciendo la creencia de que todo es posible y creíble.

La desconfianza, como la condición de lo creíble, desdibuja la integridad de las instituciones, de las personas y de la autoridad pública que se funda en la solidez moral. La obediencia a la autoridad sólo es posible cuando ésta tiene credibilidad y la sospecha sobre su integridad y desempeño hacen que deje de ser un referente cotidiano de la vida social y política. En las sociedades la coerción sólo es legítima y eficiente sobre la cohesión colectiva.

Los 25 tomos de la colección contienen la interpretación de los especialistas que desarrollan sus respectivas investigaciones en los siguientes temas: corrupción y cultura de la legalidad; cultura, lectura y deporte; derechos humanos, discriminación y grupos vulnerables; familia; salud; seguridad pública; movilidad y transporte; pobreza; migración; género; globalización; niños, adolescentes y jóvenes; condición de habitabilidad de vivienda; envejecimiento; religión, secularización y laicidad; ciencia y tecnología; educación; economía y empleo; indígenas; justicia; sociedad de la información; medio ambiente; federalismo; identidad y valores; y cultura política.

Para construir la investigación sobre los mexicanos vistos por sí mismos se llevaron a cabo 25 encuestas en todo el país, cada una aplicada a 1 200 personas y realizadas en las propias viviendas de los encuestados, es decir, cara a cara, lo que hace de éstas una fuente de información cierta y segura. En el diseño de los cuestionarios estuvieron involucrados los investigadores especializados en los temas respectivos, en coordinación con el Área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, equipo que también estuvo a cargo del levantamiento en campo y el procesamiento estadístico de los resultados.

Los temas de las encuestas fueron planteados y desarrollados por los investigadores que son especialistas reconocidos en sus respectivos campos de conocimiento y cuentan con una obra académica que sustenta su autoridad en dichos temas. El estudio sobre las condiciones actuales de los 25 problemas sociales y políticos tratados en los tomos correspondientes brindó a los investigadores la posibilidad de condensar, en cada encuesta y en cada pregunta, el conocimiento adquirido a lo largo de mucho tiempo.





Las encuestas fueron, para los académicos que participaron en su elaboración con la formulación teórica del problema, con el diseño de las preguntas de las encuestas y con el análisis de los resultados, la posibilidad de conocer qué piensan los ciudadanos respecto de los temas nacionales y cómo los problematizan. En este sentido la investigación, que se basa en el conocimiento empírico generado por la opinión y la representación social de los encuestados, brindó a los especialistas la oportunidad de ampliar el espectro cognitivo más allá del círculo institucional académico en el cual se habían movido durante años y dentro del que se había expuesto y aplicado el conocimiento de los 25 temas tratados en esta investigación nacional.

Para los especialistas, la investigación fue una confrontación entre el saber académico respecto de los problemas estudiados científicamente y la representación social que de ellos tienen los individuos que los viven todos los días. Para los lectores, los textos significan la posibilidad de ver la confluencia de las dos perspectivas y de conocer los problemas que forman los ejes de la vida cotidiana de la nación.

Los temas de investigación constituyen el centro del debate de los actores políticos con mayor presencia pública en México. Éstos son la fuente de información diaria y de discusión en los medios de comunicación; en torno a ellos se genera la noticia y como parte de ella se informa la percepción que los ciudadanos tienen sobre cada uno de los problemas.

Esta investigación planteada y desarrollada en la UNAM representa el esfuerzo continuo de la institución por generar conocimiento original en torno a los problemas relevantes de la nación y con ello contribuir a su posible solución.

PRESENTACIÓN



Las vicisitudes del federalismo forman parte de la historia del México independiente. Sobre esta materia, por ende, se ha escrito mucho a lo largo de casi dos centurias. En cuanto a los estudios empíricos, el Instituto de Investigaciones Jurídicas ha levantado dos encuestas nacionales en materia constitucional, además de que otras consultas demoscópicas sobre cuestiones institucionales del país han incluido temas asociados al federalismo. Sin embargo, hacía falta un análisis destinado, de manera exclusiva, a profundizar en sus aspectos más relevantes.

El diseño de esta encuesta tuvo en cuenta los numerosos antecedentes orientados a la exploración de la política y el derecho en México, lo que facilitó nuestra tarea, pero también consideramos que desde hace tiempo se vienen expresando voces que reclaman un nuevo enfoque para el federalismo en nuestro país. Por lo mismo, consideramos que era la oportunidad para introducir en nuestro cuestionario elementos que pudieran ayudar a quienes en algún momento emprendan la tarea de rediseñar el sistema federal.

Daniel Barceló, Julia Flores, José María Serna y Diego Valadés discutimos extensamente sobre los objetivos de la encuesta y consideramos que,



además de ofrecer un *retrato* de la situación prevaleciente, debíamos recoger insumos adecuados para saber hacia dónde espera la sociedad que se encamine el sistema federal.

Con ese motivo comenzamos ofreciendo el contexto en el que se llevó a cabo la consulta y a continuación abordamos los aspectos que consideramos fundamentales para nuestro tema: interés en la política; identidad; toma de decisiones por parte de los denominados poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto federales como locales; toma de decisiones en materia de seguridad pública, por considerar que es una preocupación dominante y cuya atención ha involucrado a todos los órdenes de gobierno; y una opinión general acerca del federalismo.

Estamos conscientes de que, a partir de esta encuesta, se pueden derivar otros cuestionarios para puntualizar el alcance de algunas tendencias, pero para esto era indispensable dar este primer paso.

La riqueza del material podrá ser apreciada por los lectores y será un buen apoyo para quienes deseen hacer análisis de detalle en otros ensayos, así como para quienes proyecten y desarrollen nuevos modelos de federalismo en México.

En nuestro caso optamos por llevar a cabo tres estudios que contribuyen al mejor entendimiento de lo que aquí se plantea: un análisis general de los resultados de la encuesta, a cargo de Diego Valadés, y un par de estudios doctrinarios que ubiquen la dimensión del problema: en uno José María Serna explica la evolución y la caracterización del sistema federal mexicano; y en otro Daniel Barceló expone las implicaciones del federalismo en los estados.

Los autores agradecemos la distinción de haber sido invitados por Julia Flores a participar en la serie Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, porque es, sin hipérbole, uno de los más importantes esfuerzos contemporáneos para entender la realidad del país y para aportar datos e ideas que contribuyan a la reforma del Estado mexicano.

EVOLUCIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO¹

José Ma. Serna de la Garza *



INTRODUCCIÓN HISTÓRICA AL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

El nombre oficial del Estado mexicano es “Estados Unidos Mexicanos”. Dicha expresión, en la cual se implica ya el principio de organización federal, se utiliza en varios artículos de nuestra Constitución (entre ellos los artículos 1º y 29º). Por otro lado, en el artículo 40 de la Constitución General se define al Estado mexicano como una República representativa, democrática, laica y federal.

¹ Esta sección ha sido elaborada con base en diversos trabajos de José Ma. Serna de la Garza, entre los que se encuentran los siguientes: *El sistema federal mexicano, Un análisis jurídico*, UNAM, México, 2008; “Sistema federal y constitucionalismo local en México: dos siglos de evolución”, en Valadés, Diego, *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, UNAM, Porrúa, México, 2010; contribución como coautor, junto con Jorge Carpizo, Héctor Fix Fierro y Jesús Orozco Henríquez, de la obra: *Evolución de la organización político-constitucional de México, 1975-2010*, UNAM, México, 2012; y “El sistema federal mexicano”, Capítulo I dentro del libro de Enrique Uribe Arzate (coord.), *La construcción del Estado constitucional en México: agenda mínima y presupuestos científicos*, México, Notabilis Scientia, Universidad Autónoma del Estado de México, 2013. Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



La forma federal de Estado se adopta en nuestro país desde los orígenes mismos de nuestra vida como Estado-nación independiente. Esto es, si en 1821 se consuma la independencia respecto de España, en 1824 surge la primera Constitución mexicana, misma que adoptó la forma federal.

En el agitado siglo XIX mexicano, la cuestión de la forma federal fue un tema de violenta disputa. En 1836, por ejemplo, se adoptó una constitución de corte centralista que abolió el esquema federal. Sin embargo, en 1857 el federalismo volvió por sus fueros, con la Constitución de ese año. Con la invasión francesa y el Imperio de Maximiliano se volvió a abolir el federalismo, mismo que resurgió en 1867 con la reinstauración de la República y la vigencia de la Constitución de 1857.

En perspectiva histórica, cabe mencionar que durante la última etapa de la Colonia, se dio una serie de cambios administrativos que fueron el germen de lo que ahora son las entidades federativas mexicanas. Las reformas borbónicas de finales del siglo XVIII crearon las intendencias, que respondían a una reforma administrativa que mediante cierta descentralización pretendía mejorar el manejo de las colonias de España en América. Posteriormente, bajo la vigencia de la Constitución de Cádiz, se creó la figura de las “diputaciones provinciales” que también contribuyeron a ir formando una identidad política propia y un espacio de toma de decisiones autónomo del centro. Al ocurrir la ruptura respecto de España, esas fuerzas locales cobraron fuerza y exigieron como condición para permanecer dentro de un mismo Estado-nación, la forma federal.²

Para presentar la historia del sistema federal mexicano de manera esquemática, a continuación se divide su evolución y desarrollo en tres etapas:

- A. Etapa originaria: que se da a partir de la Constitución de 1824. Esta Constitución estuvo vigente hasta 1836, año en que se expedieron las llamadas “Siete Leyes Constitucionales”, de corte centralista.
 - a. La Constitución de 1824 estableció un sistema federal basado en “estados” y “territorios” de la federación.
 - b. No se estableció una fórmula de distribución de competencias específica (como las que después se adoptaron según veremos).

² Ver Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México, México, 1994.

- c. Se estableció el bicammarismo, con una Cámara de Diputados y una de Senadores.
 - d. La residencia de los poderes federales sería definida por el Congreso General, establecida en un distrito en el cual el propio Congreso ejercería las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.
 - e. Se previó un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como titular del Poder Ejecutivo federal; y se creó un Poder Judicial de la federación, compuesto por una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito.
- B. Etapa de consolidación: después de la anarquía que privó durante los años cuarenta del siglo XIX, finalmente se restableció la forma federal de Estado con la Constitución de 1857. Con la restauración de la República en 1867 dicha Constitución estuvo vigente en México hasta 1917. A partir de 1867 se da una serie de sucesos políticos en México que desembocan en la dictadura del general Porfirio Díaz, quien duró más de treinta años en el poder. En contraste con la forma federal consagrada en la Constitución, Díaz ejerció el poder de manera centralizada y autoritaria.
- C. Etapa posrevolucionaria: después de la Revolución mexicana (1910-1917) se expidió la Constitución de 1917, todavía vigente en México el día de hoy, si bien con un sinnúmero de reformas. Dicha Constitución repite en general las características del esquema federal de la Constitución de 1857. Asimismo, si bien la dictadura de Díaz culminó en 1910, surgió en México un sistema político centralizado, en el cual el Presidente de la República tenía grandes poderes e influencia sobre la política local, a través del binomio Presidencia-Partido Revolucionario Institucional (PRI).
- a. La Constitución de 1917 también estableció un sistema federal basado en “estados” y “territorios” y un “Distrito Federal”.
 - b. Se conservó la fórmula de competencias residuales en favor de los estados (“Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”).
 - c. Se conservó el esquema bicamaral, con una Cámara de Diputados y otra de Senadores.





- d. Se previó expresamente un “Distrito Federal”, que sería la residencia de los poderes federales, y el Congreso conservó la facultad de cambiar dicha residencia.
- e. Se previó igualmente un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como titular del Poder Ejecutivo federal; y se creó también un Poder Judicial de la federación, compuesto por una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito.
- f. Se estableció, por primera vez en el constitucionalismo mexicano, una base constitucional específica sobre la organización municipal (artículo 115).

En la actualidad, México cuenta con 31 estados y un Distrito Federal. Los 31 estados tienen todos la misma naturaleza y el mismo estatuto constitucional. Por su parte, el Distrito Federal tiene un estatuto constitucional propio y distinto del de los estados. Asimismo, debemos mencionar el hecho de que, a pesar de que el elemento humano y físico-geográfico no es igual en los estados de la federación mexicana, hasta ahora las diferencias no han sido consideradas por el constitucionalismo mexicano tan pronunciadas como para justificar tratamientos diferenciados a nivel constitucional. El estatuto constitucional de todos los estados de la Unión es exactamente el mismo.

Ahora bien, a pesar de la estructura federal que acabo de describir en sus líneas más generales, el sistema federal mexicano acusa un alto grado de centralización. Ello se debe, en gran medida, a que el sistema político formado en México a lo largo del siglo XX, tuvo como pieza fundamental una presidencia de la República sumamente fuerte que, a partir de un sistema de partido hegemónico, desarrolló y consolidó la capacidad de ejercer una influencia determinante no solamente sobre la política local, sino también en el Congreso de la Unión y hasta en la Suprema Corte de Justicia. Bajo estas circunstancias, a pesar de la fachada formalmente federal, la política real se condujo de una manera centralizada. Asimismo, dicho sistema se encargó de introducir en el diseño institucional federal de nuestro país, una lógica centralizadora, por medio de la cual se consolidó la subordinación de los estados a los poderes federales y, en particular, a la institución de la Presidencia de la República.



Es necesario descubrir dicha lógica centralizadora para, a partir de ahí, trazar las líneas de la reforma posible. No cabe duda que el sistema federal mexicano, en su configuración constitucional y legal, requiere de reformas importantes. El antiguo sistema político centralizador y acusadamente presidencialista y de partido hegemónico se ha ido evaporando. En su lugar ha ido surgiendo, de manera lenta y a veces tímida, un sistema nuevo, en el que los distintos actores políticos y sociales reclaman nuevos espacios de participación y de decisión.

Ante esta circunstancia, el diseño institucional del sistema federal no puede permanecer anclado a la antigua lógica centralizadora. Al contrario, debemos idear fórmulas novedosas para salir de dicha lógica, a efecto de entrar en una dinámica que permita vitalizar a los estados y municipios de México.

Los mexicanos de hoy estamos ante la tarea enorme de encontrar un diseño institucional que devuelva facultades a los estados y municipios, pero que también genere las condiciones para lograr la coherencia en el actuar público. Debemos encontrar un punto de equilibrio institucional que tome en cuenta las grandes diferencias que existen entre los diferentes estados y entre los municipios, y que a la vez tienda a garantizar un mínimo satisfactorio de servicios y bienes públicos para todos los que vivimos en este país.

EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

Si algo ha caracterizado al sistema federal mexicano a lo largo del siglo XX, ha sido su alto grado de centralización. A pesar de la reserva formal que el artículo 124 constitucional hace en favor de las entidades federativas, la Constitución ha guardado muy pocas materias a los estados. Esto es así, en razón de que el Congreso de la Unión tiene facultades exclusivas para legislar en un número desproporcionado de materias, dejando a las entidades federativas muy pocas áreas sobre las cuales puedan ejercer sus competencias legislativas. El grueso de las materias sobre las que el Congreso de la Unión puede legislar se encuentra en el artículo 73 de la Constitución, uno de los más extensos (compuesto por XXX fracciones); pero otros artículos también atribuyen facultades al Congreso de la Unión para legislar, como el 26 (en materia de planeación nacional del desarrollo); el 27 (en materia agraria y explotación



de recursos del subsuelo, entre otras); o el 28 (en materia de monopolios, control de precios y protección al consumidor).

Ahora bien, a partir de la década de los setenta del siglo XX, se comenzaron a dar en nuestro país algunas experiencias tendientes a lograr cierta descentralización en diversas materias, por medio de la técnica que en México se ha denominado de las "facultades concurrentes." Con esta técnica, que en otros sistemas federales podría identificarse con las llamadas "competencias compartidas", se atribuye a la federación un título competencial material o sustantivo, que le permite incidir sobre las competencias de los otros niveles en aspectos sustantivos de la materia en cuestión. De esta manera, se confiere al Congreso de la Unión un poder sustantivo de dirección que le habilita para definir el marco de la política sectorial en aquella materia en el que goza de tal facultad, pero dejando espacios más o menos amplios para que los estados puedan ejercer su potestad legislativa en la materia de que se trate.³

En uso de esta técnica, la "conurrencia" en materia de asentamientos humanos se estableció con la reforma publicada el 6 de febrero de 1976, que introdujo la fracción XXIX-C en el artículo 73 constitucional. Mientras que la "conurrencia" en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente se estableció mediante la reforma que introdujo la fracción XXIX-G en el mismo artículo 73 constitucional, publicada el 10 de agosto de 1987. Posteriormente, la "conurrencia" en materia de deporte fue introducida por la reforma que creó la fracción XXIX-J del 73 constitucional, publicada el 28 de junio de 1999; en turismo se estableció dicho régimen a partir de la adición del 29 de septiembre de 2003 que creó la fracción XXIX-K del mismo artículo; y de igual forma sucedió con la materia de pesca y acuicultura (reforma del 27 septiembre de 2004 que creó la fracción XXIX-L del artículo 73 constitucional); y la de fomento de la actividad de las sociedades cooperativas (reforma del 5 de agosto de 2004 que creó la fracción XXIX-N del artículo 73 constitucional). Éstos no son sino algunos ejemplos de las materias que han entrado en un régimen de "facultades concurrentes" en las últimas décadas.

Por otra parte, y fuera del ámbito del artículo 73 de la Constitución mexicana, el régimen de "facultades concurrentes" se estableció en mate-

³ Algo similar explica Albertí en relación con el caso español. Enoch Albertí Rovira, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 145-146.

ria de salubridad general, por virtud de la reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 4º, párrafo tercero, de la norma fundamental; y en materia de educación pública, por la reforma del 5 de marzo de 1993 al artículo 3º, en su fracción VIII.

Ahora bien, en las últimas décadas, la evolución del sistema federal mexicano ha estado orientada por la búsqueda de mecanismos que permitan cierta coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Así, por ejemplo, a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994, se estableció en el artículo 21, párrafo 6º de la Constitución, que “La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se *coordinarán*, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.” Redacción que se cambió por la reforma al artículo 21 constitucional, de fecha 18 de junio de 2008, que establece: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el sistema nacional de seguridad pública.” Por su parte, la fracción XXIII del artículo 73 constitucional establece, desde 1994, la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las *bases de coordinación* entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública.

En nuestra opinión, la Constitución hace uso del término “coordinación” para referirse a un título competencial de naturaleza formal o procedimental. Es decir, la Constitución da a la federación la facultad de expedir una ley que regule aspectos formales o procedimentales tendientes a lograr un resultado coherente en el ejercicio de competencias propias relativas a la materia de seguridad pública. En otras palabras, podemos afirmar que con el fin de alcanzar de manera coherente y armónica ciertos fines de alcance nacional en materia de seguridad pública, la Constitución establece un régimen de coordinación obligatoria, que se erige en un freno a la descentralización, que a su vez genera la posibilidad de integración de las partes en un todo (Tajadura, 1996: 189). Se trata del establecimiento de bases que definen una forma de trabajar, un método o modo de ejercicio de facultades propias, en el cual la coordinación ha de entenderse como un título competencial formal o procedimental (no sustantivo) del Congreso de la Unión, que además es obligatorio y no potestativo. Cabe destacar, en relación con lo anterior, que el





objetivo de la ley federal en la materia a la que se refiere la primera parte de la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, no es regular algún aspecto sustantivo de la seguridad pública, sino establecer las *bases de coordinación* entre los tres niveles de gobierno. A su vez, esto significa que toda norma de esta ley federal que pretenda regular aspectos sustantivos de la seguridad pública estatal o municipal, puede ser calificada como inconstitucional. Ello es así porque su alcance es meramente formal o procedimental, lo cual ha de lograrse mediante el establecimiento de las citadas *bases de coordinación* que rijan las relaciones de colaboración en materia de seguridad pública entre los distintos niveles de gobierno.

EL ESQUEMA DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

En la época que nos ocupa, se introdujo un mecanismo característico del sistema de relaciones intergubernamentales en México, conformado por los convenios que pueden celebrarse en distintas materias entre federación y estados, entre la federación y municipios, entre estados y municipios, o entre municipios. En efecto, a partir de la reforma constitucional de 1983, el artículo 115 señala en su fracción III que los municipios pueden celebrar convenios con el estado al que pertenecen para que éste, de manera directa o por medio de un organismo específico que para el efecto se cree, se haga cargo en forma temporal de algunos de los servicios públicos y funciones que le corresponde realizar a los municipios; o bien para que se presten o ejerzan de manera coordinada por el estado y por el propio municipio. Igualmente, el inciso a), de la fracción IV del artículo 115 constitucional permite que los municipios celebren convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.

Por otro lado, los municipios pueden celebrar convenios con la federación para la administración y custodia de las zonas federales (artículo 115, fracción V, inciso I, de la Constitución). Y la federación y los estados pueden celebrar convenios por medio de los cuales los segundos pueden ejercer funciones de aquélla, o la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos "cuando el desarrollo económico y social lo



haga necesario”; por último, los estados pueden celebrar convenios con sus municipios, para que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que mediante convenio la federación hubiere transferido a los estados (art. 116, fracc. VII).⁴

Las relaciones intergubernamentales han ido cobrando mayor importancia en la práctica real del federalismo mexicano, y han permitido flexibilizar en alguna medida la distribución formal de competencias que, según la formulación del artículo 124 constitucional (competencias residuales en favor de las entidades federativas), es bastante rígida. Sin embargo, el grueso de las relaciones intergubernamentales se da con la intervención y bajo la dirección de la federación, y se da relativamente poco bajo la forma de relaciones horizontales.

LA REFORMA MUNICIPAL

El Constituyente de 1917 constitucionalizó al municipio, estableciendo una serie de bases en el artículo 115 de la norma fundamental. Sin embargo, en la práctica, las tendencias centralizadoras del sistema federal mexicano hicieron que dicho nivel de gobierno no tuviera en realidad un peso institucional importante. El gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas tendieron a absorber poderes y facultades diversas, en detrimento del nivel municipal.

A partir de mediados de la década de los setenta del siglo XX, comenzaron a darse reformas que pretendieron fortalecer institucionalmente al municipio. Así, por ejemplo, la reforma del 6 de febrero de 1976 estableció la concurrencia entre federación, estados y municipios, en la materia de asentamientos humanos, lo cual permitió que los ayuntamientos tomaran decisiones importantes en relación con la planeación y el desarrollo urbano en sus respectivos ámbitos territoriales. Por otro lado, con la reforma del 6 de diciembre de 1977, se estableció el sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios de mayores dimensiones (“cuya población fuera cuando menos de trescientos mil habitantes o más”).

⁴ La posibilidad de celebrar este tipo de convenios fue establecida por la reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional. Sin embargo, con la reforma del 17 de marzo de 1987, la disposición correspondiente pasó a la fracción VII del artículo 116 constitucional.



Sin embargo, la reforma que marcó un parteaguas en el desarrollo de los municipios fue la del 3 de febrero de 1983, la cual modificó de fondo el artículo 115 constitucional, a efecto de dotar al municipio de una base jurídica que permitiese su desarrollo más pleno. Con dicha reforma se establecieron garantías para la supresión y desaparición de ayuntamientos, así como para la revocación de munícipes,⁵ se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos;⁶ se enumeraron los servicios públicos que son de la competencia exclusiva de los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad de que el gobierno del estado colabore cuando se considere necesario;⁷ se consagró la hacienda municipal, al enumerarse las fuentes de ingresos que les corresponden;⁸ se reguló más ampliamente la representación proporcional en los ayuntamientos y se establecieron reglas sobre las relaciones laborales de los ayuntamientos con sus trabajadores (Valencia, 2005: 529).

Finalmente, en 1999 se dio otra reforma al artículo 115, con la cual se reconoció al municipio como ámbito de gobierno;⁹ se hicieron varias precisiones sobre el alcance de la autonomía jurídica y sobre las leyes estatales relativas a cuestiones municipales;¹⁰ se establecieron reglas más flexibles

⁵ La posibilidad de celebrar este tipo de convenios fue establecida por la reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional. Sin embargo, con la reforma del 17 de marzo de 1987, la disposición correspondiente pasó a la fracción VII del artículo 116 constitucional.

⁶ Se reconoció expresamente su personalidad jurídica, y su capacidad para manejar su propio patrimonio.

⁷ Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastos, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; pero se estableció que dichos servicios podrían proporcionarse con el concurso del gobierno estatal, en el caso de que ello fuese necesario y así lo establecieran las leyes respectivas.

⁸ Se enumeró como las fuentes de ingresos municipales: las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

⁹ Antes de la reforma de 1999, el texto del 115 establecía que los municipios serían "administrados" por un ayuntamiento; con la reforma referida, se estableció que los municipios serán "gobernados" por un ayuntamiento.

¹⁰ La reforma de 1999 añadió el siguiente párrafo a la fracción II del artículo 115 constitucional: "Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal." Y después, en cinco incisos, estableció cinco bases que definen el objeto de las leyes que en materia municipal deben expedir las legislaturas de las entidades federativas.



para la asociación de municipios;¹¹ se adicionaron otros servicios y funciones públicas que son de competencia exclusiva de los ayuntamientos;¹² y se reformularon las reglas sobre la intervención de los ayuntamientos en el desarrollo urbano, ecología y planeación regional (Valencia, 2005: 529).

En suma, puede afirmarse que la evolución de la institución municipal, durante el último tercio del siglo XX en México, se caracterizó por diversos intentos de fortalecerla, de otorgarle potestades normativas, bases patrimoniales y recursos financieros que hagan posible su conversión en una instancia de gobierno eficaz para la atención de las demandas y necesidades de las personas que habitan dentro de su ámbito territorial. A pesar de ello, todavía falta mucho por hacer en este sentido, para que dicho objetivo se convierta en una realidad.¹³

LA REFORMA DEL DISTRITO FEDERAL

El texto original de la Constitución de 1917 identificó en su artículo 44 al Distrito Federal como parte integrante de la federación; y facultó al Congreso de la Unión, en su artículo 73, fracción VI, para legislar en todo lo relativo a la capital de la República y los territorios federales.¹⁴ Hasta 1928 existió en la capital de la República el régimen municipal, mismo que convivía con un

¹¹ La reforma de 1983 simplemente había establecido que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrían coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan. Por su parte, la reforma de 1999 al 115 estableció en este aspecto que "Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio".

¹² Tratamiento y disposición de aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento de calles, parques y jardines; y policía preventiva municipal.

¹³ Para un análisis prospectivo y propositivo acerca de la problemática municipal puede consultarse Comisión de Desarrollo Municipal, Senado de la República, *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, Senado de la República y Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), México, 2007.

¹⁴ Los últimos territorios federales, desaparecieron en 1974 para transformarse en los estados de Baja California Sur y Quintana Roo.



gobernador designado por el Ejecutivo Federal. Sin embargo, la reforma constitucional de 20 de agosto del mencionado año, suprimió el régimen municipal (incluidos, por supuesto, los ayuntamientos), sustituyéndolos por las llamadas “delegaciones”,¹⁵ mismas que quedaron bajo la batuta del llamado “Jefe del Departamento del Distrito Federal”, designado y removido libremente por el presidente de la República. Asimismo, la facultad de aprobar leyes en todo lo relativo al Distrito Federal, quedó en manos del Congreso de la Unión.

Ahora bien, la evolución político-constitucional del Distrito Federal como parte integrante de la federación, desde la década de los setenta del siglo XX hasta la actualidad, está marcada por la progresiva democratización de la estructura de autoridad o gobierno creada en 1928, referida en las líneas anteriores.

De esta manera, la reforma política de 1977, que a nivel federal se concentró en hacer más plural la Cámara de Diputados, en el caso del Distrito Federal introdujo la facultad de sus habitantes de participar en la revisión de los ordenamientos legales y reglamentos, por medio del referéndum; así como de proponer leyes mediante la iniciativa popular (artículo 73, fracción VI, base 2ª de la Constitución). Sin embargo, dichos instrumentos no llegaron a tener una verdadera operatividad en la realidad.

Posteriormente, la reforma constitucional de 10 de agosto de 1987 creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con facultades para expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno (las facultades propiamente legislativas quedaron en manos del Congreso de la Unión). También se le otorgó facultades para aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, así como la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, en materias relativas al propio Distrito Federal. Esta reforma, si bien se puede calificar de “tímida” tiene el mérito de haber abierto el camino a las que se sucedieron en 1990, 1993 y 1996, mismas que derivaron en el régimen de gobierno actual de la capital de la República mexicana, mismo que puede resumirse en las siguientes características:

¹⁵ Al frente de cada delegación había un delegado, no elegido popularmente, sino nombrado y removido libremente por el “Jefe del Departamento del Distrito Federal”.

- A. Al frente del gobierno de la ciudad, en calidad de Poder Ejecutivo, está el llamado “jefe de Gobierno” del Distrito Federal, quien se elige mediante voto directo por parte del electorado de la ciudad.
- B. El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que tiene, entre otras, la facultad de expedir las leyes relativas al Distrito Federal, en las materias que expresamente se indican en la Base Primera del artículo 122 de la Constitución.
- C. Hay un Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos magistrados son designados por la Asamblea Legislativa a propuesta del jefe de Gobierno del DF.
- D. Se establece la base constitucional para crear los órganos político-administrativos de cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal (es decir, las delegaciones), pero se dispone que los titulares de dichos órganos deberán ser elegidos en forma universal, libre, secreta y directa.
- E. El Congreso de la Unión conserva facultades de expedir leyes relativas al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa. En particular, destaca la facultad de aprobar el “Estatuto de Gobierno” del Distrito Federal, que es el instrumento que regula todo lo relativo a los órganos de gobierno y organización de la administración pública del DF.
- F. El Ejecutivo federal también conserva algunas facultades en relación con el gobierno del DF, entre las cuales destacan: I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; II. Proponer al Senado quien debe sustituir, en caso de remoción, al jefe de gobierno del Distrito Federal; III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos. Para tal efecto, el jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley; y IV. Expedir reglamentos administrativos relativos a las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del DF.





EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL

También debemos mencionar dos temas en los que ha habido un especial dinamismo a nivel local en lo que va del presente siglo: el de los derechos humanos y el derecho procesal constitucional estatal. La reforma del año 2000 a la Constitución de Veracruz abrió la puerta a lo que podría calificarse como una nueva etapa del constitucionalismo local, que además de implicar la introducción de algunas innovaciones importantes ha ido también acompañada de un incremento en la reflexión y el análisis teórico y dogmático sobre los alcances y límites del referido constitucionalismo en las entidades federativas.

En ese año, se reformó la Constitución de Veracruz para establecer, dentro de un capítulo “De los Derechos Humanos” (no ya de “garantías individuales”), una cláusula de incorporación de derechos que incluye a los previstos en los tratados así como los establecidos a nivel local que sean producto del reconocimiento del Poder Judicial del estado, además de los que establece la Constitución General y las leyes federales (artículo 4º de la Constitución veracruzana) (Carmona, 2005: 118-119).

De manera paralela se crearon, con la misma reforma, diversos instrumentos de justicia constitucional local, caracterizados por:

- a. El juicio de protección de derechos humanos, destinado a tutelar los derechos humanos contemplados en la Constitución local (artículo 64-I de la Constitución veracruzana);
- b. La controversia constitucional local, para la resolución de conflictos entre dos o más municipios, o uno o más municipios y el Ejecutivo o el Congreso; y los que surjan entre los órganos de poder del estado, o sea, el legislativo y el ejecutivo (artículos 64-III y 65-I de la Constitución veracruzana);¹⁶ (Fix-Zamudio, 2006: 168).
- c. La acción abstracta de inconstitucionalidad local, cuyo fin es tutelar la constitucionalidad local de las normas generales expedidas por las

¹⁶ Héctor Fix-Zamudio, “El derecho procesal constitucional de las entidades federativas en el ordenamiento mexicano. Reflexiones comparativas”, *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, núm. 10, 2006, p. 168.

autoridades competentes del estado (artículos 64-III y 65-II de la Constitución veracruzana); (Fix-Zamudio, 2006: 172).

- d. La acción de omisión legislativa, destinada a lograr que el Congreso local apruebe una ley o decreto que haya debido aprobar, cuando dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución de Veracruz (artículos 64-III y 65-III de la Constitución veracruzana); (Fix-Zamudio, 2006: 180-181).
- e. La creación de una Sala Constitucional, conformada por tres magistrados, para el conocimiento y resolución del juicio de protección de derechos humanos, así como para sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia (artículo 64 de la Constitución de Veracruz).

El camino iniciado por el poder constituyente permanente del estado de Veracruz ha sido seguido por otras entidades federativas. Así, a partir del año 2000 diversas entidades comenzaron a consagrar en sus constituciones sendos instrumentos de control de constitucionalidad, tales como Querétaro (2000); Coahuila (2001); Guanajuato (2001); Tlaxcala (2001); Chiapas (2002); Quintana Roo (2003); Nuevo León (2004) y Estado de México (2004) (Fix-Zamudio, 2006: 189-190).¹⁷

Por último, resulta pertinente mencionar que las decisiones definitivas de los Tribunales Superiores de Justicia, en su función de órganos de control constitucional local, pueden ser impugnadas por conducto del amparo judicial ante los Tribunales Colegiados de Circuito, mismos que deciden de manera final (Fix-Zamudio, 2006: 188). Así lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual además ha considerado que los conflictos que implican la posible declaración de inconstitucionalidad local de normas generales también locales, han de ser consideradas como cuestiones de

¹⁷ Asimismo, en el ensayo del doctor Fix se puede verificar que las modalidades de control de constitucionalidad local no siempre coinciden, sino que hay una variación importante.





legalidad y no de constitucionalidad, desde la perspectiva de la Constitución General.¹⁸

Finalmente, debemos mencionar uno de los temas que consideramos ocupará un lugar cada vez más importante en la agenda sobre la reforma al sistema federal mexicano. Se trata del tema de las zonas metropolitanas.

Una de las características principales de la evolución urbana en las últimas décadas, es la que se refiere a la formación de grandes metrópolis o "ciudades región". Según datos del Consejo Nacional de Población, para 2010 ya había en México 59 zonas metropolitanas (tres más que las identificadas en 2005). Además, la población que residía en ellas ascendía a 63.8 millones de personas, lo que representaba 56.8 por ciento de la población nacional. De dichas zonas metropolitanas, once sobrepasaban el millón de habitantes (dos más que en 2005) (Conapo, 2010). La perspectiva para las próximas décadas es que estos números se incrementen significativamente en nuestro país.

Ahora bien, esta situación y perspectiva de evolución genera una problemática de gran complejidad que tiene muchas aristas. Una de ellas deriva del desfase que existe entre la realidad geográfica y espacial de las zonas metropolitanas y las estructuras normativas y de gobierno creadas para ordenarlas. En pocas palabras este desfase puede explicarse así: las zonas metropolitanas desbordan los límites de los municipios; se da un fenómeno de administración fragmentada entre varios gobiernos locales, en donde además no existen medios de coordinación adecuados y eficaces. Asimismo, la problemática se agrava aún más cuando las metrópolis se extienden sobre municipios de distintas entidades federativas.

¹⁸ En opinión del doctor Héctor Fix Zamudio: "Lo anterior tiene el inconveniente de que, no obstante de que se trata de conflictos sobre normas de las Constituciones de los Estados, se centralizan en su última instancia ante los tribunales federales. En lo personal consideramos inconveniente esta situación, por lo que debería estudiarse la forma de que estas controversias se resolvieran en su mayor parte ante los Tribunales Superiores locales, y que sólo aquellos que asuman una sustancial importancia, pudieran combatirse en amparo, para evitar la creciente concentración de conflictos estatales ante los tribunales federales. Este problema pudiera resolverse por conducto de una facultad de atracción a fin de que únicamente los casos paradigmáticos puedan ser resueltos por los propios tribunales federales" (Fix-Zamudio, 2006: 189).

Por otra parte, es preciso reconocer que los problemas de gobernabilidad metropolitana se dan sobre todo cuando existen problemas comunes que no reconocen límites político-administrativos, tales como los siguientes:

- A. Explotación de fuentes escasas de agua potable e importación de agua de cuencas externas, distribuida por múltiples organismos locales.
- B. Evacuación de aguas negras, con amplio impacto regional y ambiental, que requiere sistemas interconectados.
- C. Recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y peligrosos, así como la localización, manejo y gestión de rellenos sanitarios, o de otros medios alternativos.
- D. Prevención y control de la contaminación ambiental.
- E. Diseño, inversión, mantenimiento, regulación y gestión de vialidades continuas, metropolitanas y regionales.
- F. Atención normativa e institucional del transporte entre unidades político-administrativas distintas; educación, salud y recreación de una población con movilidad itinerante entre los municipios metropolitanos para encontrar empleo, desarrollar actividades informales y obtener servicios.
- G. Lucha contra la pobreza o la delincuencia, cuya movilidad territorial no corresponde a los límites de las partes de la metrópoli.
- H. Creación de zonas habitacionales con impacto sobre la metrópoli en su conjunto.
- I. Impactos en el mercado inmobiliario de una entidad ocasionados por inversiones en otra.
- J. Normatividad distinta entre entidades contiguas para trámites administrativos (Vera, 2006: 41).

Analizando esta lista, pueden entenderse las dificultades derivadas de la existencia de muchos órganos municipales, con escasa coordinación, con recursos desiguales, que de manera fragmentada tratan de atender problemas como los arriba mencionados.

Ahora bien, la normativa relativa a la coordinación metropolitana contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como en diversas leyes, son insuficientes para atender de manera eficaz la problemática metropolitana tal y como se ha descrito.





El régimen constitucional actual de las zonas metropolitanas está basado en la lógica de las “conurbaciones” (art. 115-VI constitucional) misma que data de la reforma de 1983 a nuestra norma fundamental.¹⁹ A su vez, la conceptualización del tema de conurbaciones que se encuentra en la Constitución se basó en el esquema de la Ley General de Asentamientos Humanos expedida en 1976.²⁰

Así, la fracción VI del artículo 115 constitucional dispone lo siguiente:

115-VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Y esa misma lógica se plasma en el artículo 122, Base Quinta, inciso G, en lo que se refiere al DF, según se desprende del texto respectivo:

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

¹⁹ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

²⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976.

- a. Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado.
- b. Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación.
- c. Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

Puede afirmarse que el régimen constitucional vigente en esta materia, acusa límites importantes, e incluso puede decirse que ha sido rebasado por la realidad. Esto es así por diversas razones:

- A. Las conurbaciones (con contigüidad geográfica y demográfica) son sólo un tipo de fenómeno metropolitano, pero hay otros.
- B. El régimen de conurbación fue concebido como excepción, y hoy es más bien la regla.
- C. Los acuerdos de las comisiones de conurbación no tienen carácter vinculatorio. Se les ve como órganos consultivos, sin autoridad ni capacidad de conducción real. No hay órganos con capacidad decisoria y ejecutiva en materia de planeación y coordinación metropolitana.
- D. No hay agendas metropolitanas consensadas y compartidas. Las decisiones se toman de manera aislada y fragmentada.
- E. No hay una verdadera planeación ni ejecución metropolitana.
- F. Hay grandes diferencias de normatividad urbana entre municipios y estados relativas al manejo y definición en temas como la prestación conjunta y coordinada de servicios públicos en la metrópoli.

Por lo anterior, resulta evidente la necesidad de diseñar un modelo que permita una nueva gobernabilidad metropolitana.





CONCLUSIONES

Como ya mencionamos, el sistema de distribución de competencias legislativas del sistema federal mexicano acusa un alto grado de centralización. Ahora bien, desde una perspectiva comparada, es indudable que los modelos paradigmáticos de federalismo en nuestros tiempos, como lo son el estadounidense y el alemán, han tendido a la centralización de las competencias legislativas. Quizá sea ésta una tendencia estructural de esta forma de Estado, como también tal vez sea una tendencia de los Estados unitarios el desarrollarse en el sentido de lograr ciertas formas de descentralización, como lo ilustran los casos de España e Italia.²¹

En el caso de los Estados federales, es probable que sea válida la hipótesis de que las demandas de las sociedades contemporáneas de masas requieren de un alto grado de centralización de recursos para poder ser atendidas. Es decir, la centralización de los esquemas federales puede ser una respuesta a requerimientos que tienen que ver con las economías de escala, la exigencia de uniformidad de las condiciones de vida, el desborde de muchas materias más allá del ámbito territorial de una sola de las partes integrantes de un arreglo federal, o incluso con la globalización. Por su parte, en el caso de los estados unitarios, es factible que la excesiva centralización lleve a problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento, o pérdida de visibilidad y de responsabilidad en la relación entre "centro" y "periferia". Por ello es que el reto del diseño institucional de las formas federales y unitarias de Estado es lograr un equilibrio, partiendo de la historia propia de cada país y de los recursos de los distintos componentes del esquema federal, para de ahí avanzar en el camino marcado por los acuerdos entre las fuerzas que exigen una mayor descentralización, y aquéllas que promueven una mayor centralización.

No obstante, es pertinente aclarar que la centralización en el caso del federalismo mexicano, no puede identificarse sin mayor análisis con el proceso centralizador que como tendencia generalizada caracteriza a los sistemas federales.

²¹ Para una visión sucinta del caso italiano se puede consultar el artículo de G. Rolla, "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Regiones en Italia: aspectos de su evolución", en *Revista Vasca de Administración Pública*, mayo-agosto, 1993, núm. 36 (II). En esta misma revista se encuentran estudios monográficos sobre *El sistema de distribución de competencias: quince años de estado de las autonomías*, referidos al caso español.



Como sugiere Fernández Segado, en nuestro caso (y al parecer esto es aplicable al federalismo latinoamericano) se trata de un federalismo “diferente”, caracterizado por el inequívoco predominio del poder central, la naturaleza jerárquica del poder y de la autoridad, y la existencia de una relación de dependencia de unos poderes respecto de otros (Fernández, 2003: 57).²²

En cierto sentido, la paradoja del caso mexicano está en que, siendo un Estado formalmente federal, nuestro sistema tiene problemas típicos de un Estado unitario. Es decir, la excesiva centralización ha llevado a problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento, o pérdida de visibilidad y de responsabilidad, eficacia e inmediatez, en la relación entre los centros de decisión y los destinatarios de la acción pública. Esta circunstancia explica tanto las iniciativas que el gobierno federal ha impulsado desde al menos la década de los ochenta para descentralizar, por ejemplo, los servicios de salud y la educación; como las actuales demandas de los estados por hacerse cargo de un mayor número de responsabilidades, lo cual ha llevado a que en los últimos años se hayan presentado un buen número de iniciativas de reforma constitucional encaminadas a modificar el esquema de distribución de competencias del sistema federal mexicano.

Por lo anterior, la tendencia que parece perfilarse en los próximos años es hacia una mayor descentralización. Sin embargo, no es claro cuál habrá de ser el camino que se seguirá en esta dirección. Por nuestra parte, creemos que, dadas las condiciones del México actual, no es muy realista ni sería muy responsable trazar un horizonte de reforma del sistema federal mexicano que nos lleve a un esquema altamente descentralizado. De hecho, no creo que esto sea conveniente para el país. Como sucede en otros países con sistema federal, la sociedad mexicana, cada vez más compleja y heterogénea con rezagos sociales ancestrales e inmersa en un proceso de globalización, requiere de un gobierno federal dotado de las competencias y de los recursos necesarios para impulsar el desarrollo nacional. Entendemos que la transición política o, si se quiere, el cambio de régimen, genere una descompresión de fuerzas e ímpetus locales que durante muchos años permanecieron subordinados; y comprendo que al tenor del entusiasmo

²² Fernández cita a su vez a Eduardo López Aranguren, *El federalismo americano: las relaciones entre poderes en Estados Unidos*, Madrid, IEAL, 1987, p. 57.



generado por el cambio político, se refuerce el reclamo por un Estado federal altamente descentralizado, proveniente de algunos sectores. Sin embargo, creo que cuando la neblina generada por el gusto que a muchos nos ha dado *“la transición”* se disipe, podrá verse con mayor claridad que subsisten problemas estructurales que requieren de atención y conducción por parte de los poderes de la Unión, si bien no de manera exclusiva.

Un enfoque más realista y, desde mi punto de vista, más conveniente para México, es avanzar en el camino de una descentralización gradual y selectiva. Me refiero a un enfoque que trace el horizonte de reforma de un Estado federal altamente centralizado, en la dirección de una descentralización progresiva en ciertas materias. Un horizonte que se proponga fortalecer a las entidades federativas y a los municipios, sin restarle a los poderes de la Unión capacidad de acción. Creo que hay margen para avanzar por esta vía, dado el punto de gran debilidad relativa desde el cual empiezan las entidades federativas (unas más que otras). Asimismo, creo que es posible evitar la lógica del juego de suma cero, por la cual la federación pierde lo que las entidades federativas ganan (o viceversa). Esto es posible si se entiende el proceso como una gran estrategia de fortalecimiento de las capacidades del Estado mexicano en su conjunto (no del gobierno federal, ni de los gobiernos locales o municipales, tomados cada uno por su cuenta).

Asimismo, creo necesario partir de un presupuesto fundamental: las entidades federativas no tienen el mismo grado de desarrollo, ni las mismas capacidades, ni los mismos recursos humanos y financieros. El diseño institucional de un *“nuevo federalismo”* mexicano debe tomar en cuenta esta circunstancia, a efecto de evitar soluciones uniformes que oculten o disimulen las marcadas diferencias existentes entre las entidades federativas.

Ahora bien, una de las técnicas de descentralización que puede servir a estos propósitos es la de las llamadas leyes generales en el ejercicio de las *“facultades concurrentes”*. Cabe recordar que esta técnica ya se ha empleado en México para descentralizar atribuciones en materias como asentamientos humanos, medio ambiente, salud y educación. Sin embargo, como lo ha apuntado Martín Díaz, este tipo de ley ha sido empleado por el Congreso de la Unión como parte de una estrategia descentralizadora, pero *“decidida y arbitrada desde el centro”*, para cumplir con dos propósitos: distribuir competencias entre la federación y los estados y municipios, otor-



gando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y para establecer en su propio cuerpo normativo el régimen federal a efecto de regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate. Así es como el Congreso General ha expedido la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Salud, la Ley General de Educación, y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Asimismo, debemos mencionar que las leyes generales que ya existen en México, prevén acciones coordinadas y cooperativas e incluso de traslado o transferencia de atribuciones entre los distintos niveles de gobierno, que son realizadas principalmente mediante convenios. Resulta importante resaltar este punto, puesto que dichos convenios permiten un trato diferenciado de parte de la federación en relación con las diversas entidades federativas.²³

Ahora bien, las mencionadas leyes generales en México, que suponen acciones coordinadas y cooperativas y traslado de competencias entre federación, estados y municipios, contienen una lógica que en cierta forma se opone al sentido del artículo 124 constitucional. En razón de ello, y pensando que este tipo de leyes y su régimen convencional podría ser una alternativa para emprender un proceso descentralizador en México, creemos que sería conveniente consolidar constitucionalmente las relaciones de coordinación, cooperación y traslado de competencias que se dan por la vía de las leyes generales, estableciendo de manera expresa dentro del artículo 124 un ámbito restrictivo al sistema dual. Se trataría así de autorizar al Congreso de la Unión, de manera expresa, para que las leyes generales pudieran habilitar los convenios de coordinación y de traslado de atribuciones a los poderes locales. De este modo coexistirían dos sistemas de distribución de atribuciones y no cabría duda sobre la constitucionalidad del ejercicio de las potestades descentralizadas.²⁴

²³ En opinión de Martín Díaz, los dos problemas técnico-jurídicos que plantean los convenios de coordinación se pueden reducir a lo siguiente: a) dilucidar si es posible que la federación traslade en forma temporal o definitiva potestades específicas a los estados, por medio de dichos convenios; b) determinar si el convenio puede servir de base para que la autoridad local ejerza la potestad transferida, realizando incluso "actos de molestia" en relación a los particulares. El propio autor da dos soluciones a estos problemas: el traslado de competencias mediante un convenio de coordinación puede darse solamente en caso de que la ley marco autorice expresamente la transferencia. Además, el objeto del traslado debe corresponder exclusivamente a actos de tipo administrativo, y no puede incluir actividades reglamentarias, normalizadoras, ni legislativas (Díaz, 1996:167).

²⁴ *Ibid.*, 172.



Creemos que la técnica de las leyes generales, expedidas en el ejercicio de “facultades concurrentes”, puede seguir siendo utilizada para avanzar hacia una descentralización de nuestro sistema federal. Sin embargo, se debe evitar la lógica centralizadora que hasta ahora han tenido las leyes generales.²⁵ Es decir, se debe evitar que el diseño y aprobación de dichas leyes obedezca exclusivamente a impulsos y necesidades del centro. En este punto, el Senado como cámara de representación territorial y la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) pueden desempeñar un papel relevante.

En segundo lugar, creemos que las leyes generales pueden constituirse en el marco que permita la transferencia gradual y selectiva de atribuciones, de la federación a los estados. Para ello, habría que afinar y precisar normas como las que ya existen, por ejemplo, en los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, mismas que permiten convenios de transferencia de atribuciones de la federación a los estados, en materia ambiental. Como otra alternativa, podría pensarse en diseñar una especie de Ley de Transferencia de Atribuciones, que estableciera los principios rectores de los procesos de transferencia;²⁶ así como las normas relativas a las condiciones para que pueda operar la transferencia; procedimiento para solicitar la transferencia; los requisitos del convenio de transferencia; la definición del objeto del convenio; las responsabilidades de las partes firmantes; la creación de órganos para el ejercicio de la función o servicio transferido; reglas de vigencia, modificación y terminación del convenio; y los mecanismos para la resolución de conflictos. Establecer un verdadero régimen constitucional y legal de convenios de coordinación y de transferencia de atribuciones, es la base indispensable para garantizar los tratos diferenciados y los ritmos distintos, a efecto de responder a las asimetrías entre los estados de la República mexicana.

²⁵ Como observan Feldfeber e Ivanier en su análisis de la descentralización educativa en Argentina, cuando es el “centro” quien promueve una política de descentralización, el proceso puede caer en un vacío formalista y transformarse en un mecanismo no democrático, en especial cuando no se analizan los contextos específicos ni las características particulares de los actores sociales involucrados (Feldfeber e Ivanier, 2003: 422). Quienes a su vez citan a Sergio Boisier, “La descentralización: un tema difuso y confuso”, en *Descentralización política y consolidación democrática*. Europa-América del Sur, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.

²⁶ En cuanto a los principios, pensamos en el de gradualismo, el de selectividad, y los de concertación, provisión e incluso el de reversión.

En tercer lugar, para evitar la lógica centralizadora que han tenido las leyes generales o marco en nuestro país, convendría que las entidades federativas tomaran la iniciativa a efecto de determinar las materias que desean y están en condiciones de recibir, en el contexto de un proceso de devolución. En esencia, se trataría de lograr que dentro de un gran diálogo nacional, se llegara a acuerdos políticos sobre qué materias dejarían de ser de competencia exclusiva de la federación, para pasar a ser objeto de responsabilidad compartida entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales. Además, en dichos acuerdos, que incluso podrían convertirse en norma y alcanzar rango constitucional, debieran fijarse horizontes de corto, mediano y largo plazo, que orientasen la descentralización en sus distintas etapas, mediante los programas respectivos.

En cuarto lugar, en el proceso de descentralización debe ocupar un lugar importante el principio de provisión, por el cual la transferencia de competencias que llegase a ser convenida debe ir acompañada de recursos financieros, humanos, materiales y técnicos. Este principio, esencial para garantizar la eficacia de la transferencia, nos muestra que la descentralización debe correr de manera paralela a reformas en el ámbito del federalismo fiscal, para que no quede como una simple manifestación de buenas intenciones.

Finalmente, es indispensable fortalecer las instancias políticas que representan los intereses de las entidades federativas; en particular, nos referimos a aquellos órganos que participan en la formación de la voluntad federal. En este sentido, habría que pensar en la revitalización del Senado como la cámara federal por excelencia, teniendo en cuenta que las leyes generales o leyes marco se aprueban por medio del procedimiento legislativo federal ordinario, dentro del cual el Senado interviene de manera ineludible. De esta forma, un Senado que fuese una verdadera cámara federal (en el sentido de cámara de representación territorial lo cual, inevitablemente, lleva al examen crítico del sistema de elección de los senadores), se convertiría en el mejor garante de que los intereses de los estados no fueran subordinados a los del centro, al expedirse legislación como la que en México denominamos “leyes generales” que, como se ha explicado, tienen su base constitucional en las llamadas “facultades concurrentes”.



FEDERALISMO EN LOS ESTADOS¹

Daniel A. Barceló Rojas *

55



PODERES RESERVADOS Y LOS PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS

En la primera parte de esta obra ha quedado establecido que la Constitución federal establece un sistema de distribución de competencias legislativas en el cual los estados se reservan el ejercicio de ciertas potestades —los llamados poderes reservados o competencias reservadas—. Y que además los estados cuentan con competencias para contribuir con los poderes federales al tratamiento público de las materias concurrentes; en algunas de éstas se incluye también la participación de los municipios.

La Constitución federal también define los principios de la organización del poder público de los estados por medio del cual se ejercerán las indicadas potestades públicas locales reservadas y concurrentes. Las constituciones

¹ “Federalismo en los estados”, segmento elaborado por Daniel A. Barceló Rojas, de la colaboración con los doctores José Ma. Serna de la Garza y Diego Valadés para la *Encuesta Nacional de Federalismo*.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



particulares de cada una de las entidades federativas configuran al detalle conjuntamente con las leyes locales los principios sentados en la Constitución federal. Es así que, por disposición expresa de todas las constituciones de los estados, el poder público se separa para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial —y en las últimas décadas, también en órganos autónomos—. En el citado diseño constitucional no hay margen de apreciación posible para los estados: éstos vienen obligados a establecer la separación de poderes por la Constitución federal, cuyo artículo 116 dispone que:

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Por añadidura a la simple enunciación del principio de separación de poderes, la Constitución federal ordena a los estados adoptar en sus respectivas constituciones un sistema presidencial como forma de gobierno. No lo dice así de manera literal, pero en el artículo 116 dispone que las constituciones estatales deben incorporar las dos características básicas de la forma de gobierno presidencial: 1) que el titular del Poder ejecutivo se elija popularmente en forma directa e independiente del Poder Legislativo, y 2) que el titular del Poder Ejecutivo se elija para un periodo fijo predeterminado y no dependa para su permanencia en el cargo de la confianza que le dispense el Poder Legislativo. De esta manera, en el sistema presidencial de gobierno de las entidades federativas, el pueblo elige al gobernador, y por separado a los diputados. Uno y otros cesan en sus responsabilidades públicas al concluir el periodo fijo predeterminado por el cual fueron elegidos —seis años para el primero y tres años para los segundos según las disposiciones vigentes en la Constitución federal y en las constituciones estatales de nuestro país—. La única forma de forzar la salida anticipada del gobernador del estado o de un diputado, es mediante juicio político por violación grave a la Constitución estatal y/o a la confianza pública de la ciudadanía.

Cabe señalar que si bien las constituciones de los estados recogen expresamente el principio de la separación de poderes, tal línea divisoria se diluye por la identidad del partido político del gobernador con los diputados del Congreso de su misma formación partidista. Contrario a lo que se

pensaba en los albores del constitucionalismo mexicano de principios del siglo XIX —que entendía la actividad de los partidos políticos como nociva para el interés general—, las democracias representativas de nuestros días operan necesariamente por medio de partidos políticos. Esto ha provocado que la separación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencial tienda a diluirse —a borrarse incluso— por la identidad del partido político al que pertenecen el gobernador y los diputados del partido en el gobierno. Pero ello no es una patología.

PRINCIPALES DESARROLLOS EN EL SISTEMA POLÍTICO Y EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS

En orden cronológico, ha habido al menos tres grandes cambios en el sistema político y en el derecho constitucional de los estados desde el último cuarto del siglo XX hasta la fecha.

1. Introducción del sistema de representación proporcional para la integración de las legislaturas.
2. Reconstrucción del control constitucional estatal por órgano judicial local.
3. Apertura de los estados al derecho internacional de los derechos humanos.

INTRODUCCIÓN DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS

En 1977 se impulsa la Reforma Política que tuvo como una de sus principales herramientas de cambio la introducción del principio de representación proporcional de elección para la integración de las legislaturas locales. Desde aquel año, el principio de representación proporcional se habría de combinar con el principio de mayoría relativa; existente hasta ese momento, para crear el sistema electoral mixto vigente al día de hoy.

La maduración de las normas electorales trajo consigo la fractura del sistema de partido hegemónico en los estados y la creación y consolidación de un sistema de partidos políticos múltiple. Con un ritmo cada vez





mayor, los partidos de oposición lograron avances en el número de curules que obtenían en los congresos estatales. Ello fortaleció a estos congresos como órganos locales de control del gobierno, que entonces no tenía ningún control político local real, ni constitucional ni metaconstitucional. El control sobre los gobernadores de los estados era de naturaleza metaconstitucional, ejercido desde Palacio Nacional —como advirtiera Jorge Carpizo en su obra clásica *El presidencialismo mexicano*—. No obstante el avance que ello significó, el control congresual no desarrolló toda su potencia.

El avance de la oposición como nueva realidad en los estados tuvo su momento culminante cuando, en 1989, se produce en Baja California la primera alternancia en el Poder Ejecutivo de un estado, cuando el candidato del Partido Acción Nacional vence al candidato del Partido Revolucionario Institucional. Después vendrían triunfos similares a éste y de partidos de izquierda, así como de coaliciones electorales de partidos diversos, en casi todas las entidades federativas —incluyendo la ciudad de México—. El espacio político ganado en los estados serviría posteriormente como plataforma de un gobernador de Guanajuato para ser postulado por el PAN a la presidencia de la República en el año 2000 y obtener el triunfo ante el candidato del PRI.

Al respecto, cabe señalar que por algún momento la alternancia en el Poder Ejecutivo de los estados se equiparó a la democratización de sus sistemas políticos. Pero bien pronto los académicos advirtieron que una cosa y la otra no eran lo mismo —que acaso la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo del estado abría un mayor espacio para emprender la democratización del sistema político, pero que no la garantizaba—. Y ocurrió que se frustró la esperanza ciudadana depositada en el cambio político en el tránsito de cambio de siglo, y los partidos políticos que sustituyeron en el ejercicio del poder público al otrora invencible partido hegemónico, cayeron en la misma práctica de hacerlo de manera autoritaria y, por tanto, no pudieron ocultar sus síntomas más conspicuos: el bajo desempeño y la corrupción —ambos impunes—. Ésta es la situación que se vive al día de hoy y que explica la insatisfacción ciudadana que se refleja en esta obra.

RECONSTRUCCIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS POR ÓRGANO JUDICIAL LOCAL

El constitucionalismo estatal del siglo XIX fue sumamente potente. Se crearon importantes instituciones jurídicas en ese ámbito que posteriormente encontraron su lugar en la Constitución federal de 1857, tal es el caso del juicio de amparo como instrumento de control constitucional local de la Constitución de Yucatán de 1841 y de Tabasco de 1850. Pero el Porfiriato enterró en los hechos al federalismo e instauró materialmente un sistema central —práctica política que, pasados los turbulentos años de la revolución armada de 1910 a 1917 y sus secuelas, sería retomado durante el régimen de partido hegemónico.

El centralismo metaconstitucional de la última mitad del siglo XX fue tan absorbente en México, que las constituciones de los estados se volvieron intrascendentes, a tal grado que incluso su estudio dejó de ser considerado asignatura en las facultades de derecho de las universidades públicas del país. Pero, gracias al esfuerzo del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM, el estudio del constitucionalismo local en México ha reverdecido en el siglo XXI, mediante la organización de congresos anuales de derecho constitucional estatal. También porque fueron investigadores de este instituto quienes ejercieron una influencia importante en la redacción del anteproyecto de la reforma a la Constitución de Veracruz de 2000, que disparó un movimiento de reconstrucción del control constitucional de los estados como un poder reservado que desde fines del siglo XIX había sido usurpado por los poderes federales por la vía del abuso del amparo.

APERTURA DE LOS ESTADOS AL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SENTENCIA RADILLA

Sin duda, uno de los grandes cambios acaecido en el constitucionalismo local del siglo XXI, con trascendentes repercusiones —no sólo en la protección de derechos humanos en el ámbito local, sino en la gobernación de todo el país— es la emergencia en el panorama político de los tribunales supranacionales, y concretamente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 1 de la Constitución federal que





experimentó una importante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

Con el mencionado sustento la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó al Estado mexicano, en la sentencia Radilla, a que los jueces locales se convirtieran en garantes de los derechos del sistema interamericano. Ello empujó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a dar un paso al que se había resistido: hacer realidad un auténtico federalismo judicial en México —a descentralizar el ejercicio de la función jurisdiccional articulando a los jueces de los estados en la protección de derechos humanos—. La sentencia Radilla vino a romper el monopolio que indebidamente ostentaban los jueces federales de proteger derechos humanos por la vía del amparo.

PERCEPCIÓN POPULAR Y DE ESPECIALISTAS SOBRE EL FEDERALISMO EN LOS ESTADOS: COMENTARIO EN TORNO A LA GARANTÍA POLÍTICA DE LOS DERECHOS FEDERALES Y CONVENCIONALES POR LAS AUTORIDADES DE LOS ESTADOS

PERCEPCIÓN POPULAR

En la Encuesta Nacional de Federalismo del proyecto *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, se mide empíricamente el arraigo que tienen las identidades locales entre los mexicanos, así como el conocimiento esencial del sistema federal consistente en la combinación de los principios de autogobierno y del gobierno compartido de las entidades que componen la República mexicana.

Los mexicanos identifican claramente dos rasgos esenciales del sistema federal que derivan de dichos principios: la distribución de responsabilidades entre gobiernos, y la necesidad de la cooperación del gobierno federal con los gobiernos de los estados y de éstos entre sí, como medio para el cumplimiento eficaz de los servicios públicos, tales como seguridad, educación, salud o administración de justicia, entre otros.

El cuestionario de la *Encuesta Nacional de Federalismo*, elaborado por el Área de Investigación Aplicada y Opinión del IJ-UNAM, no está construido expresamente con la referencia conceptual de los derechos fundamentales o

humanos, sino que incluye temas como los siguientes: evaluación de la situación del país, interés en la política, identidad, toma de decisiones en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, toma de decisiones sobre seguridad pública y opinión sobre el federalismo. También son materia de las preguntas los “servicios públicos” específicos que prestan los gobiernos federal, estatales y municipales —así como la forma en que se toman las decisiones públicas en los distintos órganos del Estado mexicano de sus tres órdenes de gobierno—. Pero dichos servicios públicos son precisamente medios para la provisión de los derechos fundamentales. En este orden de ideas, cabe decir que las personas encuestadas identifican perfectamente que, tanto el gobierno federal, como los gobiernos de los estados, deben actuar para hacer realidad los derechos que la Constitución otorga, tal y como lo ordena el primer artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los datos empíricos que refleja el estudio son positivos en cuanto a la comprensión popular y adhesión al sistema político democrático federal. Pero a la vez se observa que los mexicanos perciben un mal funcionamiento del sistema de rendición de cuentas y exigencia de responsabilidad política sobre los gobernantes (véase capítulo 1, preguntas 1 y 2) y experimentan una desconfianza absoluta en cuanto al compromiso con el cumplimiento de la ley por parte de las autoridades estatales y municipales —pero también de las federales—: no expresan rechazo a la concepción de la democracia representativa de tipo federal con tres órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal—, pero señalan que funciona mal.

A la pregunta *Por lo que usted piensa, ¿la Constitución que tenemos ahora es...?* casi la mitad de los mexicanos, 45 por ciento, dice que “responde un poco, pero no por completo a las necesidades del país”, y 22.9 por ciento señala directamente que la Constitución “ya no responde a las necesidades del país” (véase capítulo 1, cuadro 18).

PERCEPCIÓN DE LOS ESPECIALISTAS

La percepción de los encuestados es compartida por quienes estudian el federalismo. La explicación es la siguiente: el sistema funciona con deficiencia por el mal diseño de las relaciones entre poderes y la garantía política de los derechos fundamentales en las constituciones de los estados.





Desde la Constitución federal de 1824, pasando por la de 1857, así como en la actual de 1917 con sus reformas y adiciones, se les reconoce a los estados el poder de otorgarse sus propias constituciones y de controlar que éstas se cumplan —lo que significa que se les reconoce a los estados no sólo el poder de establecer un catálogo de derechos fundamentales propio, sino también el de establecer la forma para garantizar que efectivamente tales derechos de fuente local se cumplan por las autoridades de las entidades federativas—. La condición de todo ello es que, como la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en sus artículos 40, 41, primer párrafo y 133, las constituciones de los estados no contravengan lo dispuesto por la Constitución federal.

Ello quiere decir que el Poder Constituyente de cada estado y su Legislatura se encuentran habilitados y deben configurar la garantía de los derechos de sus respectivas constituciones estatales, tanto en lo que se refiere a las disposiciones constitucionales locales que ordenan al poder público hacer (obligaciones positivas) para materializar las condiciones que hacen posible los derechos fundamentales de las constituciones estatales, como los de seguridad, salud, educación, vivienda o medio ambiente; como las disposiciones constitucionales que establecen mandatos de no hacer o prohibiciones (obligaciones negativas), tales como las que dimanan del derecho a la presunción de inocencia y la prohibición de la tortura como método de investigación criminal de las policías.

La garantía más potente de las obligaciones de hacer o positivas para crear las condiciones de ejercicio de los derechos, es la “garantía política” de los derechos a cargo del Congreso del estado sobre el responsable de la ejecución —el gobierno—, a la cual se une como parte de un engranaje mayor (democracia representativa) la vigilancia y exigencia de responsabilidad política de los ciudadanos sobre sus representantes y gobierno local, particularmente pero no solamente, por medio del voto.

En forma complementaria a la garantía política se construye en la Constitución del estado una garantía de los derechos fundamentales dirigida a inhibir las extralimitaciones de las autoridades, señalando líneas rojas que no deben cruzar. La garantía más vigorosa para hacer cumplir las normas constitucionales que establecen obligaciones de no hacer o límites a las autoridades locales, es la “garantía judicial”, a cargo del Poder Judicial del estado.

Finalmente debe identificarse una garantía que se ubica a medias entre una y otra, que proveen las comisiones estatales de derechos humanos, pero que a diferencia de las dos anteriores, y particularmente de la garantía política, se caracteriza porque su incumplimiento no tiene sanción para el funcionario responsable, pues sólo descansa en el prestigio de quien emite la recomendación y el sentido de ética pública de la autoridad responsable.

Interesa subrayar, con el mayor de los énfasis, que todos y cada uno de los derechos fundamentales individualmente considerados por las constituciones locales, contienen obligaciones de hacer y no hacer para el poder público. Por lo tanto, la forma para que los derechos fundamentales de dichas constituciones estatales sean eficaces necesariamente requiere el establecimiento y la combinación de garantías políticas y garantías judiciales, pero también de que éstas funcionen. En ello reposa el goce real de las personas de los derechos fundamentales que las constituciones de los estados establecen en su favor.

Pero no es ésa la única función de las garantías políticas y judiciales de las constituciones de los estados. Interesa subrayar para explicar las causas de la insatisfacción popular con el desempeño de los gobiernos que esta encuesta refleja, que en una medida importante también dependen de la garantía política y judicial de los estados los derechos de la Constitución federal y de los tratados internacionales que obligan al Estado Nacional Mexicano —precisamente en la medida de toda aquella actividad pública del Estado mexicano que corresponde a los poderes reservados a los estados.

El problema para el goce efectivo de éstos en los estados, no radica sin embargo en la garantía judicial de los derechos de las constituciones estatales proveídos por los poderes judiciales de sus respectivos estados. Ello porque de manera subsidiaria dicha garantía judicial local la provee el Poder Judicial de la federación. El problema se ubica en la garantía política construida en las constituciones de los estados porque ésta no tiene mecanismo subsidiario de cumplimiento por el Congreso de la Unión.

El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente, con absoluta claridad, sobre los poderes reservados de los estados, que las autoridades locales deben con ellos realizar acciones u obligaciones positivas para promover el goce de los derechos humanos de fuente nacional e internacional. Y además que, al momento de ejercer los po-





deres reservados deben respetar los límites u obligaciones de no hacer marcados por los derechos de la Constitución federal y los derechos de los tratados internacionales signados por los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos. Las autoridades locales son garantes de esos derechos federales y convencionales. Pero, como ya se dijo, mientras que para los derechos de la Constitución federal y de los tratados internacionales sí se contempla una garantía judicial muy bien definida de “carácter subsidiario”, en caso de incumplimiento por las autoridades locales, no existe en cambio garantía política subsidiaria para hacer cumplir las obligaciones de hacer.

La estrategia de los poderes federales para responder a esta falla de las constituciones estatales que afecta a todo el sistema de gobierno de la República, ha sido, por un lado, centralizar materias; y por otro, condicionar acciones de los estados por la vía fiscal.

Las leyes generales aprobadas por el Congreso de la Unión, como señala José María Serna de la Garza en su contribución al presente estudio, configuran los mandatos para que se cumplan en las entidades federativas las obligaciones positivas para las autoridades locales que emanan de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución federal, así como los derechos humanos de los tratados internacionales signados por el Estado mexicano. Pero dichas leyes generales omiten la garantía política de los mismos “en los estados y desde los estados”. Probablemente este fallo de diseño no haya sido suficientemente comprendido por los reformadores de la Constitución federal de la última década, lo que ha llevado al fácil recurso de centralizar más y más tareas comunes que las que podría sugerir el principio de subsidiariedad en el que reposa un sano sistema federal.

Serna de la Garza sugiere correctamente ordenar y sistematizar desde la Constitución federal las potestades que para los poderes de la federación manan de las competencias concurrentes sobre los estados. En mi opinión, a ello ha de añadirse el esquema de evaluación y responsabilidad política de este tipo de leyes verticales que tiene un segmento federal y 31 segmentos estatales. Una primera solución tiene que ver con la configuración del Senado como cámara territorial y la forma de elegir a sus miembros. Pero, sobre todo, se debe fortalecer en las constituciones de los estados la garantía política local de los derechos humanos multinivel (federal-convencional-local) por lo que se refiere a las obligaciones de hacer que recaen en las autoridades de

los estados. Los poderes reservados deben ejercerse correctamente para cumplir con ellos, para lo cual deben contar con una robusta garantía política local que implica la supervisión desde el Congreso sobre las actividades del Ejecutivo con instrumentos idóneos de control y la correspondiente posibilidad de exigir responsabilidades a los funcionarios públicos que puede llegar hasta la separación del cargo público por medio de censuras vinculantes.

En suma, la evolución del federalismo mexicano que ha quedado comprensivamente descrito en el apartado anterior por el doctor José María Serna de la Garza, caracterizado por la proliferación de competencias concurrentes cuya coordinación se atribuye formalmente la federación en unos casos y en otros se la arroga sin base constitucional alguna, es que “no se ha construido una garantía política fuerte en los estados para el cumplimiento de las obligaciones de hacer que en ellas se contienen” —sólo se han ocupado de configurar la garantía judicial de los mismos cuando tal cosa es posible. Un ejemplo reciente de los muchos que se pueden citar es la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Por esta razón, las leyes generales se quedan lejos de cumplir los objetivos que se fijan— por la debilidad de la garantía política para su cumplimiento en los estados.

La misma situación se repite en cuanto a los mandatos que se generan en instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Convención Americana de Derechos Humanos, “que expresamente se refiere a la obligación de configurar la garantía judicial de los derechos en las entidades federativas” como una obligación de los estados nacionales parte de la convención, pero nada dice en cambio sobre la garantía política de los derechos —por explicables razones que en esta obra no se pueden abordar—. Con fundamento en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la doctrina mexicana y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han construido la garantía judicial de convencionalidad que opera subsidiariamente en los Estados Unidos Mexicanos con la participación de los jueces de los estados (sentencia caso Rosendo Radilla). Por contraste, se ha omitido desde el derecho internacional, la garantía política de los derechos convencionales por las autoridades de los estados de la República federal mexicana.





Señala la convención en el artículo citado:

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, *que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención*, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial y;
- c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

La idoneidad del diseño de las garantías políticas y judiciales que ahora existen en las constituciones de los estados, al igual que su práctica por quienes son titulares de los poderes públicos —incluidos los dirigentes de los partidos políticos—, se puede medir rigurosamente por sus resultados en cuanto a las cotas de goce de los derechos establecidos en ellas. Y las mediciones empíricas no reflejan buenos resultados como lo demuestra el presente trabajo de investigación empírica. Ello, a su vez, se manifiesta en la pobre opinión de los ciudadanos mexicanos sobre el desempeño de sus autoridades locales y la debilidad del Estado de Derecho en las entidades federativas. Esto es lo que los mexicanos ven al verse a sí mismos —como expresa el título de esta obra colectiva coordinada por Julia Flores.

La falta de garantía de los derechos humanos, entre ellos los derechos sociales —que descansan enormemente en garantías de tipo político—, generan autoridades locales irresponsables que agravan el panorama de la desigualdad social y la pobreza en México. Ello también genera el caldo de cultivo en donde florece el crimen organizado, que coopta a miles de mexicanos para actividades de producción, transporte y venta. La industria del

crimen ha hecho un progreso enorme en su poder económico y por tanto de corrupción a las autoridades de los poderes públicos de los estados y a las dirigencias de los partidos políticos —si bien con significativas diferencias entre estados.

De los datos empíricos de la encuesta —cruzados con el análisis que se ha planteado arriba sobre la garantía política de los derechos federales y convencionales por las autoridades de los estados— podemos sacar una importante conclusión: la estrategia concebida y operada desde la ciudad de México por los titulares de los poderes federales, de centralizar y ahorcar fiscalmente a los estados, es equivocada. Desde el punto de vista de las personas encuestadas, las autoridades federales son tan omisas —y a veces aún más— que las autoridades estatales y municipales (véase capítulo 1, pregunta 15). Por lo tanto, las autoridades federales no tienen legitimidad para exigir a las autoridades locales cumplimiento y buen desempeño, porque ellas mismas acusan un desempeño deficiente y frecuentemente ejercen el poder en beneficio privado de sus titulares con la más absoluta impunidad. Eso piensan los mexicanos.

Para finalizar este apartado es importante advertir otro fallo de la garantía política de los derechos federales y convencionales en los estados: el tamaño de los congresos de los estados encargados de vigilar y exigir responsabilidad política a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, y en particular el número de curules de la oposición. Como bien apunta el maestro Héctor Fix Zamudio, en tiempos de la democracia de partidos quien desde el Parlamento hace la labor de vigilancia sobre el desempeño de los gobiernos, son los partidos de oposición, no los parlamentarios que militan en el partido en el gobierno. Por ello —dice— se debe fortalecer en México el estatuto jurídico de la oposición, tarea que no se ha hecho aún.

En este orden de ideas planteado por el maestro Fix, cabe decir que una primera necesidad para mejorar el diseño de la garantía política de los derechos, es incrementar el número de diputados de oposición en los congresos de los estados mediante el incremento del número de los integrantes de las legislaturas y la potenciación del principio de elección de representación proporcional. Esta medida de ingeniería constitucional se debe hacer explicando extensamente a la ciudadanía el sentido de la misma ya que, como muestra esta Encuesta Nacional de Opinión sobre Federalismo, los diputa-





dos locales compiten en desprestigio con los partidos políticos (véase capítulo 1, pregunta 4).

Se debe explicar a la ciudadanía que mientras que la erección del Estado de Bienestar significó el crecimiento exponencial de la estructura burocrática del Poder Ejecutivo para proveer los nuevos servicios públicos —tales como educación y salud—, la estructura del Poder Legislativo se mantuvo inalterada. Por ello hay hasta el día de hoy una asimetría enorme entre estos dos poderes, lo que explica la debilidad del control político sobre los poderes ejecutivos de los estados, lo que se traduce en el pobre desempeño de éstos y la corrupción correctamente advertida por los encuestados.

QUÉ HACER CON LOS DATOS DE LA ENCUESTA. LA CANALIZACIÓN DE LA INSATISFACCIÓN POPULAR Y EL DESEO DE CAMBIO POLÍTICO

¿Qué hacer para canalizar la insatisfacción popular y el deseo de cambio político que se refleja en la Encuesta Nacional de Federalismo?

Por lo que se refiere a la opinión de los especialistas, remito a los trabajos de Diego Valadés que ha identificado la debilidad de la garantía política de los derechos humanos en el orden federal al estudiar los controles del poder. Él dice, con sobrada razón, que el bajo desempeño del gobierno federal se debe a la falta de controles del poder; ello también explica la corrupción impune que caracteriza la operación del gobierno federal con independencia de los colores del partido en el gobierno.

Y si esto es así en el ámbito federal, ¿porqué se habrían de centralizar más materias como estrategia de los poderes de la Unión para que se cumplan en los estados los mandatos sobre derechos humanos federales y convencionales? La estrategia centralizadora, concebida por los titulares de los poderes federales desde la ciudad de México, que advierte Serna de la Garza como característica del federalismo mexicano de nuestros días, es incorrecta. Con la estrategia de centralización no se harán efectivos los derechos humanos federales y convencionales, y sí en cambio se diluirá el federalismo —que es una poderosa garantía política de los derechos, como actualmente se percibe con nitidez en Venezuela cuyos gobernantes locales han plantado cara en este último lustro al presidencialismo autoritario de su país, movimiento político que en algo recuerda el proceso de democratización vivido

en México desde los estados y municipios en la década de los ochenta del siglo XX.

Lo primero que se debe hacer para darle a esta encuesta sobre federalismo un efecto útil, es entender correctamente la función que entre los mexicanos tiene una Constitución, sea federal o de un estado, y en este marco teórico, la garantía política de los derechos fundamentales o humanos. A ello dedicamos las siguientes páginas. Mientras este análisis teórico no se haga, difunda y penetre entre el pueblo y las élites que toman las decisiones políticas en el país —entre ellas reformar la Constitución y aprobar leyes generales— el mal desempeño de los gobiernos en México seguirá siendo una constante, y por tanto la insatisfacción popular se mantendrá o crecerá.

Distinción entre defensa e implementación de la Constitución estatal. En el siglo XX, al concluir la lucha armada de la revolución social de 1910-1917, las demandas del pueblo mexicano sobre sus necesidades básicas se elevaron a rango de derechos sociales, e hicieron que los gobiernos nacional y estatales se tuviesen que hacer cargo de proveer servicios de salud, educación, apoyos al trabajador, provisión de vivienda, etcétera. Por disposición constitucional, ya no sería únicamente la ley de la oferta y la demanda del mercado —la “mano invisible” de la que hablara el padre de la economía Adam Smith— la que orientaría la organización económica de los medios de producción y la distribución de los bienes y servicios a cambio de dinero. Los derechos sociales generaron una nueva responsabilidad al Estado: intervenir directamente en el proceso económico para mejorar sus beneficios sociales y planear la acción del gobierno, dirigir la acción pública.

Dicho en otras palabras, se produjo la mutación del Estado liberal al Estado de bienestar, lo que trajo aparejada la necesidad de imprimir dirección a la acción pública y, de manera obligada, la de asignar a un órgano constitucional la tarea de director. Tal asignatura recayó de manera natural en el titular del Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno mexicano de tipo presidencial —tarea que sólo pueden llevar a cabo con éxito en la medida que sea capaz de influir sobre el Congreso que ostenta la potestad de aprobar las leyes y los presupuestos.





DEFENSA E IMPLEMENTACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO

Defender la Constitución estatal contra actos que la vulneran es el primer deber del gobernador de un estado, y para ello se le otorgan varios instrumentos entre los cuales está el veto, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el impulso de la consulta previa de constitucionalidad de consultas populares. Pero es de advertir que la “defensa de la Constitución” no es suficiente para que ésta se cumpla, para garantizar su carácter de norma suprema. La Constitución estatal además se debe “implementar” para que el poder público local pueda satisfacer los derechos de primera, segunda y tercera generación otorgados en la propia Constitución —y particularmente estos dos últimos—. Es decir, una parte de la Constitución concernida con los derechos fundamentales demanda acciones de anulación o “negativas”, y otra acciones que requieren hacer algo, a las que se identifican como “positivas”.

El *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia de la Lengua nos aclara el por qué de las acciones negativas y positivas como garantías de la supremacía constitucional. “Defender” significa: “1) amparar, librar, proteger; 2) mantener, conservar, sostener algo contra el dictamen ajeno; 3) vedar, prohibir; 4) impedir, estorbar”. Por su parte, “Implementar” significa: “poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etcétera, para llevar algo a cabo”.

La Constitución federal, en su artículo 1, señala: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (...)” Ciertamente los derechos fundamentales de primera generación reconocidos en el siglo XIX —los derechos políticos y civiles— se configuraron de manera tal que debían ser defendidos contra intromisiones indebidas de los poderes públicos destacándose como su técnica más acabada la “reserva de ley” y las garantías procesales de tipo judicial. Pero los derechos sociales y los derechos de solidaridad, por contraste con los derechos políticos y civiles, requieren con más claridad la intervención del Estado —no su abstención— para que las personas puedan efectivamente disfrutarlos. Y dicha intervención sobre todo recae en los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado, no en el Poder Judicial, pues se traducen en mandamientos de ley y presupuestos para que

las administraciones públicas a cuyo mando se encuentra el gobernador del estado, provean la educación pública, la salud pública, la promoción del pleno empleo, la vivienda, la asistencia social, y la preservación del medio ambiente en cumplimiento a los derechos fundamentales de las personas, establecidos en la constitución estatal, en la federal, y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

De todo lo dicho se puede afirmar para efectos meramente analíticos que al día de hoy la “defensa de la Constitución del estado” y los derechos de primera generación (civiles y políticos) que establece, requieren una “acción negativa” de los poderes públicos locales, cuyo control recae en última instancia en el Poder Judicial; mientras que la “implementación de la Constitución del estado” y los derechos que establece —particularmente los sociales y los de tercera generación— precisa una “acción positiva”, y que esta última tarea exige necesariamente de la acción del Poder Ejecutivo sujeta a las leyes del Congreso del estado, es decir, la colaboración del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del estado. El Poder Judicial no es el órgano más apto para promover los derechos sociales y los derechos de tercera generación, sólo participa para su protección de manera intersticial.

CONTROLES INTRAORGÁNICOS E INTERORGÁNICOS SOBRE EL PODER EJECUTIVO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL ESTATAL PARA QUE PROVEA EFECTIVAMENTE LOS DERECHOS HUMANOS

El “control” sobre la forma en que un funcionario público ejerce el poder, y la exigencia de “responsabilidad” por ello, es un potente incentivo sobre su conducta pública. Control y responsabilidad es la diada inescindible para obtener buenos comportamientos. De ahí que la Constitución estatal haya integrado varios tipos de control —y de responsabilidades de los funcionarios públicos— configurados “mediante el diseño de estructuras interorgánicas e intraorgánicas” y procesos que, de manera complementaria, tienden al propósito de canalizar la conducta de los funcionarios públicos al buen gobierno y respeto a la Constitución estatal. En su conjunto, esto es lo que en este trabajo venimos identificando como garantía política de los derechos federales y convencionales por las autoridades de los estados.





La estructura básica del gobierno constitucional se compone de Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. La estructura obedece a un diseño, no a la casualidad. Es decir, los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial no fueron creados y ubicados al azar dentro del arquetipo del gobierno constitucional, como tampoco es fruto del azar que la Constitución estatal establezca primero los derechos humanos (parte dogmática) y posteriormente los órganos públicos encargados de garantizarlos (parte orgánica), pues como se estudia en Derecho Constitucional I, los órganos públicos —el Estado mismo— se erigió para el servicio de la protección y promoción de los derechos fundamentales. Así pues se debe tener presente siempre que la estructura es la distribución y orden de las partes del gobierno constitucional para cumplir con varias finalidades. Y una de tales finalidades es que la estructura sirva como dispositivo para operar la díada control-responsabilidad sobre los gobernantes, a efecto que éstos ejerzan el poder público en beneficio de los gobernados y con pleno respeto a sus derechos fundamentales.

Como todo estudiante de derecho de primer año sabe por su estudio de la teoría de la división de poderes de Montesquieu (estructura interorgánica del gobierno constitucional), una de las partes en el arquetipo del gobierno constitucional es el Poder Ejecutivo. Desafortunadamente, el estudiante —al tiempo convertido en miembro del Poder Revisor de la Constitución— quizá tenga menos conciencia de la estructura de este poder porque recibe mucho menos atención docente que la estructura interorgánica. Debido a necesidades didácticas de especialización de los planes de estudio de las facultades de derecho, el estudio de la estructura del Poder Ejecutivo se ha derivado al derecho administrativo —en forma similar a como ocurre con el estudio de la estructura intraorgánica del Poder Legislativo (derecho parlamentario), y la estructura intraorgánica del Poder Judicial (derecho procesal)—. Tal división académica ha facilitado que el alumno de derecho —que posteriormente se vuelve integrante del Poder Revisor de la Constitución— pierda la perspectiva “del plano completo de los controles estructurales del poder integrados en la Constitución estatal”. Éste es el problema a superar para poder modificar —para mejorarlo— el complejo mecanismo de control político del sistema presidencial.

El Poder Ejecutivo cuenta con una estructura diseñada de forma piramidal para el objeto de ejercer el mando de manera eficaz, pero también con

el fin de controlar el ejercicio del poder y exigir responsabilidades a sus funcionarios. En la cúspide de la pirámide se ubica el gobernador que es el titular del órgano denominado Poder Ejecutivo; debajo de este órgano unipersonal se encuentra el gabinete como órgano colegiado que integra al gobernador y a los secretarios de las diversas dependencias y entidades del Poder Ejecutivo; abajo del gabinete se ubica la administración pública que, por unidades especializadas —llamadas secretarías— se estructura cada una de ellas orgánicamente a partir de la oficina del secretario; debajo de ésta se ubican dos o más subsecretarías, y cada una de las subsecretarías se estructura con dos o más direcciones generales, dos o más direcciones de área, y dos o más jefaturas de departamento.

Con el arquetipo descrito del gobierno constitucional y de su Poder Ejecutivo podemos entender el marco conceptual básico de la teoría del control del poder: se entiende por control interorgánico el que ejercen entre sí los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que tiene como objeto hacer cumplir la Constitución estatal mediante tareas que exigen bien su defensa o bien la implementación de sus preceptos. El control interorgánico también suele ser llamado control “horizontal” del poder en tanto que dentro de la estructura del gobierno constitucional los tres poderes se encuentran alineados con la misma dignidad constitucional de órganos superiores. Por su parte el control intraorgánico, que tiene el mismo objeto de hacer cumplir la Constitución estatal mediante acciones de defensa o de implementación, se estructura al interior de cada uno de los órganos del Estado o poderes públicos, como hemos visto arriba para el caso del Poder Ejecutivo.

El control interorgánico y el control intraorgánico del Poder Ejecutivo se encuentra integrado en las normas supremas de cada uno de nuestros estados. La Constitución estatal fue concebida en el siglo XIX como un dispositivo de control del poder, como una obra de ingeniería política, y ese fin siguen conservando sus preceptos hasta nuestros días. Para inducir el comportamiento de los funcionarios al ejercicio legal y racional del poder público que el pueblo delegaba en ellos, los primeros constituyentes diseñaron con gran meditación los controles estructurales interorgánicos e intraorgánicos, las competencias y los procedimientos apropiados a la consecución de tal propósito y los introdujeron al texto constitucional como normas de derecho.





Al respecto, cabe advertir que la construcción teórica sobre estructuras, competencias y procedimientos de control que en este trabajo se tiene en mente —siguiendo los desarrollos doctrinales de Diego Valadés— es más amplio que el contenido en la mayoría de los manuales de derecho constitucional mexicano, porque se ocupa de teorizar el derecho vigente que rige las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en el sistema presidencial. Típicamente, los manuales de derecho constitucional suelen destacar sólo el derecho procesal jurisdiccional en las lecciones sobre justicia constitucional o control constitucional jurisdiccional. Este sesgo, que pasa por alto el derecho procesal político, además de la razón académica de enseñanza por materia que líneas arriba comentamos, tiene una explicación histórica que data del nacimiento del constitucionalismo como protección contra el poder, a saber: en el Estado liberal burgués la única preocupación de la doctrina era la concepción del control o la defensa de la Constitución contra violaciones a la norma por los gobernantes —lo que llevó al desarrollo del derecho procesal jurisdiccional con especialización en sus diferentes materias: constitucional, penal, administrativo.

En ese contexto, el estudio del juicio de amparo se privilegió tanto en nuestro país, que se descuidó el examen de otros procesos de tipo político igualmente importantes para hacer cumplir la Constitución —especialmente los concernientes con los mandatos de hacer que ésta contiene—. Incluso la atención académica que se dispensó al proceso político y el choque entre poderes dentro de la teoría de la división de poderes, al igual que el derecho procesal jurisdiccional, se enfocó como técnica de contención del ejercicio autoritario del poder, como procedimiento de anulación de actos arbitrarios sobre los gobernados. Sin embargo, el cumplimiento de los derechos de segunda y tercera generación que emergieron como problema de técnica constitucional en el primer cuarto del siglo XX —que implicaban mandatos constitucionales de hacer— no pudieron ser tratados académicamente con el mismo marco teórico de protección jurisdiccional de la Constitución. En este contexto cobra importancia la teoría del control del poder de Diego Valadés, elaborada en el último cuarto del siglo XX, que tiene la virtud de ofrecer una perspectiva mayor para incluir el derecho procesal político que discurre, de cara a los ciudadanos, en y entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

Todos los derechos fundamentales necesitan para su garantía del derecho procesal jurisdiccional. Pero como ya hemos dicho, es particularmente claro que los derechos de segunda y tercera generación —como el derecho a la salud o al medio ambiente sano— no encuentran plena satisfacción mediante instrumentos procesales de defensa negativa de los gobernados aplicados por los jueces, sino por instrumentos procesales políticos generadores de acciones positivas, racionalmente concebidas y diligentemente ejecutadas por el Poder Ejecutivo y el Congreso del estado. Más aún, el derecho procesal jurisdiccional explicablemente otorga un lugar eminente a la “prueba”. Para el derecho procesal político el equivalente funcional de la prueba existe —y su importancia es igualmente esencial— pero su manifestación y formalización es distinta, es una prueba numérica que se expresa en informes. En el derecho procesal político no sólo es importante la concepción inteligente de acciones del Poder Ejecutivo y su gestión, sino su control por el rendimiento de las acciones, por sus resultados sociales, mensurables, a partir de los cuales se le exige responsabilidad y se le premia o se le castiga. Esto forma parte de la garantía política de los derechos fundamentales. Como explicaremos a continuación en la tarea de control de desempeño del Poder Ejecutivo del estado, el gabinete y el Congreso se constituyen como los órganos más importantes de control —el primero intraorgánico y el segundo interorgánico— y no los tribunales del Poder Judicial.

Control intraorgánico del Poder Ejecutivo

El control intraorgánico es el que se gesta al interior del propio Poder Ejecutivo. El control intraorgánico busca garantizar 1) la regularidad constitucional y legal de los actos del Poder Ejecutivo en descargo de la función de “defensa de la Constitución”, por medio de la cual se protegen los derechos fundamentales y de manera especial los de primera generación, y 2) la buena gestión de las políticas públicas para “implementar la Constitución” que permite cumplir con las exigencias que plantean particularmente los derechos fundamentales de segunda y tercera generación.

A. Control intraorgánico en defensa de la Constitución y las leyes. Refrendo, recursos administrativos y acuerdos del gabinete. El “refrendo” es el primer





instrumento de control intraorgánico de constitucionalidad y de legalidad del Poder Ejecutivo. El “refrendo” es una institución de derecho público que tiene como finalidad el control constitucional y de legalidad del ejercicio del poder sobre el titular del Poder Ejecutivo por sus colaboradores más directos, los miembros del gabinete. El refrendo es una figura que en México adoptamos y adaptamos de las monarquías constitucionales moderadas de Europa. El mecanismo era y es hasta el día de hoy de una lógica contundente: en una democracia constitucional de tipo monárquico no se puede remover al Rey por violar la ley o por fallas de gobierno —porque el Rey es vitalicio, inamovible—, pero sí se puede remover a sus ministros, quienes responden por los actos del Rey. Técnicamente el mecanismo que permite que la responsabilidad se transfiriera de un personaje público inamovible —el Rey— a un funcionario público amovible, es la aposición de la firma del ministro sobre todos los actos del Rey, es decir, el refrendo.

Con esta misma lógica opera el refrendo en el sistema presidencial de los estados mexicanos como explica magistralmente José Francisco Ruiz Massieu en uno de sus estudios de derecho constitucional estatal. Durante el periodo de gobierno de seis años de un gobernador no se le puede remover, salvo por causas excepcionalmente graves de violencia a la Constitución y leyes estatales o afectación de la confianza pública; pero sí, en cambio, se puede remover inmediatamente a sus secretarios de despacho y funcionarios equivalentes del sector descentralizado. Mediante su firma, cada secretario se hace inmediatamente responsable político por los actos del gobernador, y asume también la responsabilidad jurídica —penal, civil y administrativa— por los actos del gobernador durante su periodo de gobierno. Concluido su periodo de gobierno, el ex gobernador asume directamente las responsabilidades políticas y jurídicas que le correspondan, sin que ello releve a sus ex colaboradores de sus propias responsabilidades.

La idea del refrendo es que los secretarios de despacho, cuando el gobernador les requiera que firmen un acto de gobierno, puedan advertir al titular del Poder Ejecutivo que dicho acto es contrario a la Constitución y/o a las leyes —y sugerir en consecuencia que deba adecuarse al orden constitucional y legal—. En este entendido el secretario de despacho debe renunciar a su encargo si el gobernador —no obstante haber sido advertido de la inconstitucionalidad o ilegalidad del mismo— le exige que lo refrende; de no hacerlo,

el secretario estará expuesto a que se le exija responsabilidad política por el acto refrendado.

Pero el refrendo también se proyecta al ámbito de la responsabilidad jurídica, esto es, al ámbito de la responsabilidad penal personal del secretario —que puede conducirlo a prisión— así como a afrontar obligaciones derivadas de la responsabilidad civil y la responsabilidad administrativa. Un acto contrario a las leyes del gobernador que sea refrendado por el secretario de despacho hace directamente responsable a éste último y de manera inmediata.

Bajo esta lógica se entiende que para que opere el refrendo en cuestiones relacionadas con la materia penal, los secretarios de despacho de los estados no deben gozar de fuero constitucional. No debe existir impedimento alguno para iniciar un juicio de naturaleza penal contra un secretario ya que sólo de esta manera el refrendo facilita la investigación y el ejercicio de la acción penal en delitos de corrupción gubernativa y electorales estatales (o federales) de los altos funcionarios públicos, incluidos los que pueda cometer el gobernador del estado. Así, a partir de un juicio incoado contra un secretario de despacho, en caso de que el gobernador pueda estar directamente involucrado en un delito, no podrá eludir responder ante la justicia ordinaria al término de su periodo constitucional cuando cesan las prerrogativas que la Constitución estatal le confiere, o incluso antes si así lo decide el Congreso si media una solicitud de juez penal competente.

Como ya dijimos, el refrendo es un control intraorgánico de constitucionalidad y legalidad sobre el titular del Poder Ejecutivo. En complemento de éste se establecen como parte de dicho control intraorgánico los “recursos administrativos”, que permiten al gobernador controlar la regularidad constitucional y legal de los actos de sus subalternos desde el secretario de despacho hasta el funcionario público de menor jerarquía de cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo. Es de señalar que los recursos administrativos operan de manera atenuada con respecto a la forma de organización administrativa descentralizada.

El recurso administrativo consiste en que el gobernado, bien sea por un interés directo o por un interés legítimo, cuestiona la legalidad de una medida de un funcionario del Poder Ejecutivo y solicita formalmente su reconsideración por el funcionario responsable; si éste confirma el acto, el





gobernado puede recurrir al superior jerárquico del funcionario responsable, quien tiene potestad jurídica para anular y rectificar el acto administrativo del funcionario inferior. El principio de jerarquía que opera dentro del Poder Ejecutivo permite que el superior supervise lo que hace el inferior. Así, el gobernador supervisa las acciones y omisiones de cada secretario de despacho (y equivalentes en el sector descentralizado). A su vez los secretarios supervisan lo que hacen los subsecretarios, éstos en turno a los directores generales, éstos a los directores de área, éstos a los subdirectores, éstos a los jefes de departamento y éstos a los analistas o sus equivalentes funcionales según la secretaría de que se trate.

Ahora bien, y en ello estriba uno de los tantos beneficios del servicio civil de carrera, los funcionarios inferiores igualmente se pueden negar a ejecutar un acto contrario a la Constitución y a las leyes del estado que les ordene su superior jerárquico. La estabilidad asociada al servicio civil de carrera permite crear un control de constitucionalidad y legalidad ascendente de los funcionarios del servicio civil de carrera inferiores sobre sus mandos superiores. De existir diferencias entre los funcionarios inferiores y superiores por una orden calificada por los primeros como ilegal, los funcionarios inferiores pueden tomar la vía del control interorgánico solicitando la intervención del Poder Judicial del estado mediante la acción judicial que proceda.

Finalmente, un último control de constitucionalidad y legalidad intraorgánico que puede contemplar la Constitución estatal lo conforman las opiniones del gabinete. Éste puede expresar su parecer sobre la constitucionalidad de un proyecto de iniciativa de ley del Poder Ejecutivo elaborado por una dependencia o entidad y discutido de manera colegiada en el seno del gabinete, antes de remitirlo al Poder Legislativo.

B. Control intraorgánico para la implementación de la Constitución y las leyes. El gabinete. En el siglo XX el gabinete ha sido introducido en las Constituciones de algunos estados como dispositivo de control del poder. Identificamos al gabinete como un control intraorgánico integrado en la estructura del Poder Ejecutivo, idóneo para imbuir de racionalidad y coherencia los actos de autoridad más trascendentes del titular del Poder Ejecutivo, entre los cuales destacan la concepción del programa de gobierno y su ejecución, las iniciativas de ley, así como la proyección de los ingresos y egresos para respaldar

el programa de gobierno y el cumplimiento de las leyes del estado. El control intraorgánico descrito se genera por efecto de las potestades delegadas expresamente en la Constitución del estado al gabinete para conocer y opinar sobre las decisiones públicas del titular del Poder Ejecutivo.

Para que el gabinete cumpla con su función adecuadamente, los secretarios de despacho que lo conforman deben ser expertos en su materia —o tener las cualidades para dominar la materia— pues sirven de consejeros al gobernador en la elaboración de las leyes, políticas públicas y programas de sus respectivas áreas de responsabilidad. Deben además tener cualidades de liderazgo para llevar a cabo sus obligaciones ejecutivas.

Control interorgánico sobre el Poder Ejecutivo.

El control interorgánico es el que se produce entre los tres poderes públicos. El control interorgánico sobre el Poder Ejecutivo a cargo del Poder Judicial y del Poder Legislativo busca garantizar 1) la regularidad constitucional y legal de los actos del Poder Ejecutivo en descargo de la función de “defensa de la Constitución”, y 2) la buena gestión de las políticas públicas para “implementar la Constitución”.

En un sistema democrático, el poder público es delegado por el pueblo en los gobernantes, pero sujeto a condiciones, entre las cuales las dos principales son que los gobernantes se subordinen al orden jurídico y que las acciones de gobierno estén orientadas por el interés general. Para garantizar la sujeción al principio de supremacía constitucional y de legalidad por parte del Poder Ejecutivo, se crea un control constitucional y de legalidad frente a los actos y omisiones de los funcionarios del Poder Ejecutivo, y para constatar y en su caso rectificar la gestión de los programas de gobierno mediante los cuales se “implementa la Constitución estatal” se crea un esquema de rendición de cuentas para que el gobernador y los miembros de su gabinete informen, expliquen y justifiquen sus acciones frente al pueblo por medio de los representantes populares y directamente ante los ciudadanos ejerciendo el poder con transparencia y garantizando el derecho de acceso a la información pública y demás derechos políticos de los ciudadanos.





A. Control jurisdiccional por el Poder Judicial para la defensa de la Constitución y de las leyes. El gobernador debe actuar de conformidad con la Constitución y las leyes del estado al ejecutar las leyes de la Legislatura local y por tanto ejercer las potestades jurídicas que tiene conferidas con respeto a los derechos fundamentales. Para constatar la regularidad constitucional y legal de los actos del Poder Ejecutivo, la Constitución estatal conforma un control de constitucionalidad de tipo incidental y de legalidad administrativa sobre los actos del Poder Ejecutivo en el que participan todos los jueces locales. La Constitución estatal puede además establecer instrumentos procesales que se sustancian únicamente ante un tribunal del Poder Judicial del estado actuando como tribunal de constitucionalidad —como es el caso para la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el amparo contra leyes estatales.

Por su parte, el control de legalidad se introduce bajo el supuesto de que el gobernador o alguno de los funcionarios del Poder Ejecutivo no se sujeten a una ley al realizar determinado acto administrativo. En este escenario la persona agraviada o quien tenga interés jurídico puede acudir ante el juzgado de lo contencioso administrativo del Poder Judicial y eventualmente ante la sala de dicha materia del Tribunal Superior de Justicia para hacer respetar su derecho (la organización de la justicia contencioso administrativa en los estados es muy disímbola. Se ha tomado en este comentario uno de los modelos existentes).

Dichas operaciones de control se identifican en la doctrina como “control de legalidad” —que es la constatación de la regularidad o conformidad de los actos del Poder Ejecutivo con las leyes del estado y, consecuentemente, la anulación de los actos contrarios al orden normativo y/o el resarcimiento del daño causado—. El control de legalidad por órgano jurisdiccional es particularmente adecuado para proteger los derechos de primera generación contra actos del Poder Ejecutivo —aun cuando no deja de tener efectos positivos en la promoción de los derechos de segunda y tercera generación pues, como dice Tomás R. Fernández, “juzgar a la Administración contribuye a administrar mejor”.

Los juzgados y la Sala de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial velan porque los agentes del Poder Ejecutivo, en sus relaciones con los particulares, se ajusten a las leyes sustantivas del estado así como a

la Ley de Procedimiento Administrativo al emitir reglamentos o ejecutar actos administrativos.

B. Control político por el Congreso y los ciudadanos para la implementación de la Constitución. La rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades políticas. El control sobre la forma en que el gobernador ejerce el poder y la exigencia de responsabilidad por ello, es un potente incentivo sobre su conducta pública y la de los miembros de su gabinete. En el sistema presidencial dicho control se lleva a cabo desde el Congreso y directamente por los ciudadanos en la forma en que se dirá.

Todos los derechos fundamentales de la Constitución estatal, pero de manera especial los derechos sociales y los llamados derechos de tercera generación —como el derecho al desarrollo, el derecho al medio ambiente sano, y el derecho a la preservación de los recursos naturales—, dependen para su materialización de la intervención del titular del Poder Ejecutivo y su gabinete para la confección de políticas públicas apropiadas a ese fin y la conducción de la administración pública. De ello se deriva de manera lógica que el control sobre la inteligencia en la confección de las políticas públicas, así como la eficacia, eficiencia, economía y honestidad con que la administración pública se conduzca —y de la que el gobernador es políticamente responsable— tiene un efecto directo en el goce de los citados derechos de segunda y tercera generación.

Bajo este entendido, las decisiones de gobierno y la gestión de la administración pública mediante la cual aquellas se llevan a cabo, deben ser permanentemente objeto de supervisión y control por el Congreso. El objetivo primario de la supervisión y el control congresual es el de corregir desviaciones de los fines que cada política pública se haya fijado, así como cumplir con el principio de progresividad de los derechos humanos. Las desviaciones, cuando las hay, pueden ser atribuibles bien a la falta de inteligencia de la política pública, bien a problemas de su gestión administrativa, o a una combinación de éstas.

La rendición de cuentas es parte esencial del dispositivo de control contenido en la Constitución estatal. Como en toda democracia representativa, el poder que el pueblo delega en sus gobernantes se hace sujeto a condiciones. Una de éstas es rendir cuentas a los ciudadanos de cómo se ha ejercido el poder público delegado. En la democracia constitucional de tipo presidencial de los estados mexicanos la rendición de cuentas del ejercicio del “Poder Ejecutivo”





es por tanto una obligación constitucional del gobernador del estado. Éste 1) debe rendir cuentas de los resultados de su gestión como jefe de gobierno y de la administración pública, y 2) debe rendir cuentas de ello ante los representantes populares y directamente ante el pueblo. Rendir cuentas requiere que el gobernador a) informe, b) explique y c) justifique las acciones de gobierno, o sus omisiones, ante los representantes del pueblo y ante la ciudadanía.

La operación de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante el Congreso se realiza por cada una de las unidades administrativas que componen la administración pública estatal, y debe ser —no lo es aún— mediante comparecencias ordinarias o extraordinarias de los secretarios de despacho en las comisiones o en el pleno del Congreso del estado durante todo el año. Para lograr su objetivo, la rendición de cuentas se debe producir en tiempo real de ejecución de las leyes, presupuestos y programas, al propósito de que en caso de que se estén cometiendo errores de inteligencia de la política pública y de sus programas, o en su ejecución, éstos se rectifiquen oportunamente. El proceso de supervisión y control congresual concluye al final del año con la rendición de cuentas de toda la acción de gobierno a cargo del gobernador en un panorama de conjunto —el “informe anual de gobierno”—. En éste el titular del Poder Ejecutivo rinde cuentas del progreso del “programa de gobierno” del plan estatal de desarrollo, del ejercicio del dinero público, y de los resultados sociales alcanzados.

Hemos dicho ya que el poder de supervisión y control del Congreso tiene como propósito la rectificación en el ejercicio del poder ejecutivo para que los intereses generales de los gobernados se sirvan de mejor manera. Los instrumentos de rectificación que el Congreso tiene sobre el titular del Poder Ejecutivo se basa en la potestad constitucional del Poder Legislativo de 1) aprobar el presupuesto; 2) de emitir juicios de reprobación sobre el titular de una unidad de la administración pública dependiente del gobernador, y 3) de reformar e incluso abrogar la ley existente cuya inteligencia o gestión es objeto de controversia.

Como ha sido observado, la confección del presupuesto del año siguiente le da un enorme poder al Congreso sobre el Ejecutivo: si a juicio de una comisión del Congreso del estado no se gasta bien el dinero público para proveer el goce efectivo de los derechos humanos, con resultados mensurables, el presupuesto de un programa para el año siguiente puede verse comprometido.

A esta potente fuente de influencia del Congreso sobre el Ejecutivo se le denomina —siguiendo a la doctrina estadounidense— “el poder de la bolsa”.

Por otra parte, la posibilidad de la censura o reprobación de la gestión que en todo momento pende sobre los titulares de las unidades de la administración pública produce en éstos un estado de alerta permanente sobre los asuntos bajo su responsabilidad —lo que beneficia la buena marcha de la gestión pública—. Es de señalar que, en contraste con el sistema parlamentario, en el sistema presidencial el gobernador no puede ser destituido por el Poder Legislativo por mala gestión de gobierno, por negligencia. Sin embargo sí pueden ser destituidos por ello los secretarios de despacho y los directores de la administración pública descentralizada. La censura congresual es por tanto un instrumento de control y rectificación, pero de última ratio en un parlamento responsable con los mejores intereses de los gobernados. La censura congresual sólo debe ser ejercida en casos de grave perjuicio a los intereses generales imputables a la permanencia en el cargo de una persona no idónea.

La calificación de mala administración o de gobierno que hace el Congreso del estado se obtiene por considerar mal concebida una política pública concreta —por error de diagnosis, o por falta de idoneidad de medio a fin—. En este caso habitualmente resulta recomendable remover al titular de la secretaría correspondiente encargado de aconsejar al gobernador sobre las políticas públicas de su despacho. Pero también la calificación de mala administración o gobierno puede derivar por negligencia o por corrupción del secretario. En ambos casos, si antes el gobernador no ha tomado la decisión por propia iniciativa, se promueve la remoción del secretario del despacho —se exige desde el Congreso “responsabilidad política” por sus actos— cuya sanción es la separación del cargo. Cuando se trata de casos de corrupción, además de separarlo del cargo, el Congreso debe poner a disposición del ministerio público al ex funcionario para que se le exija “responsabilidad jurídica” que puede ser penal, civil y/o administrativa.

La remoción del secretario de despacho a petición del Congreso se formaliza primero mediante una “sesión de interpelación”, en la que el Congreso cuestiona al secretario y éste tiene el derecho —y la obligación— de responder. Si el funcionario no es capaz de persuadir al Congreso de que ha actuado correctamente, éste puede someter el asunto a votación y si una mayoría de sus miembros así lo decide, se emite una moción de censura que





puede ser vinculante o no para el gobernador, según disponga la Constitución estatal.

Por último, nos resta hacer el comentario al tercer instrumento de persuasión del Congreso sobre el Ejecutivo para implementar la Constitución estatal que radica en el poder de legislar. Cuando una mayoría en el Congreso se ha persuadido que el problema de una política pública obedece a la poca idoneidad de la política pública, entonces el Poder Legislativo —si los instrumentos anteriores no han servido— puede reformar la ley y aún abrogarla, para obligar al Ejecutivo a actuar como se le indica desde el Poder Legislativo.

Es de advertir que los tres instrumentos de persuasión reseñados operan en el contexto de una democracia de partidos que está sujeta al juego de los números en la integración del Congreso. Los diputados del partido en el gobierno suelen apoyar la acción del Poder Ejecutivo. Por la expectativa de sus réditos electorales, el control sobre el Ejecutivo de su propio partido lo llevan a cabo a puerta cerrada, sin exposición al público. Por el contrario, son los diputados de los partidos de oposición los que usualmente se encargan de airear los problemas de gobierno y administración del Poder Ejecutivo ante la ciudadanía —bajo el entendido de que con el voto de ésta, pueden vencer y desplazar al partido en el gobierno en la siguiente elección de gobernador y/ o diputados locales—. El control congresual y el control de la ciudadanía es complementario, obedece a un gran diseño de la democracia representativa de tipo presidencial. José Gamas Torruco señala que:

El papel de la oposición es equilibrar al gobierno y proponer soluciones alternas. La oposición, se ha dicho con toda razón, es un "gobierno alterno". Su función se realiza en primer término estructurando un programa político que en conciencia mejore el del gobierno, por representar una mejor alternativa, de lo cual también habrá que convencer al electorado. Además, la oposición realiza la vigilancia constante de los actos político administrativos y la crítica de los mismos por medio de los mecanismos establecidos, principalmente los debates en el seno de la asamblea legislativa y la difusión de sus puntos de vista por los medios de comunicación.

La rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante la ciudadanía se hace de cara al pueblo mediante el ejercicio transparente del poder. De esta manera, con



conocimiento de causa, el ciudadano ordinario por sí solo —u orientado por los diputados de oposición al partido en el gobierno, o por los periodistas como formadores de opinión— puede descargar sus deberes políticos. En este esquema se inscribe el derecho de acceso a la información pública y el de libertad de expresión, y en general todos los derechos políticos que confluyen en el día de las elecciones mediante las cuales el pueblo controla el ejercicio del Poder Ejecutivo. El gobernador —y los diputados del partido en el gobierno— tratarán de refrendar la confianza de la ciudadanía, y la oposición de formar gobierno. Éste es el incentivo más poderoso para que el jefe del Poder Ejecutivo respete los derechos fundamentales de primera generación y promueva los derechos fundamentales de segunda y tercera generación.

Desde la perspectiva del gran diseño de la democracia representativa, la responsabilidad política sobre el titular del Poder Ejecutivo para implementar la Constitución estatal se produce por medio del proceso político que, partiendo del gobernador, se gesta en círculos de ciudadanos cada vez más amplios y políticamente independientes. El gobernador responde ante su propio sentido de responsabilidad, pero ello no constituye una garantía institucional suficientemente vigorosa para los gobernados. Por tal razón, a partir del gobernador se forman círculos concéntricos exteriores a su persona, políticamente cada vez más independientes, desde los cuales se le controla: primero en su gabinete (control intraorgánico), luego en el grupo parlamentario de su partido en el Congreso (control interorgánico), luego en el partido político que lo postuló (control interorgánico), luego en el Congreso del estado en el que participan de manera protagónica las oposiciones (control interorgánico), y finalmente todos los ciudadanos (control interorgánico).

IMPLEMENTACIÓN DE MANDAMIENTOS A LOS ESTADOS CONCERNIDOS CON DERECHOS HUMANOS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y DE TRATADOS INTERNACIONALES: LA NECESIDAD DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN PARA SU EFICACIA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados



internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

[...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

No hay duda posible: el gobernador de una entidad federativa debe hacer cumplir en su estado los mandamientos de la Constitución federal y de los tratados internacionales —y sus respectivos catálogos de derechos humanos—. Por disposición de la Constitución federal los estados deben obligatoriamente articular sus competencias legislativas y ejecutivas con los poderes federales para el ejercicio de competencias concurrentes —como en la materia de salud, o del medio ambiente, o del ordenamiento territorial— por medio de las cuales se crean las condiciones de goce de los derechos. El gobernador, que se ha obligado a cumplir y hacer cumplir la Constitución federal, debe velar mediante las potestades jurídicas que tiene a su disposición que los mandamientos de ésta se cumplan —entre ellos los referidos a los derechos humanos que requieren obligaciones positivas.

En adición, e igualmente por disposición expresa de la Constitución federal, los poderes públicos de las entidades federativas forman parte de un Estado nacional mexicano indivisible en las relaciones internacionales, y por ello se encuentran obligados a cumplir por medio de sus competencias reservadas los compromisos internacionales asumidos formalmente por los Estados Unidos Mexicanos con la firma de tratados internacionales, especialmente los concernientes con los derechos humanos. Para ello deben ejercer el poder que se les ha conferido de manera eficaz, racional y responsable. Esto se puede cumplir con un esquema constitucional que, a nuestro juicio, sólo es posible si se considera la posibilidad de los gobiernos de coalición.

Para poder dirigir la acción pública eficazmente y proveer los derechos humanos mediante acciones positivas, el gobernador debe ejercer su liderazgo sobre el Congreso mediante un ejercicio permanente de persuasión

—liderazgo que se constituye como una potestad metaconstitucional—. Por “potestad metaconstitucional” debemos entender aquella que no está escrita expresamente en la Constitución, sin que ello signifique que sea contraria al derecho. Una potentísima potestad metaconstitucional del gobernador es la que le convierte en líder de facto del partido político en el gobierno. El liderazgo del partido en el gobierno le permite a su vez influir en las decisiones públicas de aquellos miembros de su partido que conforman el Poder Legislativo del estado.

La dirección política del gobernador exige no sólo colaboración sino —más aún— liderazgo sobre el Congreso. Pero el liderazgo político no es una potestad jurídica establecida en la Constitución estatal, sino una capacidad que debe tener el gobernador para persuadir a los miembros de su partido político, y de otros partidos políticos con representación en el Congreso, de apoyar las leyes y presupuestos que le permitan impulsar su “programa de gobierno”.

Es de destacar que la capacidad de liderazgo del gobernador sobre los diputados miembros de su partido político en el Congreso del estado es cualitativamente diferente a la que el titular del Poder Ejecutivo puede llegar a ejercer sobre los miembros de partidos políticos diferentes al suyo, a los que sólo puede convencer por la razón objetiva de cada medida pública que se propone. El gobernador no tiene ningún poder jurídico para imponerse sobre los legisladores, ni de su partido ni de otros partidos políticos, pero sí existe una razón expresamente establecida en la Constitución estatal por la cual se explica y justifica el liderazgo del gobernador sobre los diputados locales que militan en su partido político, es decir, en el partido político en el gobierno. Ello tiene que ver con los principios de ideología del partido político ganador de las elecciones populares que postuló al cargo tanto al gobernador como a los diputados locales del mismo partido político. En un conjunto diacrónico de sucesos la ideología del partido —sus “principios ideológicos” y su “programa de acción” — se presentan como una oferta articulada de acciones de gobierno a los ciudadanos el día de las elecciones. La oferta ideológica de los candidatos a cargos de elección popular —gobernador y diputados locales— legalmente se denomina “plataforma electoral”, y termina por convertirse en el “programa de gobierno” del “plan estatal de desarrollo”.





El liderazgo metaconstitucional del partido en el gobierno por el gobernador tiene su fuente en el conjunto de reglas electorales que le permiten ser factor decisivo en la conformación de las listas de candidatos a los cargos de elección popular de su partido en los ayuntamientos, en el Congreso del estado, y en su propia sucesión en el cargo de jefe del Poder Ejecutivo del estado; también con respecto a las listas de candidatos a los cargos de elección popular de su partido en las dos cámaras del Congreso de la Unión. Es de esta manera que el gobernador se convierte en un administrador de expectativas políticas de la clase gobernante del estado que milita en su partido político, pues puede llegar a influir en la fortuna o el fracaso de las aspiraciones políticas de un individuo.

La potestad metaconstitucional de liderazgo del gobernador sobre el Congreso toma forma mediante la hegemonía de su partido político en los órganos de gobierno más importantes de la Cámara —la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política— así como en la integración mayoritaria de las comisiones ordinarias del Congreso del estado. Esto permite al partido en el gobierno por un lado fijar la agenda del Poder Legislativo —de común acuerdo con el titular del Poder Ejecutivo—, y por otro lado, que en el seno de las comisiones ordinarias del Congreso transiten exitosamente las proposiciones de ley y presupuestos del titular del Poder Ejecutivo.

Pero cuando el partido político en el gobierno no cuenta con números suficientes en el Congreso para hacer eficaz la dirección política que pretende imprimir, entonces el gobernador debe promover un gobierno de coalición con otro u otros partidos políticos con representación en el Congreso ofreciendo a cambio un programa compartido de gobierno y la integración pluripartidista de un gabinete encargado de su concepción y gestión. De ello depende que pueda cumplir con el mandato constitucional establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EL FEDERALISMO MEXICANO: UNA PERSPECTIVA EMPÍRICA

Diego Valadés *

89



Este estudio empírico, realizado por la investigadora Julia Flores y el inteligente equipo que encabeza en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, permite que nos acerquemos a la realidad del federalismo en México con nuevos instrumentos de análisis. El título general de la colección, *Los mexicanos vistos por sí mismos*, es afortunado porque alude al autorretrato sin maquillaje ni concesiones que los encuestados hacen con relación a diferentes temas.

Los estudios empíricos nos ofrecen herramientas que complementan las perspectivas teórica y normativa. De ahí que en este volumen se incluyan los capítulos preparados por José María Serna, “Evolución y caracterización del sistema federal mexicano”, y Daniel Barceló, “Federalismo en los estados”, más el examen de los resultados que me ha correspondido a mí.

Desde luego, los datos mensurados pueden ser objeto de interpretaciones diferentes. En este caso ofrezco la mía, basada en los números arrojados por la Encuesta Nacional de Federalismo 2015, pero cada lector puede tener su propia manera de ver esos resultados. Lo que me interesa, en esencia, es

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



señalar que nuestro sistema federal presenta múltiples carencias, como subrayan los ensayos de mis colegas Barceló y Serna, pero ha generado una base cultural que permitirá desarrollar y aplicar propuestas más ambiciosas para la consolidación de la democracia representativa en México.

No puede descartarse que la percepción negativa de la situación económica se asocie con la actitud ante las instituciones. Además de los elementos objetivos para evaluar el desempeño de las instituciones y de sus titulares, es comprensible que el punto de vista del observador se vea influenciado por sus propias convicciones políticas y por las condiciones en las que se encuentra. Hay factores culturales que condicionan la apreciación de las decisiones tomadas por los dirigentes políticos y económicos.

Los debates en ambas cámaras del Congreso acerca de la reforma constitucional en materia energética, en 2013, estuvieron enmarcadas por una serie de argumentos contradictorios originados por la incertidumbre en cuanto a las potenciales reacciones públicas con motivo de cambios que afectaban a uno de los símbolos más valorados por la sociedad: el derecho de propiedad de la nación sobre los hidrocarburos.

Para sortear el riesgo de una respuesta popular opuesta a esa reforma, las autoridades federales y los partidos que secundaron la reforma adoptaron un discurso que puso un especial énfasis en los potenciales efectos económicos de la modificación del régimen jurídico del petróleo y el gas. En ningún momento se dijo que esos resultados serían inmediatos, pero la campaña publicitaria, muy activa y penetrante, tampoco dejó ver lo contrario, por lo que muchas personas asociaron la adopción de la reforma con consecuencias económicas bonancibles en el corto plazo.

Al producirse lo contrario, una contracción de la economía, debida a otros factores, de alguna manera asoció las elevadas expectativas no satisfechas con el menor aprecio por la reforma constitucional y, de manera más general, con el conjunto de las instituciones. Si bien la idea del federalismo no formó parte del debate ni de la propaganda oficial para atenuar la potencial crispación social, que a la postre no se produjo, el hecho es que una gran parte de los ciudadanos no distingue, como se verá más adelante, entre los diferentes niveles de autoridad.

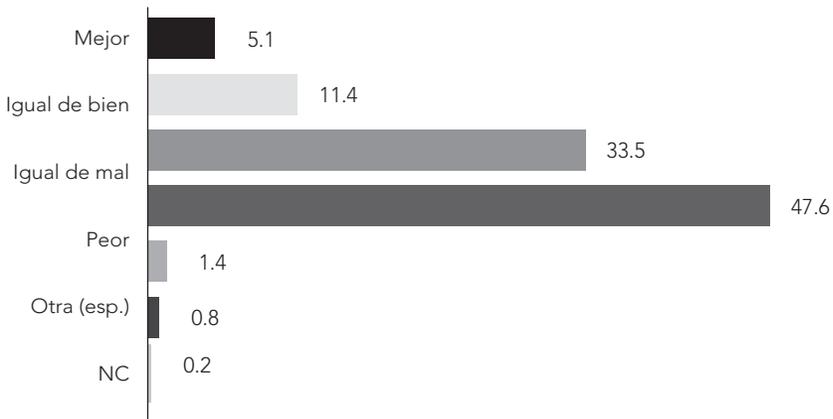
Por lo anterior, al analizar los datos que aparecen en esta encuesta es conveniente tener presente la percepción dominante conforme a la cual 81.1

por ciento de las respuestas señala que la situación económica del país es igual de mal o peor que durante el año anterior (ver gráfica 1).

La inconformidad con las condiciones económicas se vincula con la expresión dominante acerca de la política. Cuando 75.2 por ciento de los encuestados se pronuncia en un sentido negativo, resulta clara la desafección por la forma como se hace política. Es probable que una reticencia de esa magnitud esté condicionada por factores coyunturales, porque de otra manera indicaría una situación proclive a una quiebra democrática (ver gráfica 2).

GRÁFICA 1

COMPARADA CON LA SITUACIÓN ECONÓMICA QUE TENÍA EL PAÍS HACE UN AÑO, ¿CÓMO DIRÍA USTED QUE ES LA SITUACIÓN ECONÓMICA ACTUAL: MEJOR O PEOR?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

En condiciones normales, el hecho de que tres de cada cuatro ciudadanos tengan una posición crítica ante la situación política sería un indicador de que las instituciones son muy disfuncionales. En el caso presente hay que tomar con cierta cautela la profundidad de esa percepción en tanto que puede corresponder a las tensiones circunstanciales como las que preceden a un proceso electoral muy polarizado,¹ y a la exhibición pública de numerosos episodios

¹ Las elecciones federales y locales en nueve estados, el 7 de junio de 2015.

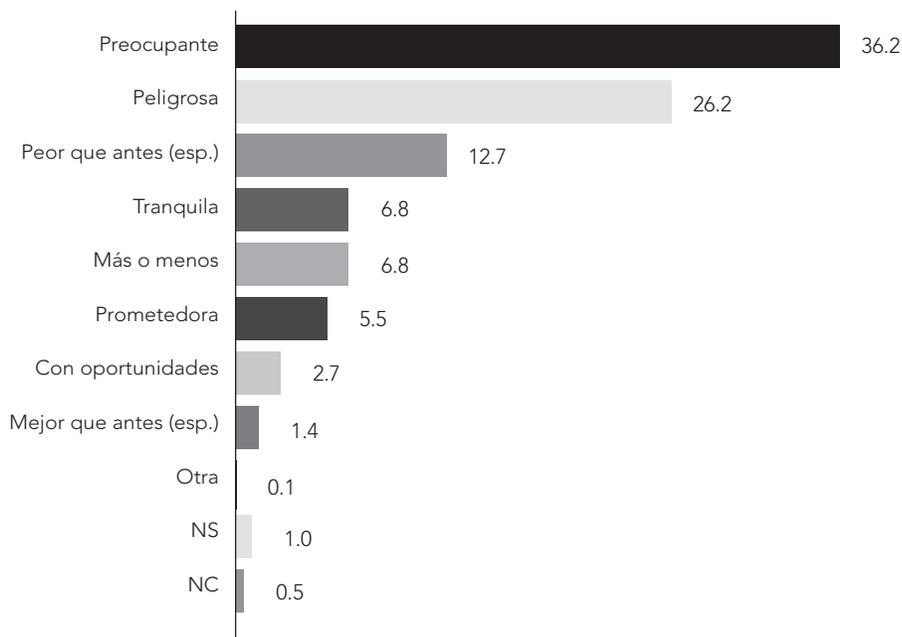




GRÁFICA 2

DE LAS SIGUIENTES PALABRAS, ¿CON CUÁL ESTÁ USTED MÁS DE ACUERDO PARA DESCRIBIR LA SITUACIÓN POLÍTICA DEL PAÍS?

PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

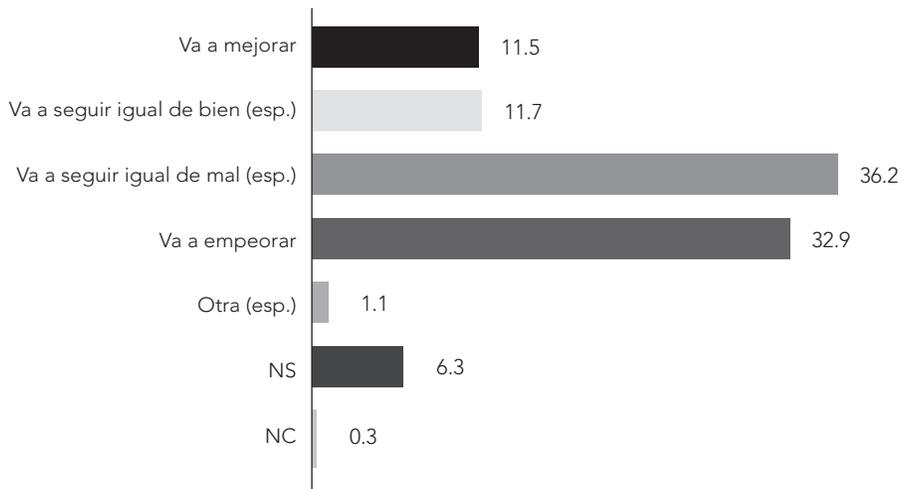
de corrupción. A éstos y a otros elementos coyunturales se suman cuestiones estructurales tales como un sistema presidencial arcaico y un sistema representativo que todavía no supera la fragilidad ocasionada por la ausencia de controles políticos eficaces y por la prohibición de reelegir a los legisladores.²

De cualquier forma, si tres de cada cuatro personas manifiesta diferentes grados de preocupación por la política, se explica, como adelante se verá, una posición asimismo desfavorable para la Constitución y las instituciones públicas.

² La reforma constitucional al artículo 59, publicada el 10 de febrero de 2014, que permite la reelección de senadores y diputados, entrará en vigor en 2018.

GRÁFICA 3

EN GENERAL, ¿CREE USTED QUE EN EL PRÓXIMO AÑO LA SITUACIÓN
ECONÓMICA DEL PAÍS:...?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

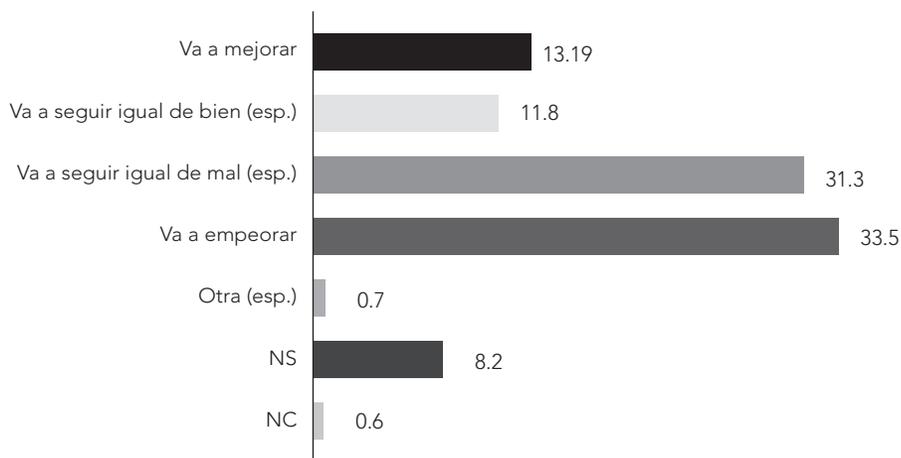
Las gráficas 3 y 4 muestran una ligera tendencia a la recuperación de la confianza, comparadas con lo registrado en las dos anteriores, cuando se solicita una proyección hacia el futuro; 69.1 por ciento prevé efectos adversos en la economía, mientras que en materia política se pasa a 64.8 por ciento. De esta forma, las percepciones pesimistas trasladadas al futuro siguen siendo muy altas.

Esa actitud indica la necesidad de reformas constitucionales orientadas a la democratización del régimen de gobierno y al fortalecimiento de los procesos de descentralización política. En la medida en que hacia el futuro las expectativas sean un poco menos desfavorables que en el presente, es de suponer que proyectos bien articulados de renovación podrían contar con márgenes significativos de apoyo y contribuirían a revertir la valoración muy negativa para las instituciones que prevalecía en el momento de levantar la encuesta.



**GRÁFICA 4**

Y CREE USTED QUE EN EL PRÓXIMO AÑO LA SITUACIÓN POLÍTICA DEL PAÍS...
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJJ-UNAM, 2015.

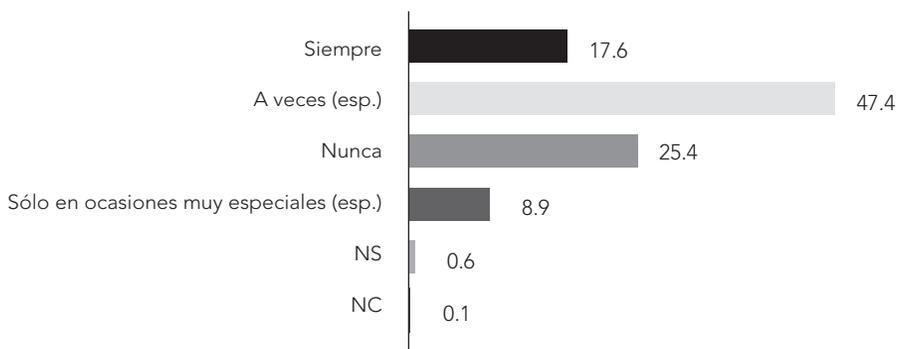
Este estudio, por supuesto, es sólo un diagnóstico y no un pronóstico, pero a partir de las preocupaciones dominantes es posible inferir que existen soluciones institucionales viables para atender las muestras de elevada inconformidad que registran ésta y otras consultas demoscópicas. No se debe asumir de manera pasiva una percepción social a todas luces desfavorable para la vida institucional del país.

Una de las formas de manifestar la desaprobación de las situaciones económica y política se traduce en el escaso interés por la información sobre estos temas. Sólo 17.6 por ciento le da seguimiento sistemático a la información en esas materias, frente a 25 por ciento que indica nunca se informa de asuntos públicos. Aunque hay quienes expresan que atienden aquella información "a veces" o con motivo de "ocasiones muy especiales", esto no permite contar con una ciudadanía bien informada, necesaria en todo sistema democrático. El dato es relevante porque deja ver que existe un núcleo muy grande de la población que, al estar alejada de la información, queda expuesta a impactos mediáticos ocasionales, a rumores e incluso a los efectos de la manipulación (ver gráfica 5).

GRÁFICA 5

¿CON QUÉ FRECUENCIA ACOSTUMBRA LEER, VER O ESCUCHAR NOTICIAS O PROGRAMAS SOBRE POLÍTICA O ASUNTOS PÚBLICOS?

PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJJ-UNAM, 2015.

Lo anterior explica que 66.6 por ciento exprese su desinterés por la política, frente a apenas 6.3 que sí se interesa. Si se tiene en cuenta que en 2015 la población escolar de jóvenes entre 15 y 23 años de edad es de 33.4 millones de personas (INEE, 2008), puede apreciarse que el sistema educativo mexicano tiene todavía mucho por hacer en cuanto a motivar el interés de los estudiantes por la actividad institucional en el país. Este involucramiento es esencial para mejorar la calidad de la democracia y de las funciones administrativas del Estado (ver gráfica 6).

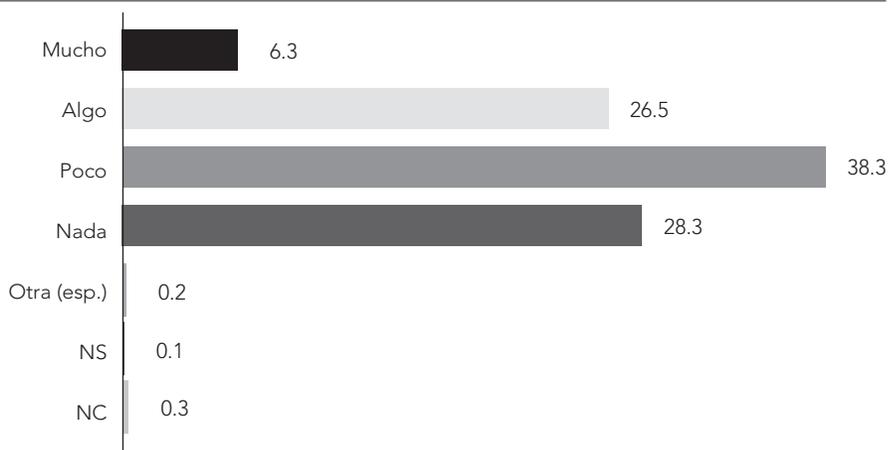
La desinformación no depende sólo de que se obstaculicen las fuentes generadoras de datos o de que se limite la libertad de los medios; depende asimismo de que los destinatarios de la información se mantengan indiferentes a recibirla. Por otra parte, la calidad de la democracia tampoco está relacionada únicamente con la aptitud de los gobernantes y con su apego a las normas y a las mejores prácticas políticas; también está asociada a la capacidad de los ciudadanos de exigir el desempeño adecuado por parte de sus gobernantes. Todo esto tiene que ver con el interés de los gobernados por conocer lo que sucede.

La educación cívica incluye la información, y habituar a los ciudadanos a exigirla y a usarla es una tarea que incumbe al sistema escolar formal y a los



GRÁFICA 6

¿QUÉ TANTO SE INTERESA USTED EN LA POLÍTICA?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

órganos informales de educación, que incluyen a las diferentes organizaciones sociales, profesionales y políticas.

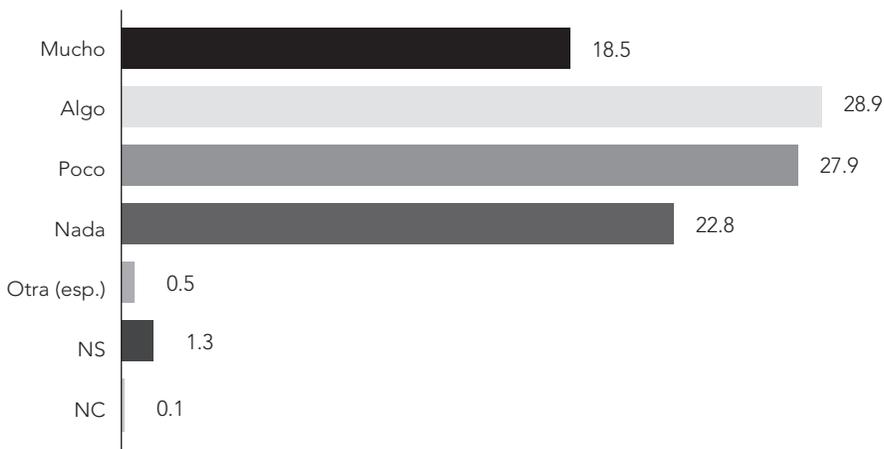
En las condiciones actuales de información, la adopción de instrumentos de participación política directa no tendría un efecto sensible en la toma de decisiones. Estos instrumentos plantean múltiples problemas en la interacción con otras instituciones, sobre todo con las de carácter representativo, pero en todos los casos implican un amplio y sistemático interés en la información por parte de los ciudadanos.

A pesar del desinterés por estar informados, 47.4 por ciento de los encuestados considera que la política tiene algo o mucho que ver con la vida cotidiana (ver gráfica 7).

Aunque hay conciencia acerca de la trascendencia de la política, esto no se traduce en el involucramiento informativo. Otro 27.9 por ciento opina que la política tiene escasa relevancia para la actividad diaria, pero esto es también una consecuencia de la desinformación. Son datos relevantes porque permiten advertir la profundidad de la brecha existente entre las funciones institucionales y la ciudadanía.

GRÁFICA 7

¿QUÉ TANTO PIENSA USTED QUE LA POLÍTICA TIENE QUE VER CON SU VIDA DIARIA?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México*, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

Los resultados relativos a las prioridades asignadas en cuanto a la prevalencia de los intereses domésticos y familiares sobre los de orden político pueden ser el resultado de una multiplicidad de factores, no necesariamente asociados al rechazo de la política por sí misma. El hecho de que 43.6 por ciento asigne la prioridad a sus asuntos domésticos es explicable en una sociedad afectada por la violencia, la inseguridad, la pobreza y la corrupción. Si las condiciones del contexto fueran diferentes y hubiera paz, estabilidad, bonanza y honradez, una posición de ese género se podría considerar como propia de un egoísmo y de un ensimismamiento ajenos a los intereses colectivos; no es el caso de la sociedad mexicana en 2015 (ver gráfica 8).

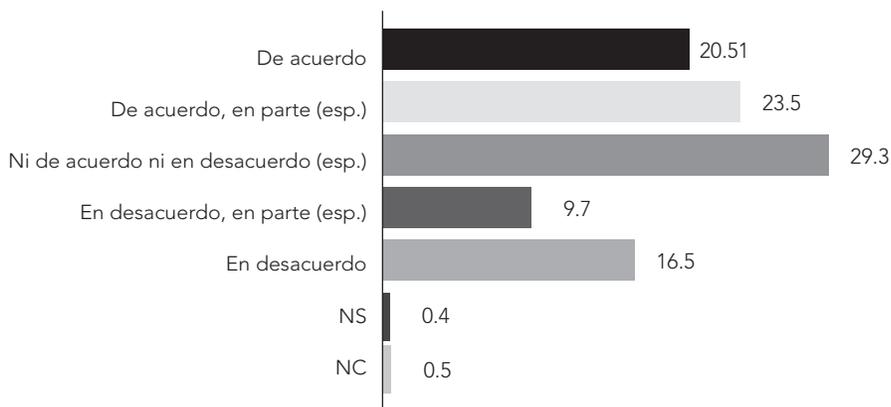
Hay que registrar este dato como indicativo de que la sociedad podría estar más involucrada en los asuntos públicos incluso en las condiciones existentes si hubiera proyectos políticos atractivos o si se advirtiera la presencia de instituciones políticas solventes. Esto se podrá apreciar con mayor claridad más adelante, con la valoración de las instituciones gubernamentales.



GRÁFICA 8

¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED CON LA SIGUIENTE FRASE:
 “MIENTRAS EN MI CASA LAS COSAS ESTÉN BIEN,
 NO ME INTERESA LO QUE PASE EN POLÍTICA”?

PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Al preguntar por las instituciones oficiales que más influyen en la vida de las personas en un contexto de 22 instituciones, las cinco que recibieron las primeras menciones corresponden a educación (primer lugar), salud y bienestar (segundo, cuarto y quinto puestos) y seguridad (tercer lugar), en rangos porcentuales que van de 15.0, el mayor, a 8.6 por ciento, el último. Llama la atención que la presidencia municipal, sin duda asociada a servicios y funciones cercanas a la población, aparezca en el sexto puesto con 5.2 por ciento, seguida por la Secretaría de Desarrollo Social, que ofrece satisfactores directos para un núcleo importante de la población, y a continuación el Instituto Nacional Electoral (INE), una institución típicamente política con 4.1 por ciento de menciones, frente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que aparece más abajo con apenas 1.9 por ciento de las menciones, y al gobierno estatal, aún más distante de los habitantes, con 1.3 por ciento (ver cuadro 1).

Esas respuestas indican que la política es valorada como elemento significativo para las personas cuando, como en el caso del INE, se percibe su relación con el ejercicio de las libertades públicas.

CUADRO 1

9. ¿CUÁLES SON LAS TRES INSTITUCIONES DE GOBIERNO QUE MÁS INFLUYEN EN SU VIDA DIARIA?

PORCENTAJE

Secretaría de Educación Pública/ SEP	15.0
Secretaría de Salud/ss	14.8
Secretaría de Seguridad Pública/ SSP	14.5
Instituto Mexicano del Seguro Social/IMSS	9.1
Desarrollo Integral de la Familia/ DIF	8.6
Presidencia Municipal	5.2
Secretaría de Desarrollo Social/ Sedesol	5.0
Instituto Nacional Electoral/ INE	4.1
Secretaría de Hacienda y Crédito Público/ SHCP	3.9
Comisión Federal de Electricidad/ CFE	3.8
Gobierno Federal	2.9
Comisión Nacional de Derechos Humanos/ CNDH	1.9
Comisión Nacional del Agua/ Conagua	1.7
Secretaría de Tránsito y Viabilidad / Setravi	1.5
Registro civil	1.5
Secretaría de Economía/ SE	1.5
Gobierno estatal	1.3
Ministerio público/ MP	1.2
Congreso de la Unión	1.1
Ninguno	0.6
Mención Dispersa	11.6
NS	34.2
NC	9.6

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

*Respuesta espontánea y múltiple, no suma cien por ciento.

Los porcentajes anteriores, contrastados con los datos que arroja el cuadro 2, muestran un dato llamativo: la percepción de los partidos es negativa en 63.8 por ciento de los casos, mientras que la de los diputados federales sube a 67.6 y la de los locales alcanza 70.1. Incluso los presidentes municipales suman un porcentaje negativo de 65.9 mientras que los gobernadores resultan los de menor nivel negativo: 62.4. Las cifras son muy elevadas y denotan que la sociedad mexicana no es indiferente y menos aún contraria a la política; lo que rechaza es la “mala política”. En el caso de quienes ejercen funciones de gobierno lo que afecta es la impresión generalizada de que





CUADRO 2

12. ¿QUÉ TANTO CONSIDERA QUE... REPRESENTA(N) LOS INTERESES DE GENTE COMO USTED? PORCENTAJE

	MUCHO	ALGO	POCO	NADA	NS	NC
El presidente municipal	9.8	22.1	30.2	35.7	1.9	0.3
El presidente del país	9.6	23.3	29.7	35.2	1.9	0.3
El gobernador	9.4	25.7	33.0	29.4	2.0	0.5
Los diputados locales	7.2	19.7	34.7	35.4	2.7	0.3
Los diputados federales	7.1	22.3	32.4	35.2	2.9	0.1
Los partidos políticos	5.5	29.2	31.5	32.3	1.5	0.0

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

entre ellos prevalece la corrupción, y en cuanto al sistema representativo lo que más incómoda es su ineficacia.

Este panorama deja ver que la falta de controles políticos con relación a los gobernantes y la debilidad estructural del sistema representativo genera sentimientos de frustración entre los gobernados. Si en promedio siete de cada 10 personas estiman que los dirigentes políticos no los representan en forma adecuada es porque el diseño de las instituciones no favorece los nexos entre gobernantes y gobernados y entre representantes y representados.

En el caso de los gobernantes el deterioro de su imagen se explica, entre otras cosas, por la impunidad ante los actos de corrupción. En los ámbitos federal y local, por igual, se dan a conocer irregularidades que casi nunca tienen como consecuencia acciones de las que derive alguna sanción para los presuntos responsables. En materia federal, por ejemplo, el juicio político diseñado en la reforma constitucional de 1982 no ha tenido efecto alguno, como si en las más de tres décadas transcurridas desde entonces no hubiera habido actos punibles; otro tanto sucede en los estados, cuyas constituciones también contienen disposiciones análogas y que, de la misma manera, entraron en desuso casi desde el momento de su promulgación.

Eso no ignora que en el ámbito administrativo las sanciones a los funcionarios públicos ascienden a varios millares; pero en ese gran volumen no se

incluye a personas de alta relevancia y visibilidad política acerca de cuya conducta existan graves sospechas de corrupción. Además, las sanciones administrativas tampoco involucran a quienes desempeñan funciones con notoria incompetencia. El esquema constitucional atiende sólo a las posibles conductas u omisiones sancionables conforme a derecho pero no a las que puedan ser valoradas por los órganos de representación política para los efectos de una moción reprobatoria. Éste es un aspecto vinculado con la supervivencia del añejo presidencialismo mexicano que, lo mismo en el orden federal que en el estatal y en el municipal, hace intocables a los titulares del poder y a sus colaboradores directos.

Otra cuestión de la que están conscientes los gobernados consiste en los contrastes entre la opulencia de algunos y la pobreza de muchos. El índice de Gini, por ejemplo, deja ver la situación de inequidad que prevalece en México. Conforme a este índice, cero representaría una situación perfecta de equidad y cien correspondería a la inequidad absoluta. De esta manera, entre más se acerquen los indicadores de un país a cero, mejor será su condición de equidad.

De acuerdo con los datos del Banco Mundial para el periodo 2010-2014 (Banco Mundial 2015), el índice de Gini en México corresponde a 48.1. Si se tiene en cuenta que el de Ruanda es 50.8 mientras que el de Iraq es 29.5, el de Guinea 33.7 y el de Rumania 27.3, se puede tener una idea de las condiciones de inequidad que prevalecen en nuestro país. En contraste con esta realidad, el discurso oficial, con fuerte respaldo mediático, ofrece una versión de prosperidad que ocasiona un efecto contraproducente, porque quienes viven en la pobreza están conscientes de que frente a sus enormes carencias un pequeño segmento de la población acumula grandes riquezas. A lo anterior se suma la carencia de servicios públicos satisfactorios y todo junto contribuye a generar la impresión de que la corrupción y la ineptitud son las características sobresalientes de quienes gobiernan.

Se sabe que esas son impresiones de bulto, porque en la administración y en los órganos de representación política también hay muchas personas honestas y competentes, comprometidas con el servicio público. Pero eso no es suficiente para cambiar la percepción que se tiene de un conjunto institucional muy deteriorado y al que no se han incorporado los instrumentos de responsabilidad política propios de las democracias consolidadas.





No debe perderse de vista que 62.9 por ciento de quienes respondieron esta encuesta tiene un ingreso mensual máximo de 3 900 pesos.³

Ese panorama explica los resultados de la pregunta acerca de qué tanto se confía en diversas entidades sociales. En una escala de cero a 10 la familia recibe el puntaje más alto (8.5 en promedio) en tanto que los partidos políticos son calificados con la nota más baja (4.7 en promedio). De los 23 elementos que componen esta pregunta, las autoridades locales ocupan una franja que sitúa a los gobernadores, presidentes municipales, jueces y diputados locales entre 5.6 y 5.3. La comparación es desfavorable si se tiene en cuenta que 6.9 fue asignado a los maestros y 7.8 a las universidades (ver cuadro 3).

CUADRO 3

13. EN UNA ESCALA DE 0 A 10, DONDE 0 ES "NO CONFÍO NADA" Y 10 ES "CONFÍO MUCHO", ¿QUÉ TANTA CONFIANZA TIENE USTED EN...? PROMEDIOS			
	CALIFICACIÓN		CALIFICACIÓN
La familia	8.5	El Instituto Electoral de su estado/Organismos públicos locales (OPL)	5.5
La Iglesia	7.0	El presidente municipal (delegado)	5.4
Los maestros	6.9	Los tribunales de justicia de su estado	5.4
Las universidades públicas	6.8	Los diputados del Congreso de su estado	5.3
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos	6.4	El presidente de la República	5.2
El Ejército	6.4	Los sindicatos	5.2
El Instituto Nacional Electoral (INE) (antes IFE)	6.1	Los diputados federales	5.0
Los medios de comunicación	6.0	Los senadores	5.0
Las organizaciones no gubernamentales	5.8	El ministerio público	5.0
El gobernador de su estado (el jefe de Gobierno)	5.6	La policía	4.8
Los jueces y magistrados	5.5	Los partidos políticos	4.7
La Suprema Corte de Justicia de la Nación	5.5		

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

³ Sección sociodemográfica, Encuesta Nacional de Federalismo.



La alta valoración de la Iglesia católica (7.0) no es indicativa de que se tenga una buena opinión de ella, porque no se trata de una institución pública que administre recursos sino de una corporación cuyos ministros hablan en nombre de una deidad y ofrecen la salvación eterna. Desde un punto de vista subjetivo, los sacerdotes influyen a partir de las convicciones religiosas de sus feligreses, cuyos temores metafísicos pueden manipular, en contraste con los magros resultados que ofrecen quienes deben proporcionar servicios o proveer elementos de bienestar y justicia. Vista así la calificación que se le otorga a la Iglesia, llama la atención lo lejos que se le sitúa con relación a la familia y lo cerca que se le ubica, a apenas una décima de distancia, de los maestros, cuya función está relacionada sólo con las expectativas terrenales que incluyen, por supuesto, las de orden laboral. Es posible que a la Iglesia la afecten, en cuanto a la percepción dominante, los múltiples casos de corrupción que son conocidos por los feligreses, con independencia de los que atraen el interés de los medios de comunicación.

La expresión de confianza está relacionada asimismo con la atención que prestan las autoridades a los gobernados. “Hacer caso” a alguien no significa resolverle un problema o proporcionarle un servicio, sino algo tan simple como atenderlo. En este rubro, la desatención (poco o ningún caso) por parte de los legisladores federales y locales se sitúa en una banda de percepciones por arriba de 65 por ciento (ver cuadro 4).

CUADRO 4

14. ¿QUÉ TANTO CASO LE HACEN AL CIUDADANO AUTORIDADES COMO LAS SIGUIENTES...? PORCENTAJES

	MUCHO	ALGO	POCO	NINGÚN	NS	NC
Los presidentes municipales (delegados en el DF)	4.7	31.8	39.0	22.1	2.1	0.3
Los gobernadores de los estados (el jefe de Gobierno del DF)	7.1	30.3	33.6	25.8	2.4	0.8
Presidente de la República	9.4	24.4	32.5	31.7	1.6	0.4
Diputados locales	5.6	23.2	34.5	32.8	3.3	0.6
Diputados federales	4.9	22.6	33.3	35.2	3.3	0.7
Senadores	4.8	22.0	30.2	35.0	4.2	3.8

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. . Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.



Lo que esta respuesta indica no es la falta de profesionalismo de esos representantes, sino el déficit en el diseño institucional del sistema representativo. Con algunas excepciones, lo normal en otros sistemas no es que los representantes atiendan de manera personal a todos los que procuran verlos; lo que se suele hacer es contar con personal profesional en los congresos que incluye entre sus tareas recibir y procesar las comunicaciones personales o postales de los gobernados. La Encuesta Nacional de Federalismo nos sirve, por lo mismo, para advertir los puntos vulnerables de las instituciones y diseñar las respuestas necesarias. Una de ellas es contar con un servicio de carrera muy profesional en los congresos. La penuria técnica y administrativa de la mayor parte de los congresos locales y la inexistencia en el país de un cuerpo de letrados que apoye de manera profesional a los legisladores federales y estatales tienen, entre otras consecuencias, el alejamiento de los ciudadanos que carecen de interlocutores en el sistema representativo del país.

En cuanto a los titulares de los órganos de gobierno estatal y municipal, las cifras disminuyen: 59.4 considera que los gobernadores no les hacen caso, y 61.1 piensa otro tanto de los alcaldes. Estos porcentajes son inferiores a la cota alcanzada por los legisladores (en cuanto a los diputados locales sube a 67.3, sumados los que declaran que se les hace poco o ningún caso), pero denotan un problema mayor. Los legisladores deben atender a sus representados por su posición como representantes, además de que esto les permite pulsar las tensiones y las expectativas de la ciudadanía; es una cuestión política. Los gobernantes están en otra situación porque ellos sí disponen de los recursos administrativos y económicos para atender las demandas razonables de sus comunidades, y están obligados a operar los servicios a su cargo de manera honesta y eficaz. La desatención a los gobernados por parte de los gobernantes es una omisión que genera desconfianza e incluso rechazo por parte de los afectados. Además, los procesos de comunicación interpersonal hacen que las experiencias individuales se extiendan al entorno familiar y comunitario.

Por otra parte, las respuestas traducen la inconformidad derivada de episodios de violencia de gravedad extrema que incluso suscitan dudas acerca de posibles nexos de algunas autoridades locales con grupos de delincuentes, y que además exhiben la incapacidad de las mismas autoridades para investigar hechos delictivos de alto impacto.



A pesar de todo lo anterior, el porcentaje de desaprobación del trabajo llevado a cabo por gobernadores y alcaldes es inferior a las cifras que arrojó la percepción de desatención. Los gobernadores recibieron la opinión negativa de 30 por ciento y los alcaldes de 31.7 por ciento. Esto significa que sólo la mitad de quienes se quejan de desatención desaprueban la gestión de los funcionarios. Los números son consistentes si se toma en cuenta que 34.9 por ciento no aprobó ni desaprobó la gestión de los gobernadores, y 33.4 hizo otro tanto con relación a los alcaldes. En el sentido positivo, apenas 32 por ciento aprobó algo o mucho a los gobernadores y a los alcaldes (ver cuadro 5).

CUADRO 5

15. ¿QUÉ TANTO APRUEBA O DESAPRUEBA LA LABOR QUE REALIZA... MUCHO O ALGO?
PORCENTAJES

	APRUEBA MUCHO	APRUEBA	NI APRUEBA, NI DESAPRUEBA (ESP.)	DESAPRUEBA	DESAPRUEBA MUCHO	NS	NC
El gobernador del estado (el jefe de Gobierno del DF)	6.4	25.8	34.9	16.7	13.3	2.5	0.4
El presidente del país	5.6	23.2	31.7	20.0	17.4	1.8	0.3
El presidente municipal o delegado	4.0	28.0	33.4	18.6	13.1	2.5	0.4

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

Conviene tener presente que en muchos casos, en un mismo estado, las alcaldías y las gubernaturas son desempeñadas por personas de diferentes partidos, lo que indica que la sociedad está siendo crítica con el aparato general del poder, no con algún partido en especial. Esto es relevante porque confirma el diagnóstico en el sentido de la disfuncionalidad de algunas instituciones de gobierno que no se han acoplado con el sistema electoral democrático vigente.

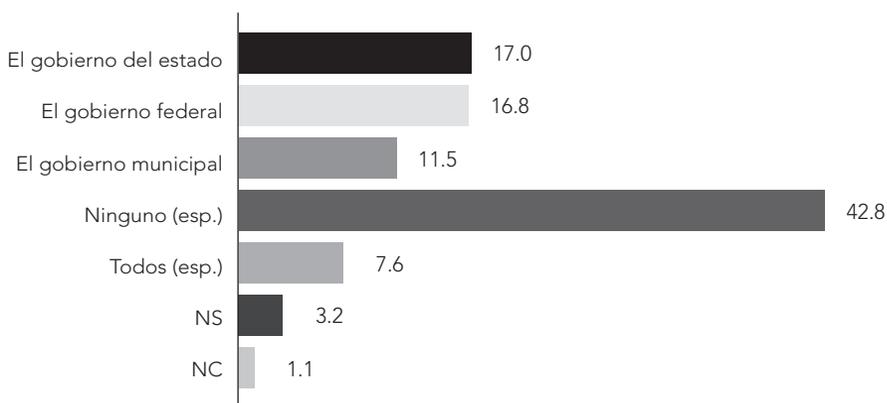


Las distorsiones derivadas del ejercicio caciquil del poder explican ese rechazo hacia los titulares del poder en el ámbito local y municipal.

Cuando la pregunta se hace adoptando otro enfoque y traslada el campo de interés al cumplimiento de la ley, encontramos un dato sorprendente: 42.8 por ciento considera que ningún nivel de gobierno cumple con la ley. Es una respuesta que llama la atención porque indica que un número que se acerca a la mitad de los entrevistados duda del orden jurídico por causas imputables a quienes están obligados a aplicarlo (ver gráfica 9).

GRÁFICA 9

16. POR LO QUE USTED HA VISTO, ¿QUIÉN CUMPLE MÁS LA LEY?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

El tema al que de manera general se alude como “Estado de derecho”, forma parte de las preocupaciones cotidianas de la ciudadanía y se ha convertido en asunto de opinión pública. El resultado de esta encuesta muestra qué tan profundo es el deterioro del ordenamiento jurídico. Desde luego, la percepción no tiene que coincidir con la realidad, y en general no es sostenible que ningún orden de gobierno cumpla con la norma. Lo relevante consiste en que un orden jurídico se apoya, en última instancia, en las atribuciones coercitivas del Estado, pero antes de llegar a ese extremo lo usual es que haya adhesión espontánea a las normas por parte de sus destinatarios.



La adhesión espontánea, es decir, la conducta que no depende de las acciones coactivas del poder, es lo que prevalece en las relaciones sociales en todos los Estados de derecho. La emulación en cuanto al acatamiento de la norma es una parte central en la vida de un Estado de derecho social y democrático. La imposición coactiva de la norma corresponde a los casos de desobediencia deliberada o a episodios de desatención coyuntural; son la excepción en el contexto de una sociedad ordenada cuyos miembros de manera habitual acatan el ordenamiento y sólo lo infringen por descuido o desconocimiento.

Por lo contrario, cuando un segmento muy grande de la sociedad presume que los órganos del poder obligados a cumplir la norma no lo hacen, lo que se generaliza es la desobediencia y la infracción deliberada. A semejanza del orden jurídico, en el ámbito moral también se dan, en términos muy amplios, formas análogas de acatamiento: el espontáneo y el inducido. Un buen ejemplo de este último caso lo ofrece el fascinante diálogo entre los hermanos Karamázov en el que Iván, el ateo, expresa: "Si no hay inmortalidad del alma, no hay virtud, lo que quiere decir que todo está permitido" (Dostoievski, 1953). La ficción a veces ayuda a comprender la realidad. Ante el desencanto con los fundamentos de la norma moral, y ante la duda del acatamiento de la norma jurídica, tiende a considerarse su fragilidad y por ende a relajarse la adhesión espontánea que les da fuerza.

Las dudas de un porcentaje próximo a la mitad de los encuestados acerca de la sujeción de la autoridad a la ley, propician una actitud adversa al ordenamiento. Cuando se cree que el desacato es la regla hay quienes se inclinan por exigir el restablecimiento del respeto perdido, así sea mediante instrumentos opresivos, pero también los que se sienten autorizados a proceder como si la ley tampoco existiera para ellos. Se produce así un ciclo de anomia que puede realimentarse generando una espiral creciente en cuanto a la fractura del orden jurídico que sólo termina cuando sobreviene una decisión drástica de la imposición del orden o cuando se adoptan nuevos modelos institucionales que conducen hacia la normalidad de manera progresiva. El dato que aporta la encuesta, por ende, es una señal de alarma que debe ser escuchada con atención.

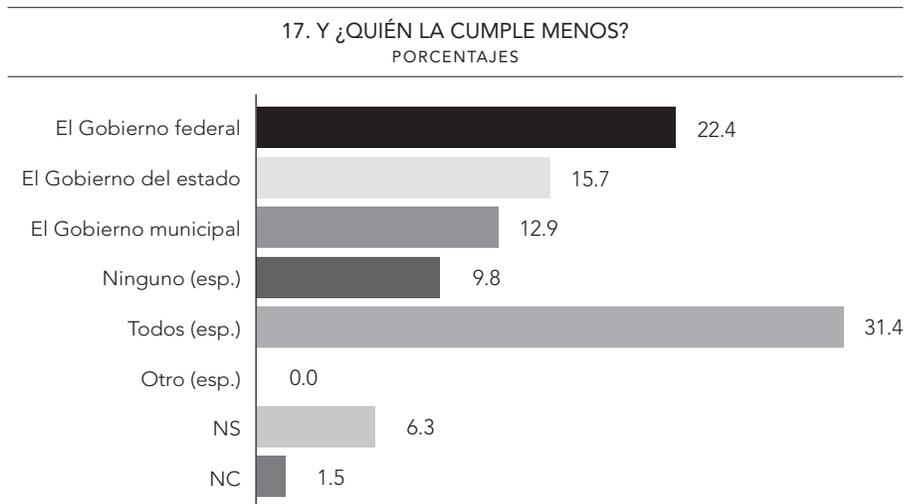
Durante el imperio Romano Ulpiano acuñó la expresión que reflejaba la relación entre el gobernante y la norma diciendo: *princeps legibus solutus* ("el príncipe no está obligado por la ley") (Digesto, I, 3, 31). Con esto pretendía



subrayar que quien dicta la regla está por encima de ella. En la Edad Media este principio adquirió un sentido más radical que fue la base de la dominación feudal autoritaria. El Estado renacentista excluyó el poder feudal pero a cambio depositó el poder en los monarcas absolutos. No fue sino hasta la adopción del Estado constitucional cuando la tradición imperial romana pudo ser superada y los gobernantes quedaron sujetos a las leyes del Estado. La encuesta denota, por tanto, la urgencia de atender el deterioro creciente en cuanto a la observancia de la norma.

Al registrar cuáles son las instancias del poder que menos cumplen lo dispuesto por la ley, la nota dominante corresponde al gobierno federal, con 22.4 por ciento, al que siguen el gobierno local y el municipal. Pero, según 31.4 por ciento, todos están en un nivel de cumplimiento muy bajo. La diferencia con relación a la pregunta anterior consiste en que en el primer caso se podía entender qué tanto se aplica la ley y en segundo qué tanto se viola. Aunque la no aplicación es una forma de violación, lo que en este caso se quiere denotar es que la no aplicación corresponde a una actitud pasiva, de retracción en cuanto a cumplir y hacer cumplir la norma, en tanto que su violación indica una decisión deliberada de contravenir lo preceptuado (ver gráfica 10).

GRÁFICA 10



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Esa percepción se asocia a la que se tiene de la corrupción. Más de la mitad de las respuestas son en el sentido de que hay mucha corrupción en los tres órdenes de gobierno. Esto explica el nivel de desconfianza ante las autoridades y la necesidad de introducir cambios institucionales profundos que alivien esa imagen cuyo deterioro está llegando a extremos que ponen en riesgo el equilibrio institucional (ver cuadro 6).

CUADRO 6

18. ¿QUÉ TANTA CORRUPCIÓN CONSIDERA USTED QUE HAY EN...						
PORCENTAJES						
	MUCHA	ALGUNA	POCA	NINGUNA	NS	NC
La policía municipal	55.6	25.0	14.2	3.7	1.3	0.2
La policía estatal	52.8	25.4	15.6	4.3	1.4	0.5
El gobierno municipal	52.7	26.2	14.6	4.7	1.5	0.3
El gobierno de la República	52.6	25.6	15.5	4.4	1.6	0.3
La policía federal	50.4	27.2	16.7	3.4	1.8	0.5
El gobierno del estado	50.0	31.0	15.7	2.1	1.2	0.0

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

La relación entre el poder y los gobernados se mide por medio de preguntas acerca de las áreas en las que se espera una mayor o una menor intervención del gobierno federal. La respuesta a favor de la intervención es alta en el caso de la posesión de armas de fuego (62.3 por ciento), en tanto que es baja en cuanto al aborto (34.2 por ciento). En ambos casos la respuesta es razonable, en tanto que la regulación de las armas es un asunto público mientras que el aborto concierne a una decisión privada cuando la





toma la mujer en el ejercicio libre de sus derechos reproductivos. Si una de cada tres personas opinó en el sentido de que el Estado debe intervenir en esta materia es porque reconocen la necesidad de reglas pero a la vez mantienen la autonomía de la decisión personal. Esto explica que 14.8 por ciento adicional se haya inclinado por un “sí, en parte” (ver cuadro 7).

CUADRO 7

21. POR LO QUE USTED PIENSA, ¿EL GOBIERNO FEDERAL DEBERÍA O NO DEBERÍA INTERVENIR EN LAS DECISIONES CON RESPECTO A...?

PORCENTAJES

	SÍ	SÍ, EN PARTE	NO	NS	NC
La posesión de armas de fuego	62.3	10.4	25.2	1.8	0.3
Lo que se enseña a los niños en la escuela	56.5	13.6	28	1.7	0.2
La violencia dentro de la familia	54.3	13	29.5	2.6	0.6
La organización de las elecciones	52.3	11.4	33.4	2.3	0.6
La venta de productos en la calle	43.4	16.6	36.3	3.3	0.4
Los programas que se pasan en la televisión	40.9	15.5	40.9	2.5	0.2
La decisión de abortar de una mujer	34.2	14.8	47.2	3.3	0.5

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

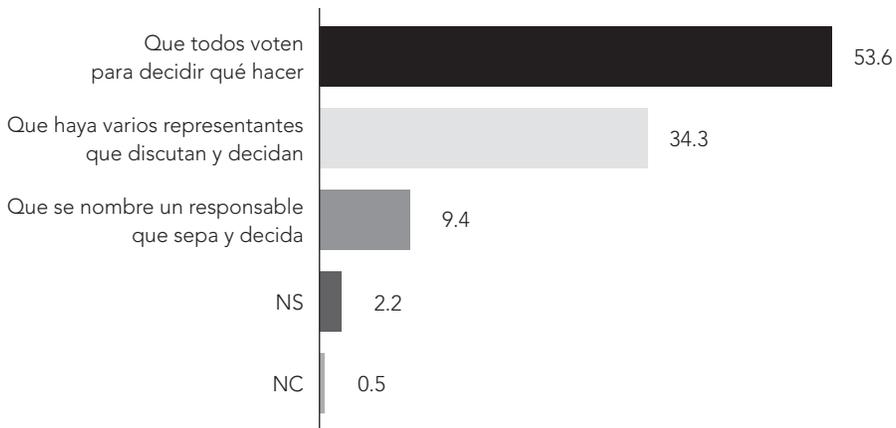
Este rubro permite advertir que no hay rechazo a la idea de Estado, lo que refuerza la interpretación de que muchas de las posiciones adversas a las autoridades son coyunturales.

Por otra parte, cuando se explora el criterio dominante en cuanto a quién debe tomar decisiones, prevalece el criterio participativo (53.6 por ciento),

pero con un fuerte énfasis en la representación colectiva (34.3 por ciento) sobre la representación singular (9.4 por ciento). Éste es un dato relevante para el diseño de las instituciones porque, si bien a partir del ejemplo seleccionado (la localización de un panteón) la mayoría optó por la decisión participativa, la opción representativa fue elegida por una tercera parte de los entrevistados (ver gráfica 11).

GRÁFICA 11

22. SEGÚN SU OPINIÓN, CUANDO HAY QUE TOMAR DECISIONES IMPORTANTES EN UNA COMUNIDAD, COMO POR EJEMPLO, DÓNDE PONER UN NUEVO PANTEÓN, ¿QUÉ ES MEJOR?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

La obediencia a la mayoría es aceptada por 60 por ciento. Esto tiene un significado profundo porque no se niega la función de la democracia sino que se intuye el nuevo sentido de la democracia plural que, entre otras características, pone un fuerte acento en los derechos de las minorías. En cierta forma esto es lo que nos dice la respuesta; no equivale a una expresión anarquizante conforme a la cual un alto porcentaje esté dispuesto a desconocer las decisiones mayoritarias. Esto tiene mucho que ver con la aceptación de los resultados electorales, donde rige el principio de la mayoría, vinculante para todos, complementado por el de proporcionalidad, que compensa las

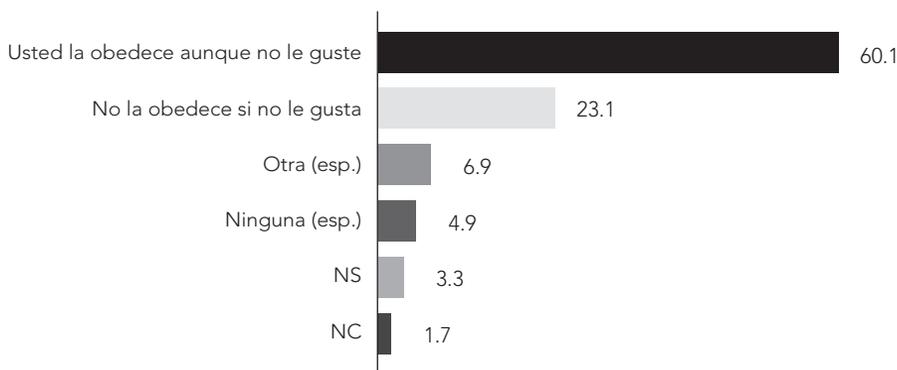




decisiones de la mayoría. La respuesta permite concluir que el sistema electoral de componente mayoritario y proporcional debe preservarse como condición de equilibrio social (ver gráfica 12).

GRÁFICA 12

23. ¿SI UNA DECISIÓN FUE TOMADA POR LA MAYORÍA DE LAS PERSONAS...?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

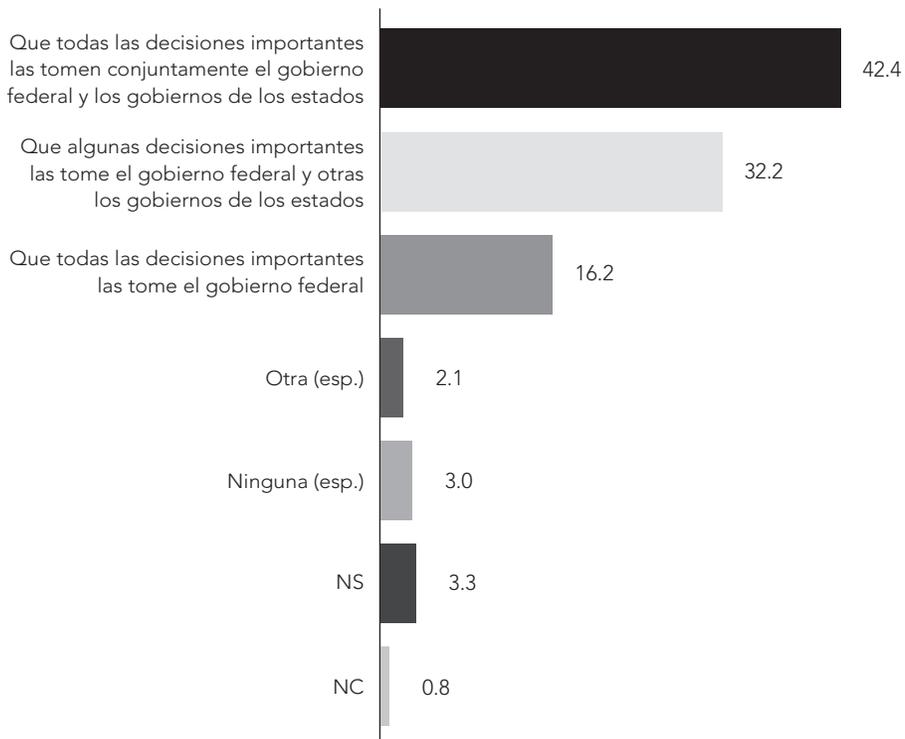
En materia jurídica y política no hay expresiones de la naturaleza. Todo orden jurídico es una creación artificial del cuerpo social y se relaciona con procesos culturales. En el caso del federalismo, cuya primera versión entre nosotros data de 1824, se ha ido convirtiendo poco a poco en un patrón de referencia para la vida del país. Al responder a la pregunta acerca de cómo deberían tomarse las decisiones importantes para México, 42.4 por ciento se inclina porque lo hagan los gobiernos federal y locales en forma conjunta y otro 32.2 por ciento de manera alternativa según su contenido. Ésta es una manera de entender que México es un Estado en el que las funciones están diferenciadas pero que no excluye la colaboración. De forma clara se plantea que no haya centralización del poder por parte del gobierno federal (ver gráfica 13).

En una situación diferente se encuentran las opiniones sustentadas por 16.2 por ciento, para el que todas las decisiones importantes deben ser adoptadas por el gobierno federal. Aquí se acepta la centralización pero,

como se aprecia, es una posición minoritaria. El tenor de las respuestas indica que ya existe una conciencia de lo que implica el federalismo y que hay posibilidades para dar nuevos pasos hacia la construcción de un sistema federal avanzado.

GRÁFICA 13

24. EN SU OPINIÓN, ¿CÓMO DEBERÍAN TOMARSE LAS DECISIONES IMPORTANTES PARA EL PAÍS?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México*, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

El federalismo, como se ve en los ensayos de José María Serna y Daniel Barceló, tiene un importante componente de cooperación. La idea federal corresponde a un modelo de descentralización pero no de dispersión del poder. El federalismo permite construir mecanismos de control del poder que

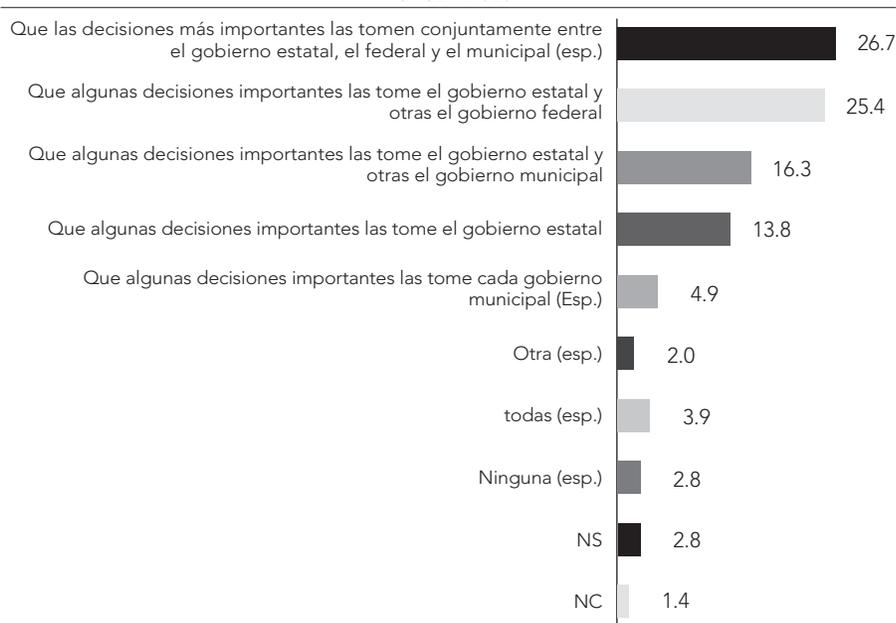


resultan muy funcionales para los sistemas democráticos; de ahí la importancia de que las formas de cooperación, aceptadas por la mayoría, se traduzcan en comportamientos regulados que eviten el abuso por parte de los gobernantes locales y municipales, o las intromisiones por parte del gobierno federal. La tendencia centralista forma parte de las prácticas que por décadas mantuvieron la presencia de un presidencialismo hegemónico que ya está en una fase disfuncional.

Cuando se trata de valorar quién debe tomar las decisiones más importantes para su estado, se advierte una tendencia que por un lado favorece el diálogo entre los distintos niveles de gobierno, y al mismo tiempo reconoce la participación local en las decisiones nacionales. Se confirma así la existencia de una conciencia federalista que no afecta la unidad del Estado y que sí enfatiza la necesidad de evitar la concentración del poder (ver gráfica 14).

GRÁFICA 14

25. Y, ¿CÓMO DEBERÍAN TOMARSE LAS DECISIONES MÁS IMPORTANTES PARA SU ESTADO?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. . . Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.



Se hacía necesario registrar el nivel de información acerca de quién organiza las elecciones locales. Esta pregunta se aplicó antes de que iniciara el proceso electoral de 2015 en el que por primera vez intervino el Instituto Nacional Electoral (INE), sustituto del Instituto Federal Electoral (IFE). El cambio del sistema adoptado en 2014 fue objeto de múltiples críticas y sus resultados tendrán que ser evaluados a la luz de las experiencias electorales. En esas circunstancias, el porcentaje de personas informadas en cuanto a la presencia del INE alcanza un máximo de 72.1 por ciento. Esta pregunta denota un interés real, pero también un desconocimiento de los procesos electorales, en tanto que al momento del levantamiento, los encuestados todavía no habían estado sujetos a los impactos publicitarios correspondientes a las campañas políticas y a la campaña de orientación aplicada por el propio INE. Sucesivas mediciones permitirán recoger el resultado de las experiencias vividas por los ciudadanos (ver cuadro 8).

CUADRO 8

26. POR LO QUE USTED SABE, ¿QUIÉN ORGANIZA LAS ELECCIONES PARA...?
PORCENTAJES

	LOS INSTITUTOS ESTATALES ELECTORALES (OPL)	INE ANTES EL IFE	OTRA	NS	NC
Presidente municipal	57.3	29.3	2.2	10.7	0.5
El gobernador de su estado	26.3	59.3	1.7	11.3	1.4
Los diputados y senadores	16.1	67.0	2.2	13.5	1.2
El presidente del país	13.5	72.1	3.1	10.3	1.0

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

A pesar de la polémica que se desencadenó acerca de si la sustitución del Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral afectaba o no al sistema federal, 65.7 por ciento manifiesta su acuerdo con que el INE organice las elecciones locales. En realidad, los problemas del INE eran otros y no los que se plantearon en cuanto al federalismo, y así lo ha

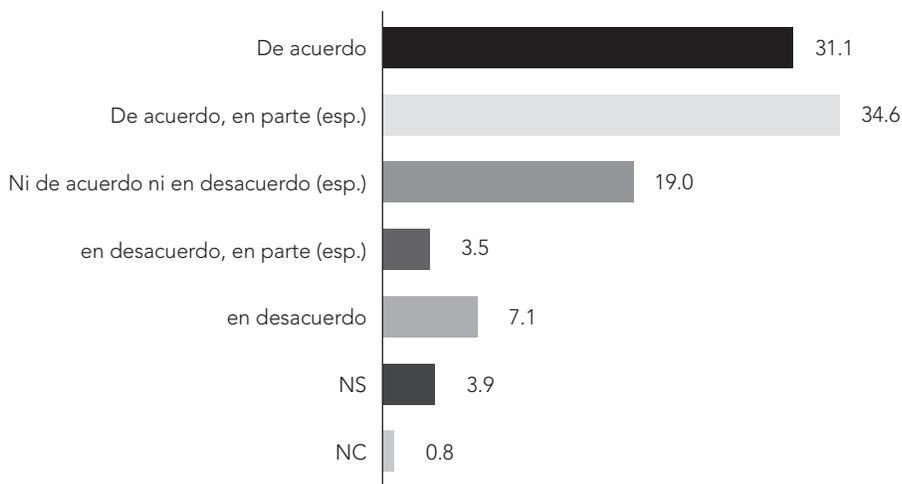


entendido la mayoría de los ciudadanos. El desacuerdo expreso acerca de la participación del INE en cuanto a esa organización apenas alcanza 10.6 por ciento (ver gráfica 15).

GRÁFICA 15

27. ¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED EN QUE EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, ANTES IFE, DESIGNE A LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES EN SU ESTADO?

PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

Lo mismo sucede cuando lo que se pregunta es si se está o no de acuerdo en que el INE determine las reglas para los procesos electorales locales. En este caso, 66.3 por ciento se manifiesta a favor, frente a una posición negativa de sólo 9.8 por ciento.

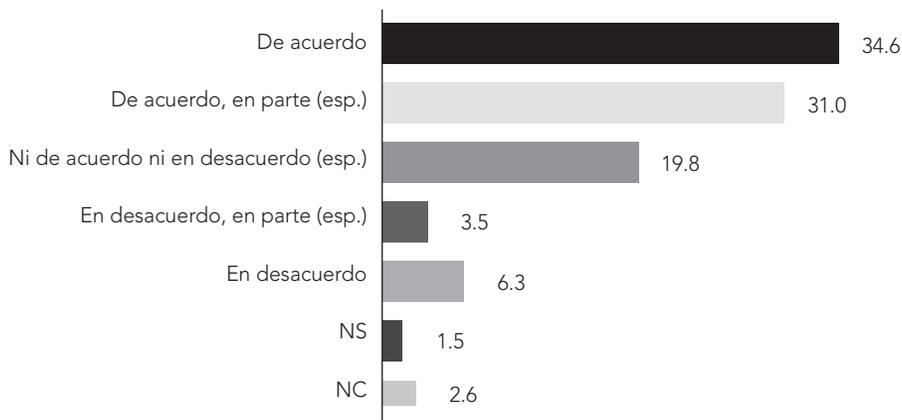
Las respuestas a ambas preguntas indican que la preocupación dominante es la de contar con comicios confiables que no queden sujetos a la influencia de los intereses políticos locales, en especial de los que faciliten la formación de nuevos cacicazgos (ver gráfica 16).

La reelección ha recibido una clara desaprobación. La posibilidad de que diputados federales y locales, senadores y alcaldes sean reelegidos quedó establecida mediante la reforma constitucional del 10 de febrero de

GRÁFICA 16

28. ¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED EN QUE EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, ANTES IFE, ESTABLEZCA LAS REGLAS PARA ORGANIZAR LAS ELECCIONES EN SU ESTADO?

PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

2014 que entrará en vigor en 2018. El rechazo a la reelección, empero, es muy elevado: 60.1 por ciento en cuanto a los alcaldes; 63 por ciento contra los diputados locales; 63.6 por ciento en el caso de los federales y 65.6 por ciento con relación a los senadores. En la agenda política no está planteada, ni siquiera sugerida, la posibilidad de reelegir a los presidentes de la República y a los gobernadores, pero aun así se formuló la pregunta y el rechazo alcanzó 66.7 por ciento en el caso de los primeros y 60.5 por ciento en el de los segundos (ver cuadro 9).

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



CUADRO 9

29. ¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED CON QUE LAS SIGUIENTES AUTORIDADES SE REELIJAN?

PORCENTAJES

	DE ACUERDO	DE ACUERDO, EN PARTE	NI DE ACUERDO NI EN DESACUERDO (ESP.)	EN DESACUERDO, EN PARTE (ESP.)	EN DESACUERDO	NS	NC
Presidente municipal	9.2	15.4	13.5	13.7	46.4	1.7	0.1
Diputados locales de su entidad	8.6	10.6	15.0	13.1	49.9	2.4	0.4
Presidente de la República	8.5	10.8	12.1	14.1	52.6	1.7	0.2
Gobernador	8.4	13.5	15.6	12.7	47.8	1.7	0.3
Diputados federales	7.3	10.9	14.8	13.7	50.9	2.2	0.2
Senadores	6.6	11.7	13.8	16.4	49.2	2.1	0.2

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

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

Sin embargo, y aquí entra en juego el segundo factor, no se advierte que la no reelección de los representantes políticos pone el destino profesional de ellos en manos de los titulares de los órganos de gobierno y, en esta medida, dificulta que ejerzan controles políticos eficaces. Asimismo, en la medida en que los legisladores no desarrollan vínculos estables con sus electores, aumenta el poder de decisión de las cúpulas de los partidos cuando se trata de asignar candidaturas.

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

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

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

Entre los encuestados hay una idea diáfana de las cuestiones que competen al ámbito municipal. Por ejemplo en las relacionadas con calles, parques y jardines 47.0 por ciento asocia el tema con el municipio. En general todos los rubros consultados se sitúan por encima de 40 por ciento con excepción de dos, en los que la magnitud del esfuerzo requerido asigna una menor responsabilidad al municipio e incrementa, en contrapartida, la del gobierno local y un poco la del federal: seguridad pública y tratamiento y





disposición de aguas residuales. El cuadro 11 confirma esa orientación (ver también cuadro 10).

CUADRO 10

31. EN SU OPINIÓN, ¿QUIÉN ES EL PRINCIPAL RESPONSABLE DE LOS PROBLEMAS EN MATERIA DE...: EL GOBIERNO MUNICIPAL, EL ESTATAL O EL FEDERAL?
PORCENTAJES

	GOBIERNO MUNICIPAL	GOBIERNO ESTATAL	GOBIERNO FEDERAL	TODOS	NINGUNO	NS	NC
Calles, parques, jardines y su equipamiento	47.0	25.0	8.8	15.6	0.3	3.0	0.3
Drenaje	46.3	25.9	8.4	15.9	0.3	2.9	0.3
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de basura	46.1	25.2	10.0	15.3	0.2	2.9	0.3
Alcantarillado	44.4	27.6	8.0	15.9	0.4	3.4	0.3
Alumbrado público	43.8	26.4	9.8	15.9	0.5	2.9	0.7
Mercados y centrales de abasto	43.8	28.1	10.2	14.8	0.1	2.7	0.3
Panteones	43.1	27.0	10.4	16.4	0.1	2.7	0.3
Rastro	42.2	25.4	11.2	15.7	0.2	4.6	0.7
Agua potable	41.3	25.6	12.4	17.1	0.5	2.9	0.2
Seguridad pública	35.5	27.5	14.1	19.2	0.4	2.9	0.4
Tratamiento y disposición de sus aguas residuales	31.5	33.6	14.2	16.7	0.3	3.4	0.3

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

CUADRO 11

32. Y EN SU EXPERIENCIA, ¿QUIÉN DEBERÍA DE ESTAR A CARGO DE...?
PORCENTAJES

	EL MUNICIPIO	EL GOBIERNO FEDERAL	EL GOBIERNO ESTATAL	UNA EMPRESA PRIVADA (CONCESIÓN)	NS	NC
Drenaje	52.6	17.4	23.0	2.2	3.3	1.5
Calles, parques, jardines y su equipamiento	52.0	22.8	19.0	1.9	3.3	1.0
Alcantarillado	50.1	20.8	22.1	2.0	3.7	1.3
Alumbrado público	49.5	25.0	18.5	2.1	3.4	1.5
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de basura	49.4	23.8	19.6	2.1	3.7	1.4
Rastro	48.9	24.0	18.7	2.2	4.9	1.3
Mercados y centrales de abasto	48.9	25.9	18.5	2.2	3.6	0.9
Agua potable	48.4	26.4	17.3	2.7	4.0	1.2
Panteones	47.0	27.0	19.3	2.1	3.4	1.2
Seguridad pública	42.9	31.5	19.1	2.1	3.2	1.2
Tratamiento y disposición de sus aguas residuales	39.9	31.9	20.8	1.9	3.9	1.6

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

La visión municipalista se confirma al preguntar acerca de quién debería resolver los problemas locales, 58 por ciento se pronuncia por las autoridades municipales. La orientación dominante no se vincula con una tendencia lugareña sino con la posibilidad que se tiene de un más fácil acceso a las autoridades



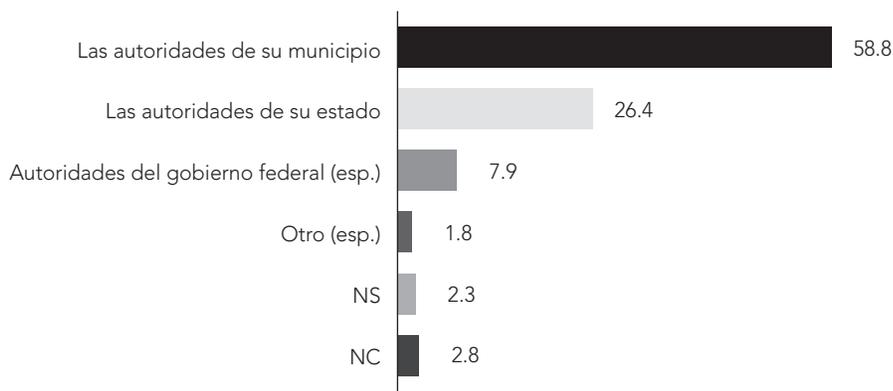


municipales, como se vio más arriba, para los efectos de hacer sentir las necesidades y de recibir respuestas más inmediatas. En otras palabras, se advierte la conveniencia de que quienes realizan funciones y prestan servicios de interés para la colectividad, deben estar lo más cerca posible de los administrados, para permitirles hacer sentir su insatisfacción cuando sea el caso (ver gráfica 17).

GRÁFICA 17

33. EN GENERAL, ¿QUIÉN DEBERÍA RESOLVER LOS PROBLEMAS DE SU LOCALIDAD/COLONIA?

PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

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

A diferencia de lo anterior, 58.1 por ciento advierte que los problemas de seguridad rebasan la capacidad de solución municipal; 54.3 por ciento piensa otro tanto en materia de salud y 61.8 por ciento lo hace por lo que respecta a la educación. Es evidente el realismo con el que opinan los consultados (véase cuadro 12).

CUADRO 12

34. EN SU OPINIÓN ¿QUIÉN DEBE HACERSE CARGO DE... EN SU ESTADO:
EL GOBIERNO FEDERAL, EL ESTATAL O EL MUNICIPAL?

PORCENTAJES

	GOBIERNO MUNICIPAL	GOBIERNO ESTATAL	GOBIERNO FEDERAL	TODOS	NS	NC
La seguridad	23.0	30.0	28.1	17.1	1.6	0.2
Los servicios de salud	21.6	32.7	27.3	16.6	1.4	0.4
Los servicios educativos	21.0	31.0	30.8	15.8	1.2	0.2

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

La cultura jurídico-administrativa presenta otro panorama. Por ejemplo, apenas 26.2 por ciento sabe que el impuesto predial se le paga al municipio y sólo 35.8 por ciento conoce que el impuesto al valor agregado es establecido por la federación (ver cuadro 13).

CUADRO 13

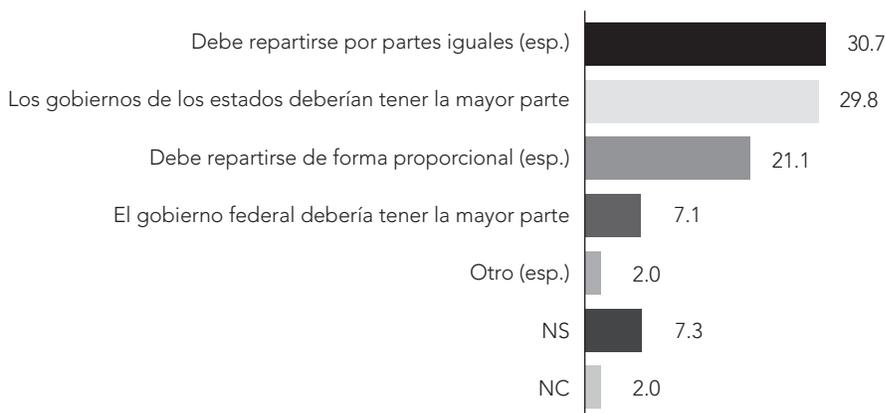
35. CON LO QUE USTED SABE, ¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE DE COBRAR...:
EL GOBIERNO MUNICIPAL, EL ESTATAL O EL FEDERAL?

PORCENTAJES

	GOBIERNO MUNICIPAL	GOBIERNO ESTATAL	GOBIERNO FEDERAL	TODOS	NS	NC
Predial	26.2	31.0	23.8	11.2	7.7	0.1
Tenencia vehicular	21.0	34.7	25.1	11.2	7.9	0.1
IVA (Impuesto al valor agregado)	18.0	23.7	35.8	12.2	10.0	0.3
ISR (Impuesto sobre la renta)	16.8	22.6	38.6	11.3	10.1	0.6

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

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

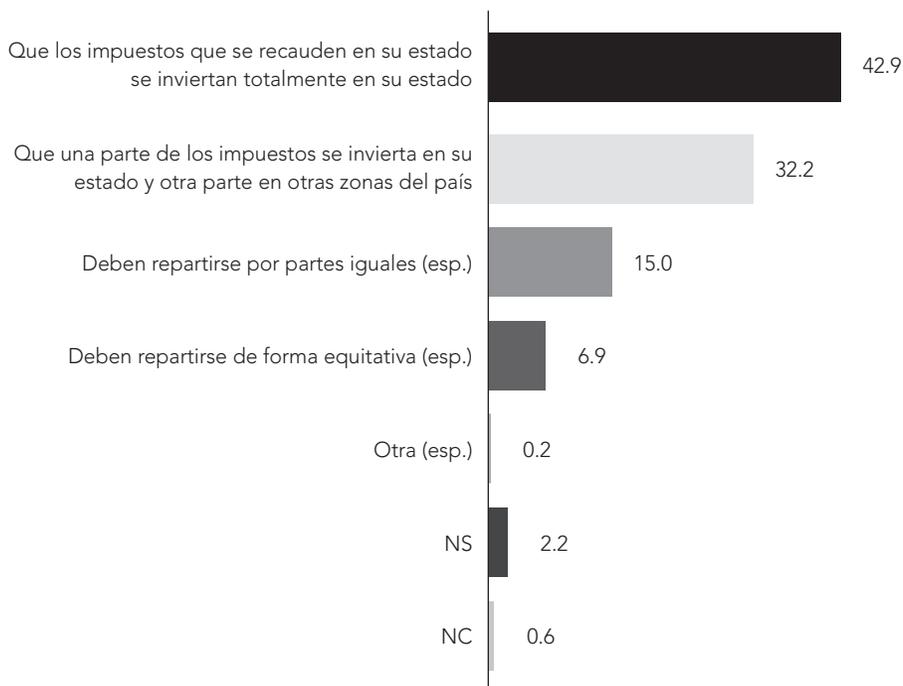
**GRÁFICA 18**
36. ¿CÓMO DEBERÍA REPARTIRSE EL DINERO DE LOS IMPUESTOS?
 PORCENTAJES


Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

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

GRÁFICA 19

38. ¿CON CUÁL DE LAS SIGUIENTES FRASES ESTÁ USTED MÁS DE ACUERDO?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

En ese contexto conviene tener presente que, en términos generales, uno de cada tres encuestados se manifiesta insatisfecho con los servicios que recibe a cambio de lo que paga. Si se revisa la composición sociodemográfica de la encuesta y se advierte que, en virtud de su exiguuo salario, casi la mitad de los encuestados no pagan impuestos por productos del trabajo, se verá que ese tercio del total de los encuestados puede equivaler a un porcentaje bastante mayor si sólo se considera a quienes pagan impuestos sobre el producto del trabajo. Si además se tiene en cuenta que los impuestos indirectos tampoco son cubiertos por quienes consumen de manera prioritaria en el mercado informal, tendremos un cuadro de marcada inconformidad por parte de los causantes (ver cuadro 14).



CUADRO 14

37. DE ACUERDO A SU EXPERIENCIA, LOS SERVICIOS QUE PROPORCIONA EL...
CORRESPONDEN O NO CORRESPONDEN A LO QUE USTED PAGA DE IMPUESTOS
PORCENTAJES

	SÍ, CORRESPONDEN	SÍ CORRESPONDEN, EN PARTE (ESP.)	NO CORRESPONDEN	NS	NC
Gobierno municipal	23.2	37.7	30.9	7.9	0.3
Gobierno estatal	22.6	36.4	33.0	7.4	0.6
Gobierno federal	19.7	37.5	33.9	8.2	0.7

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

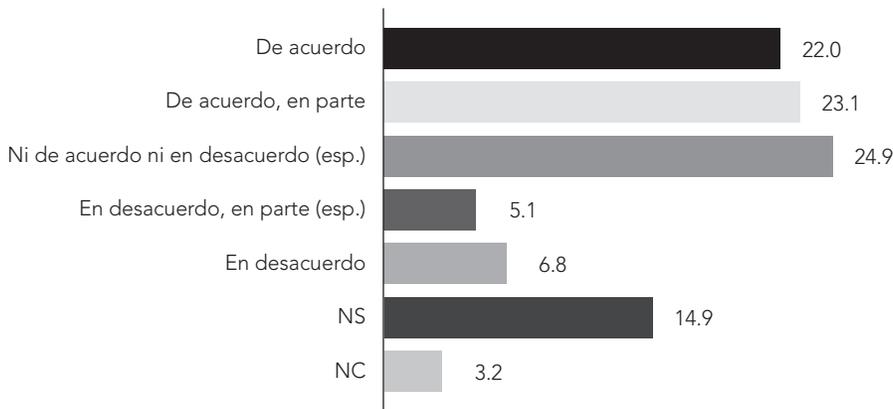
La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) fue constituida en 2002. Este hecho se produjo a raíz del cambio de partido en la titularidad del gobierno federal, en diciembre de 2000. De los 32 gobernadores, incluido el jefe de Gobierno del Distrito Federal, 17 pertenecían al recién derrotado Partido Revolucionario Institucional. Uno de los efectos que tuvo la Conago fue el de plantear al gobierno federal una forma de interlocución, en especial sobre asuntos presupuestarios y de inversión. A trece años de distancia el desacuerdo en cuanto a su creación apenas alcanza 11.9 por ciento, mientras que casi 15 por ciento manifiesta no tener opinión (ver gráficas 20 y 21).

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

GRÁFICA 20

39. EN 2002 LOS GOBERNADORES DE TODOS LOS ESTADOS DEL PAÍS Y EL JEFE DE GOBIERNO DEL DF FORMARON LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES (CONAGO) PARA CONFORMAR UN CONTRAPESO AL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. ¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED...?

PORCENTAJES

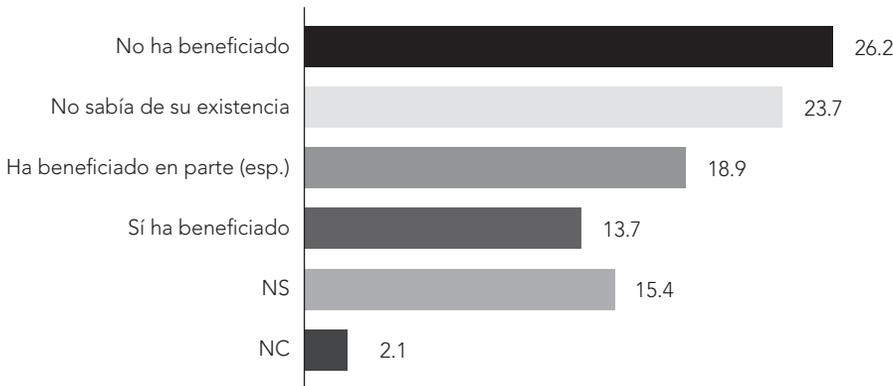


Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

GRÁFICA 21

40. ¿POR LO QUE USTED SABE ESTA ASOCIACIÓN DE GOBERNADORES HA BENEFICIADO O NO A LOS ESTADOS Y AL DF?

PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.



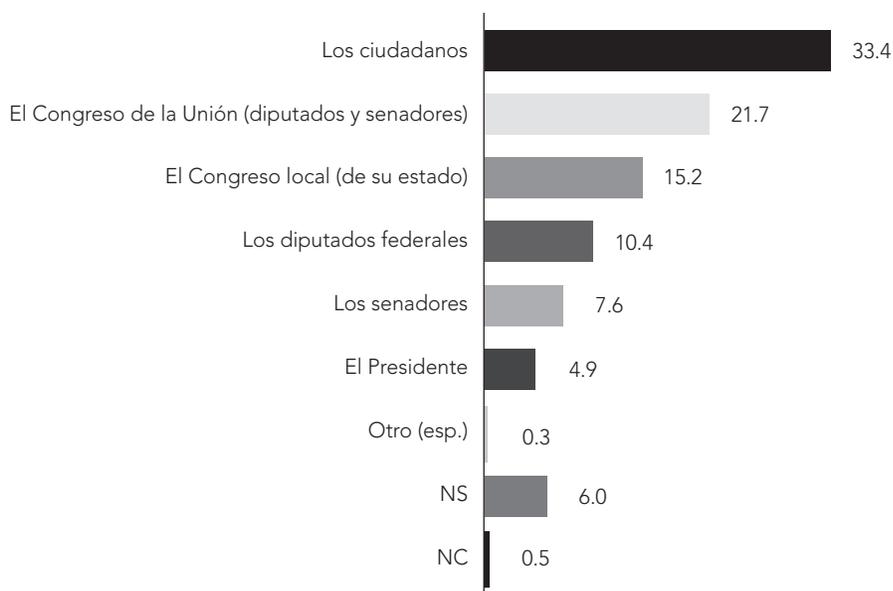


Un tema que desde hace tiempo atrae la atención de algunos sectores es la revocación del mandato otorgado por la vía electoral. Ésta es una institución que ha tenido más éxito retórico que político en América Latina, si bien es de muy amplia aplicación en Suiza y en Estados Unidos, en especial con relación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

La revocación del mandato consiste en dar por terminado un mandato conferido mediante elecciones, antes de que se cumpla el periodo de su ejercicio. En el cuestionario se utilizó la expresión más coloquial de “quitar” a un gobernador o a un presidente municipal en el caso de que no cumplan con los objetivos de su mandato. Con relación a los gobernadores 33.4 por ciento opina que la revocación la deben ejercer los ciudadanos y a propósito de los alcaldes el porcentaje sube a 38.5 por ciento (ver gráficas 22 y 23).

GRÁFICA 22

41. EN SU OPINIÓN, ¿QUIÉN DEBE TOMAR LA DECISIÓN DE QUITAR A UN GOBERNADOR SI NO ESTÁ CUMPLIENDO CON SU MANDATO?
PORCENTAJES

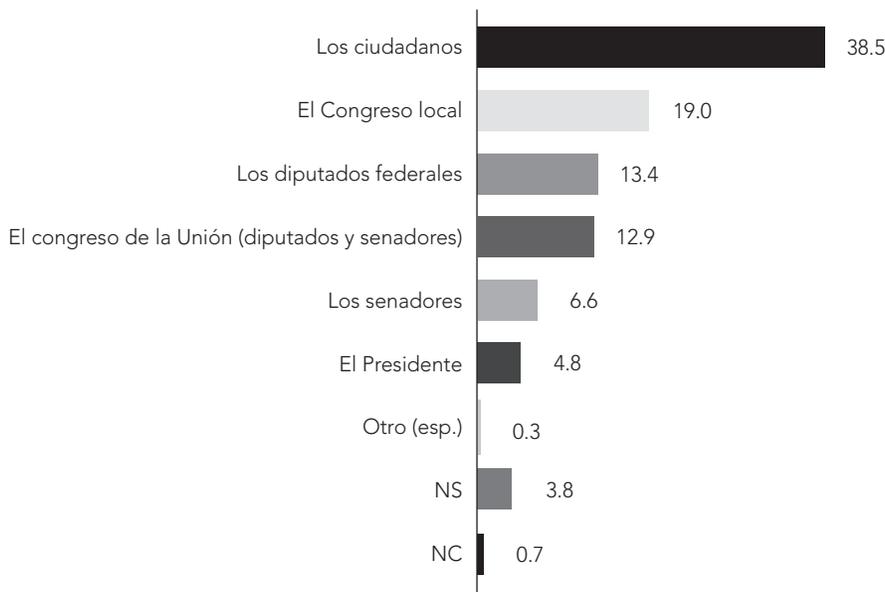


Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

GRÁFICA 23

42. EN SU OPINIÓN, ¿QUIÉN DEBE TOMAR LA DECISIÓN DE QUITAR A UN PRESIDENTE MUNICIPAL SI NO ESTÁ CUMPLIENDO CON SU MANDATO?

PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

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

Esa confusión lleva a que casi cinco por ciento opine que el presidente de la República pueda destituir a los gobernadores y a los alcaldes. Esto denota que la medida se contempla como un mecanismo punitivo y no como un instrumento de la democracia.

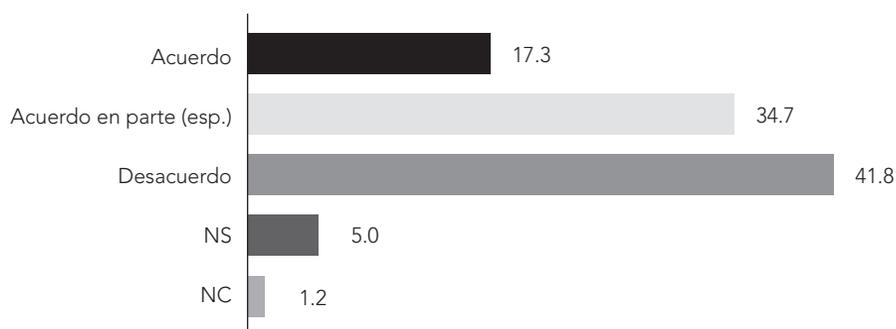




En contraste con otras opiniones que tienen una clara motivación democrática, cuando se trata de la eficacia en las tareas de gobierno municipal, 52 por ciento aceptaría que los alcaldes fueran designados por el gobernador (ver gráfica 24).

GRÁFICA 24

43. LOS PRESIDENTES MUNICIPALES SON ELEGIDOS POR EL PUEBLO.
¿ESTARÍA DE ACUERDO O EN DESACUERDO EN QUE UN PRESIDENTE MUNICIPAL
FUERA NOMBRADO POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO SI LE ASEGURARAN
QUE VA A TRABAJAR BIEN?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

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

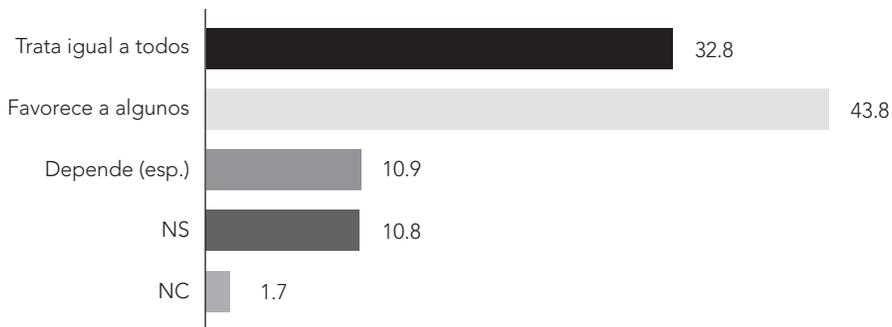
Al preguntar si hay favoritismo por parte del presidente con relación a los gobiernos locales, la respuesta mayoritaria (43.8 por ciento) fue en sentido afirmativo. A continuación, cuando se pidió señalar de manera espontánea



al estado más favorecido, Veracruz recibió 9 por ciento de las menciones, y fue descendiendo hasta que en el quinto lugar, con 3.7 por ciento, se situó al Estado de México. Habida cuenta del origen del presidente y de una buena parte de sus colaboradores, resulta llamativo que las supuestas ventajas atribuidas a Veracruz casi tripliquen las que benefician al Estado de México. Las respuestas no se apoyan en hechos concretos porque el monto del gasto federal y el número de las visitas presidenciales no corresponde al de las menciones. En cuanto al monto, por ejemplo, la entidad a la que más recursos le fueron asignados es el Distrito Federal, seguida por Veracruz, Estado de México, Jalisco y Tabasco (Diputados, 2014). En este caso, las percepciones manifestadas por medio de las respuestas espontáneas no reflejan la realidad (ver gráficas 25 y 26).

GRÁFICA 25

44. POR LO QUE USTED HA VISTO, ¿EL PRESIDENTE TRATA IGUAL A TODOS LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS O FAVORECE A ALGUNOS?
PORCENTAJES



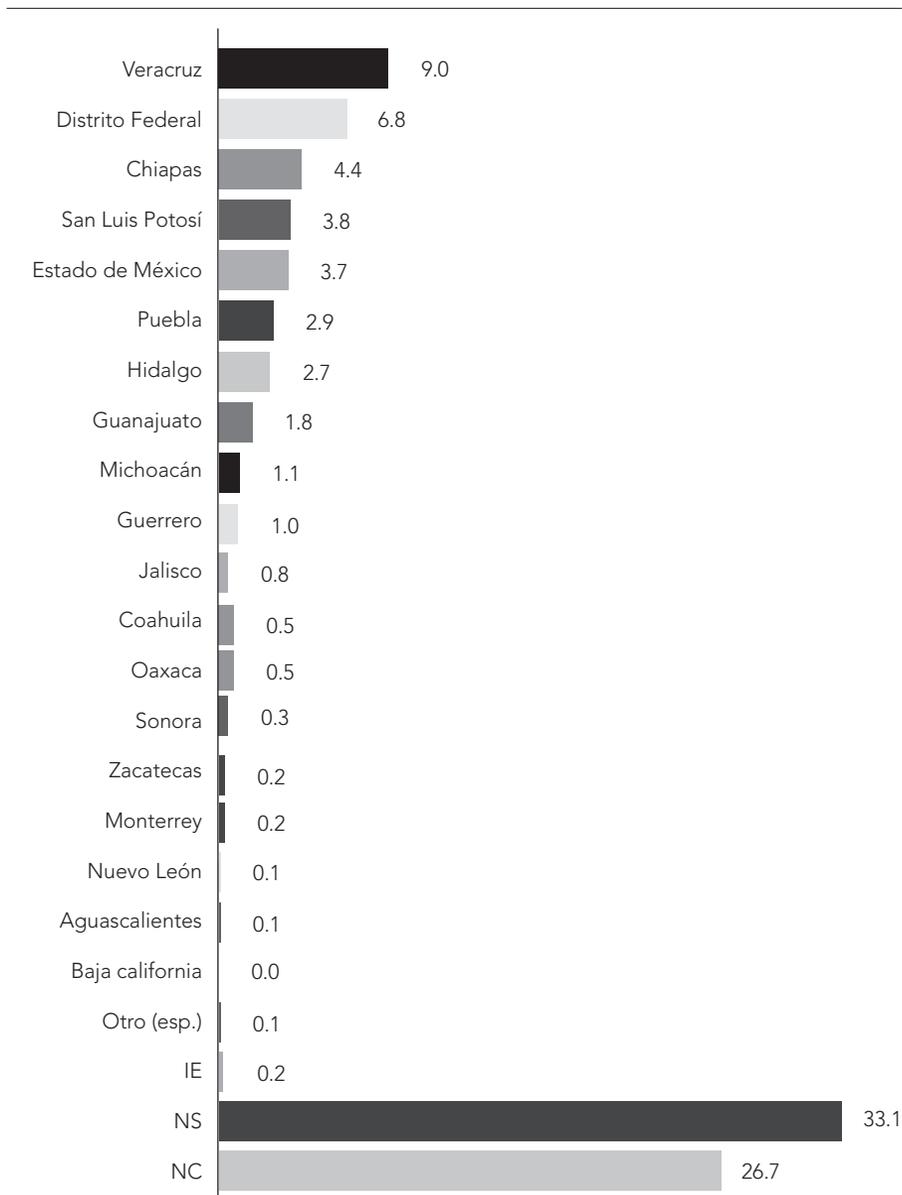
Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

La valoración de la política de seguridad pública a partir de la cooperación entre las dependencias locales y federales permite ver hasta qué punto resulta artificial disociar los asuntos penales con fundamento en la organización federal. Las posiciones adversa y favorable a esa colaboración están empatadas: suman 27 y 26.6 por ciento, respectivamente, en tanto que quienes no la califican ni de buena ni de mala se sitúan en el 40 por ciento. Esto



GRÁFICA 26

44.1. ¿A CUÁL FAVORECE MÁS?
PORCENTAJES

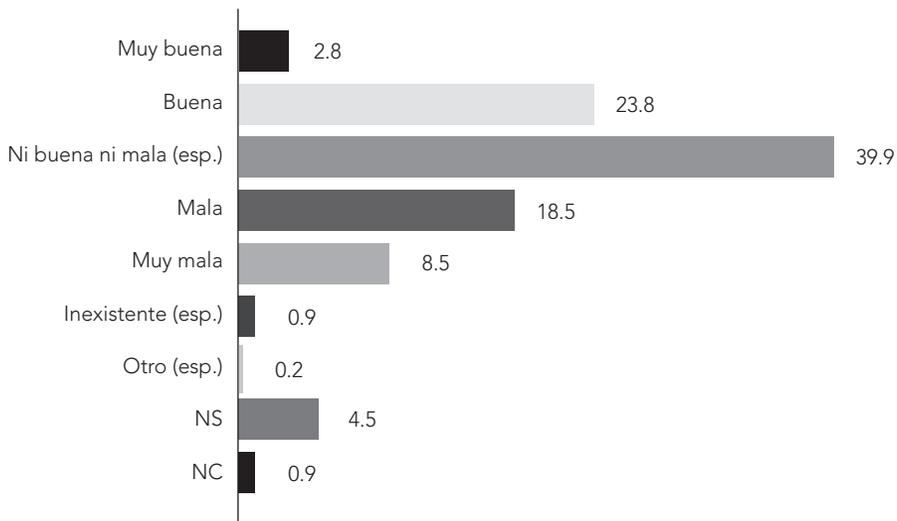


Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

indica que la seguridad pública es una materia transversal y que la diferenciación entre delitos del fuero común y del fuero federal no hace sino complicar la efectividad de la acción del Estado, al menos en lo que atañe a la persecución de la delincuencia organizada (ver gráfica 27).

GRÁFICA 27

45. EN EL COMBATE A LA INSEGURIDAD EN NUESTRO PAÍS, ¿QUÉ TAN BUENA O MALA HA SIDO LA COORDINACIÓN ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL GOBIERNO DE SU ESTADO?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

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



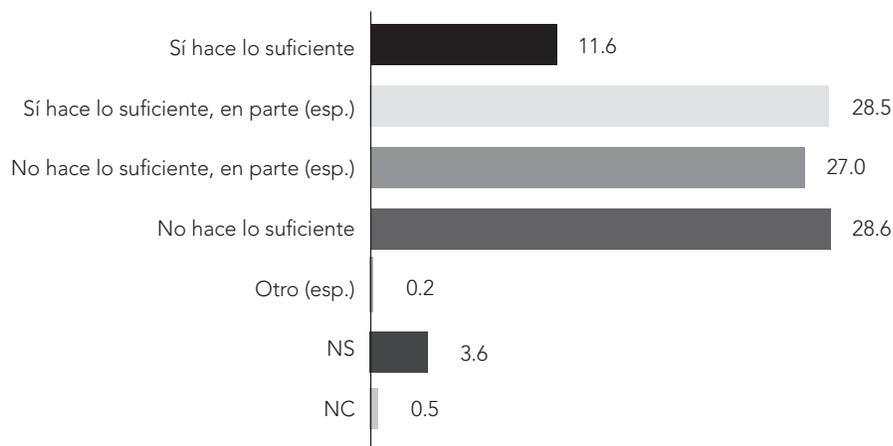


Lo importante es que los datos aportados por la encuesta apuntan en el sentido de que la opinión dominante está preparada para la uniformidad de la legislación penal sin considerar que ponga en riesgo o que afecte al federalismo.

En cuanto a la percepción de qué tanto hacen las autoridades locales en materia de seguridad pública, las opiniones mayoritarias se inclinan en un sentido negativo: 40.1 por ciento a favor, frente a 55.6 por ciento en contra. Aquí intervienen al menos dos factores: en algunos estados las autoridades locales están reprobadas en esta área, en tanto que en otras las condiciones de seguridad pública son más o menos aceptables, además de que hay casos en los que habiendo violencia, ésta se atribuye a los desaciertos de la autoridad federal, no de la local (ver gráfica 28).

GRÁFICA 28

47. ¿USTED DIRÍA QUE EL GOBIERNO DE SU ESTADO HACE LO SUFICIENTE EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA O NO HACE LO SUFICIENTE?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

Si bien las opiniones sumadas de quienes consideran que se hace lo suficiente, más lo suficiente en parte arrojan 40.1 por ciento, las que corresponden al primer rubro equivalen sólo a 11.6. Esto explica que, en la siguiente pregunta,

acerca de qué es preferible ante una emergencia, 70.3 opine que la federación se debe hacer cargo de la seguridad. Con relación a esta materia, por otra parte, hay disposición constitucional, pues el artículo 119 determina que:

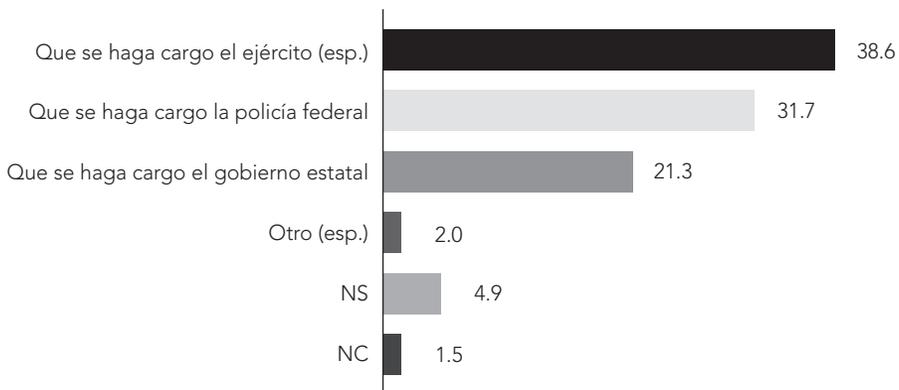
Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

La experiencia muestra que no se cumple con las formalidades del precepto pero sí con el deber de protección que incumbe a la federación. Por lo que se ve en la encuesta, la mayoría admite la relevancia y oportunidad de esta institución constitucional (ver gráfica 29).



GRÁFICA 29

48. ¿Y PARA USTED QUÉ ES PREFERIBLE ANTE UNA EMERGENCIA DE SEGURIDAD EN SU ESTADO?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

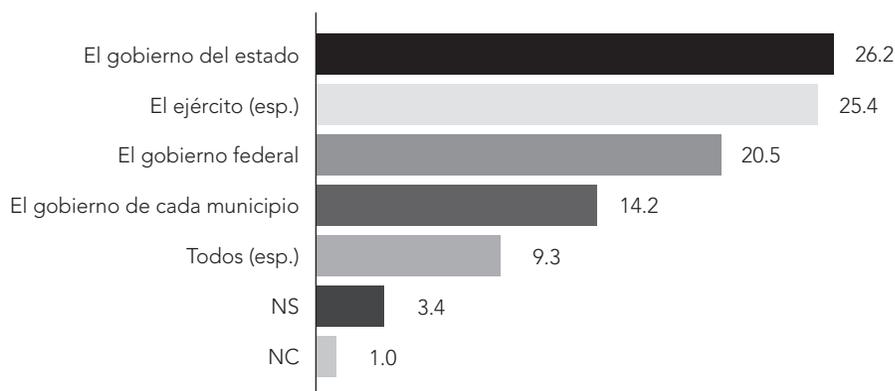
La pregunta que propone varias opciones en cuanto a quién se debe hacer cargo de la seguridad pública local, incluye al ejército y a la policía federal. Entre ambas suman un nivel de preferencia de 45.9 por ciento, lo que es consistente con los otros datos que se comentan (ver gráfica 30).



GRÁFICA 30

49. ¿Y ¿QUIÉN PREFIERE QUE SE HAGA CARGO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN SU ESTADO?

PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Las reservas examinadas más arriba con relación a algunas instituciones pueden explicarse cuando los encuestados responden acerca de qué tanto han penetrado las organizaciones criminales en la vida institucional del país. Aquí se deja ver una percepción muy negativa porque la mitad de los consultados considera que esa penetración es elevada en el caso de los gobiernos municipal, estatal y federal, con porcentajes que van de 48.8 a 51.2. Una perspectiva así no puede hacer que se vea sino con mucha desconfianza a las autoridades, como se expresa en el cuadro 4. En contraposición, sólo alrededor de cinco por ciento estima que ninguno de esos niveles de gobierno está penetrado por el crimen organizado. En otras palabras, la perspectiva dominante es de extrema gravedad y demanda un esfuerzo muy intenso por parte de las autoridades para recuperar la confianza social (ver cuadro 15).

En materia de justicia se advierte un efecto similar al expresado con relación a los órganos de gobierno. Sólo 7.7 por ciento confía en los jueces locales, en tanto que 62.6 por ciento expresa desconfianza. La justicia federal no está mejor valorada, en este caso la aceptación plena es dos puntos superior (9.7 por ciento) a la local, y el rechazo equiparable con 61.9 por ciento (ver gráfica 31).

CUADRO 15

50. ALGUNAS PERSONAS DICEN QUE EL CRIMEN ORGANIZADO HA PENETRADO DIVERSAS ÁREAS EN EL PAÍS, MIENTRAS QUE OTRAS PERSONAS DICEN QUE NO. EN SU OPINIÓN, ¿QUÉ TANTO HA PENETRADO EL CRIMEN ORGANIZADO EN...? PORCENTAJES

	MUCHO	ALGO	POCO	NADA	NS	NC
Los partidos políticos	51.9	29.1	11.6	4.5	2.5	0.4
El gobierno municipal	51.2	25.7	14.7	4.9	3.1	0.4
El gobierno federal	51.0	26.4	13.0	5.6	3.8	0.2
El gobierno del estado	48.8	28.7	14.2	4.2	3.7	0.4
Los ciudadanos en general	44.3	27.8	18.1	6.0	3.5	0.3
Las elecciones	41.5	30.1	16.6	6.8	4.2	0.8
El sector privado (empresas)	40.7	29.5	16.5	6.0	6.6	0.7
Las iglesias	22.3	24.8	23.7	22.1	6.9	0.2

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

Conviene tener en cuenta que la distinción entre la judicatura local y la federal no siempre es nítida para todas las personas, y es muy probable que los encuestados no la hayan tenido muy presente. Lo que en todo caso queda claro es que el sistema de justicia es objeto de un rechazo mayoritario que no corresponde al desempeño real de los órganos jurisdiccionales.

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

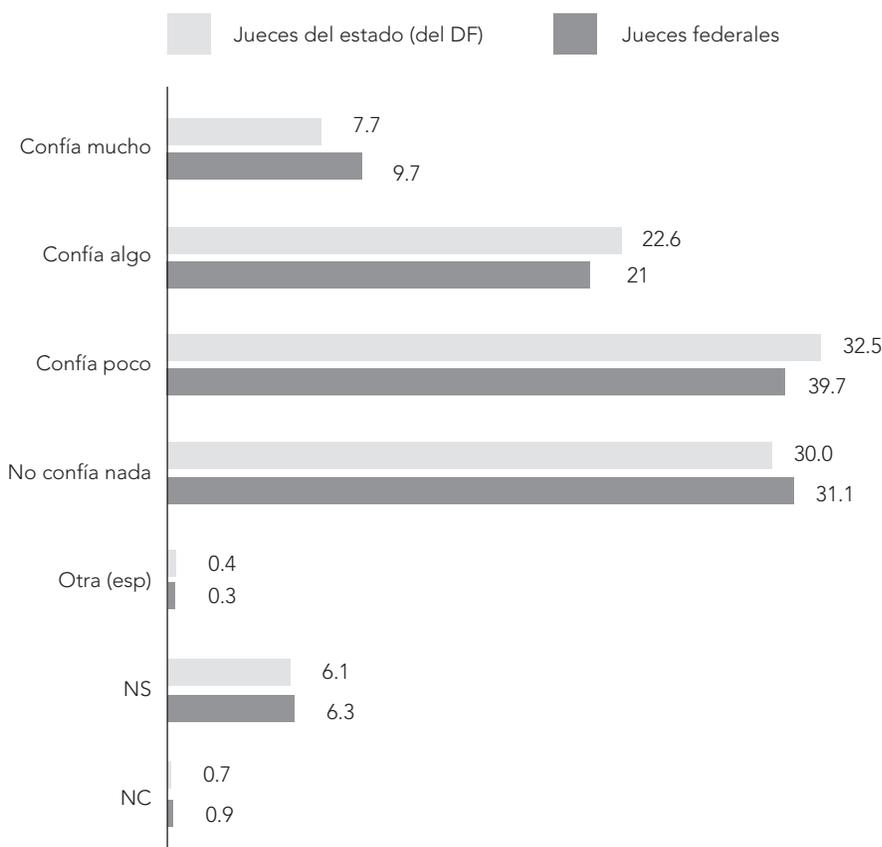




GRÁFICA 31

51. PARA IMPARTIR JUSTICIA ¿QUÉ TANTO CONFÍA O DESCONFÍA USTED DE LOS JUECES DEL ESTADO (DEL DF) Y FEDERALES?

PORCENTAJES



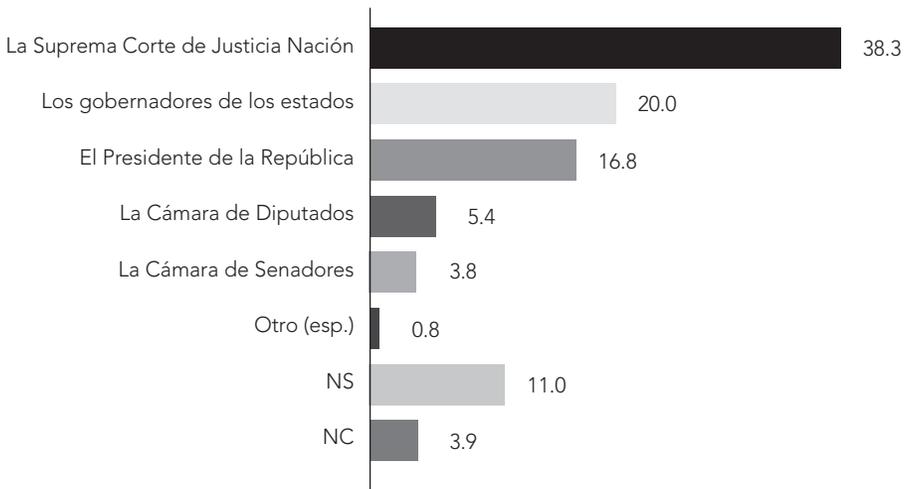
Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

La pregunta acerca de quién debe intervenir para solucionar una divergencia entre el gobierno federal y el local cuando se trata de la aplicación de la ley incluyó un par de opciones autorreferenciales, en tanto que contempla a los gobernadores y al presidente, que de acuerdo con la pregunta son parte del conflicto que se pretende remediar. El objetivo de la pregunta, sin embargo, consiste en identificar qué tanto se considera que la Suprema

Corte debe intervenir. La mención de la Corte por casi 40 por ciento de los encuestados denota que hay una adecuada valoración de lo que esa institución ha hecho a propósito de las controversias constitucionales, a veinte años de su vigencia. Es una muestra de que en el mediano plazo, en lo que se calcula como una generación, es posible cambiar los componentes de la cultura jurídica del país. Este es un elemento que debe tomarse en cuenta para el diseño de las instituciones (ver gráfica 32).

GRÁFICA 32

52. CUANDO HAY DIFERENCIAS EN LA APLICACIÓN DE LA LEY ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL GOBIERNO DE UN ESTADO, ¿QUIÉN PUEDE INTERVENIR PARA DAR SOLUCIÓN?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

Un aspecto que muestra la madurez cívica de los encuestados se advierte en la expresión mayoritaria, por encima de 60.0 por ciento en todos los casos, cuando se responde en forma afirmativa acerca de la conveniencia de contar con legislación uniforme en materias tan sensibles como la corrupción, el acceso a la información, el combate a la delincuencia, la seguridad pública, la protección del ambiente y la fiscalidad. Aunque en este último





rubro siempre será preferible mantener un régimen diferenciado, en los demás resalta la necesidad de disponer de instrumentos normativos que permitan que el Estado cumpla con su deber de garantizar la seguridad jurídica, física y patrimonial de los gobernados (ver cuadro 16).

CUADRO 16

53. ¿USTED PREFERIRÍA QUE PARA... EXISTIERA UNA SOLA LEY PARA TODO EL PAÍS O QUE CADA ESTADO TENGA LEYES DIFERENTES?
PORCENTAJES

	UNA SOLA LEY	UNA LEY PARA CADA ESTADO	OTRA	NS	NC
Combatir la corrupción	67.5	25.2	4.1	1.6	1.6
Acceder a la información del gobierno	64.8	28.6	2.7	3.1	0.8
Combatir los delitos	63.4	31.4	2.6	1.5	1.1
Cuidar el medio ambiente	62.9	29.7	3.6	3.1	0.7
Cobrar impuestos	62.8	29.2	3.4	3.6	1.0
Seguridad pública	62.5	30.0	3.8	2.4	1.3

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

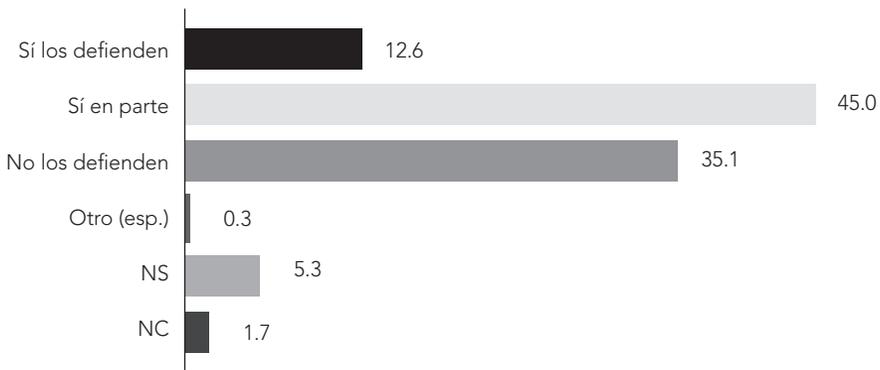
El federalismo es una forma de organización del poder para asegurar las libertades y evitar la concentración del poder, por lo que su objetivo directo no es el de superar el déficit de gobernabilidad que se padece en México, acentuado en algunas regiones del país. Además, el federalismo como tal tampoco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

La idea de que el Senado sea una cámara federal viene del constitucionalismo estadounidense. La realidad jurídica en México es diferente desde que, en 1974, se introdujo la presencia de senadores por el Distrito Federal, que no era una entidad federativa. El tema es polémico, pero la mayor parte de la

doctrina mexicana contemporánea considera que los senadores son representantes de la nación y no de sus respectivos estados. Aun así, 57.6 por ciento de los encuestados considera que los senadores “defienden los intereses” de los estados. El Senado, por otra parte, recibe una calificación negativa en este aspecto por parte de 35.1 por ciento de los encuestados, mientras que en el caso de los diputados asciende a 41.6 por ciento (ver gráfica 33).

GRÁFICA 33

54. LA CÁMARA DE SENADORES SE COMPONE PRINCIPALMENTE POR TRES REPRESENTANTES DE CADA ENTIDAD DEL PAÍS; EN SU OPINIÓN ¿LOS SENADORES DE (...SU ENTIDAD) DEFIENDEN O NO LOS INTERESES DE SU ESTADO?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

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





Es previsible que en algún momento se tendrá que discutir una reforma constitucional que confiera al Senado la posibilidad de participar en la aprobación del presupuesto, en atención a su carácter de impulsor del desarrollo de todas las entidades federativas, así como extender a la Cámara de Diputados la facultad de intervenir en la ratificación de los tratados, en virtud de la jerarquía de las normas establecidas por el artículo 1º de la Constitución y conforme a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia que considera que los tratados internacionales tienen una jerarquía superior a las leyes federales y locales.

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

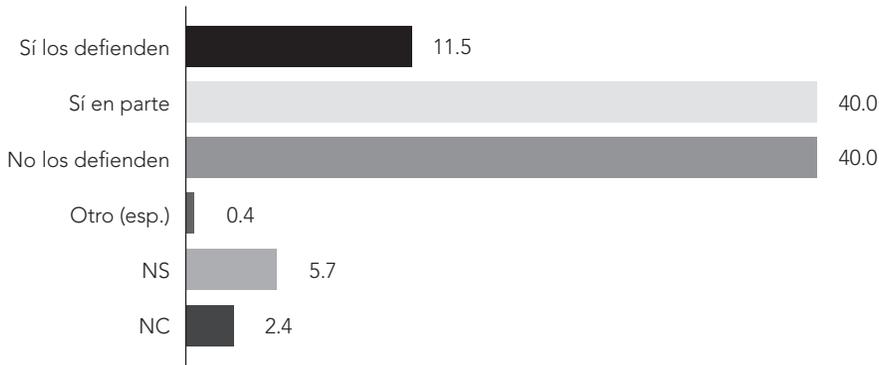
Contra lo que puede inferirse de otras expresiones, 51.5 por ciento opina que los representantes locales sí defienden sus intereses. Esta percepción, sumada a la que se tiene de los órganos federales de representación, en especial del Senado, son un buen indicador de las potencialidades del sistema representativo si se toma la decisión de reforzar su acción, confiriéndole tareas de control político que contribuyan a la consolidación de la democracia en el país (ver gráficas 34 y 35).

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

En cuanto a la valoración directa del sistema federal se registra un dato llamativo pues casi un igual número de personas opina que las decisiones "más importantes" para la entidad federativa deben ser adoptadas por los propios estados (26.7 por ciento) o por el gobierno federal (28.4 por ciento), en tanto que una mayoría (36.6 por ciento) t que ambas instancias de gobierno deben participar. Esta posición indica que no hay una tendencia aislacionista sino cooperativa, pues 65 por ciento, o sea dos de cada tres personas, admiten alguna forma de presencia del gobierno federal (ver gráfica 36).

GRÁFICA 34

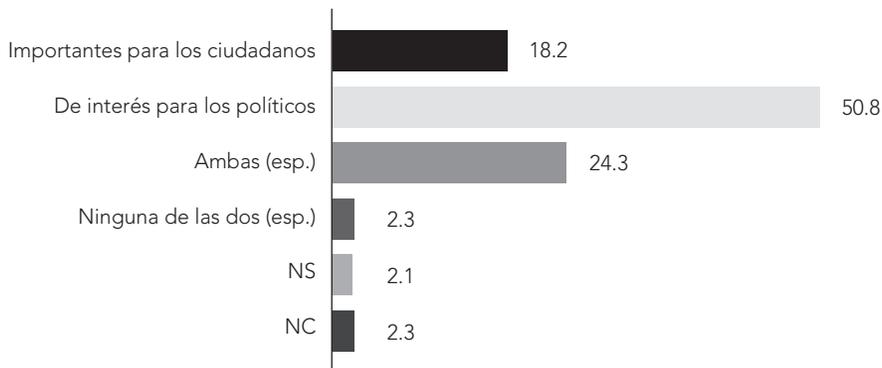
56. EL CONGRESO ESTATAL SE COMPONE PRINCIPALMENTE POR REPRESENTANTES DE CADA DISTRITO DE SU ESTADO; EN SU OPINIÓN ¿LOS DIPUTADOS LOCALES DE (...SU ENTIDAD) DEFIENDEN O NO LOS INTERESES DE LOS CIUDADANOS DE SU LOCALIDAD?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IIJ-UNAM, 2015.

GRÁFICA 35

57. ¿CREE USTED QUE LOS ASUNTOS QUE SE DISCUTEN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS SON IMPORTANTES PARA LOS CIUDADANOS O SÓLO SON DE INTERÉS PARA LOS POLÍTICOS?
PORCENTAJES

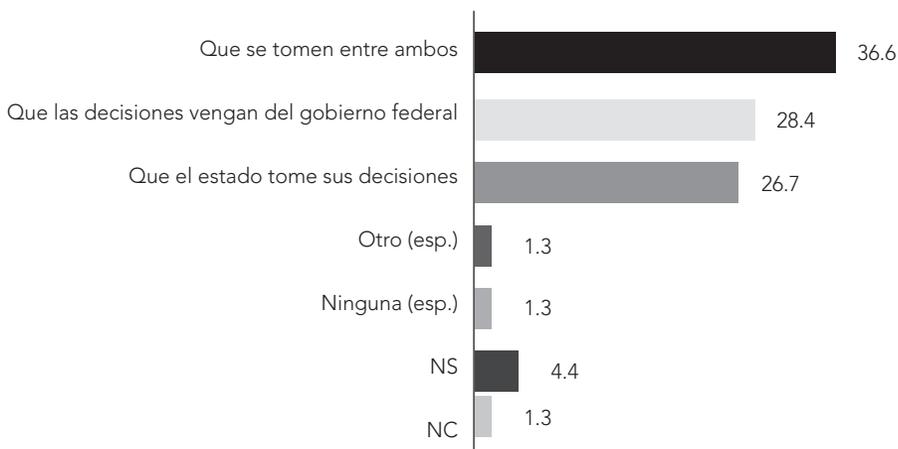


Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IIJ-UNAM, 2015.



GRÁFICA 36

58. USTED QUÉ PREFIERE: ¿QUE LAS DECISIONES POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES QUE AFECTAN A SU ESTADO SE TOMEN EN EL ESTADO O LAS TOMA EL GOBIERNO FEDERAL?
PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJI-UNAM, 2015.*

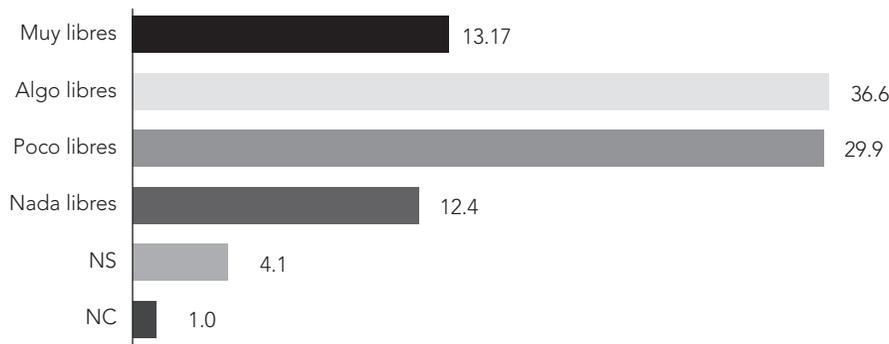
La siguiente pregunta, relacionada con el rango de libertad de que disfrutan las entidades también empata con quienes señalan que carecen de ella (12.4 por ciento) y a quienes se declaran muy libres (13.7 por ciento), dejando un gran conjunto que oscila entre algo y poco en materia de libertad: 68.8 por ciento (ver gráfica 37)

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

GRÁFICA 37

59. NUESTRO PAÍS ESTÁ INTEGRADO POR 31 ESTADOS LIBRES Y UN DISTRITO FEDERAL, ¿PARA USTED QUÉ TAN LIBRES SON LOS ESTADOS PARA TOMAR SUS PROPIAS DECISIONES FRENTE AL GOBIERNO FEDERAL?

PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

La pregunta final está referida a la valoración de la Constitución federal. En este sentido hay que cotejar las respuestas con las emitidas con motivo de las encuestas de cultura constitucional llevadas a cabo por el Instituto de Investigaciones Jurídicas en 2003 y 2012 (ver cuadro17).

CUADRO 17

61. POR LO QUE USTED PIENSA, ¿LA CONSTITUCIÓN QUE AHORA TENEMOS ES...?

PORCENTAJES

	2003	2011	2015
La Constitución es adecuada a las necesidades del país	45.6	27.8	22.2
La Constitución responde un poco a las necesidades del país	-	-	45.0
La Constitución ya no responde a las necesidades del país	42.1	56.5	22.9

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Federalismo. *Los mexicanos vistos por sí mismos*. Los grandes temas nacionales, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.





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

La encuesta de 2001 se levantó cuando acababa de darse la alternancia en la titularidad del gobierno federal y se hablaba con insistencia acerca de reformar el Estado; la de 2015 fue aplicada a unos meses de los graves acontecimientos que enlutaron al país con motivo de las tragedias de Tlatlaya y Ayotzinapa. Por otra parte, entre 2001 y 2015 fue expedido casi un tercio del total de los decretos de reforma a la Constitución de Querétaro.⁴ Más adelante habrá que identificar empíricamente cuáles han sido las causas que tuvieron como consecuencia un efecto negativo en lo que respecta a la percepción pública de la Constitución y que ocasionaron la reducción en 50 por ciento del número de opiniones favorables a su idoneidad.

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

En este contexto, la renovación del federalismo en México debe ser considerada como uno de los elementos aprovechables para rescatar la Constitución, en tanto que generaría aceptación en todo el territorio nacional siempre que al mismo tiempo se procediera a adecuar otras instituciones, como el régimen de gobierno y el sistema representativo, y se reescribiera

⁴ Entre 1921 y 2014 fueron expedidos 222 decretos de reforma de los cuales 71 lo fueron entre 2001 y 2014.

el texto de la Constitución en términos más claros y generales para devolverle la coherencia propia de una norma suprema.

Con algunos paréntesis históricos, el federalismo ha sido una decisión en vigor desde 1824. Al cabo de casi dos siglos, empero, sigue sin acabarse de construir. Un sistema presidencial muy centralizador y un sistema representativo todavía con múltiples carencias, sobre todo en materia de controles políticos, han sido obstáculos para que la estructura federal alcance su plenitud. Las posibilidades de desarrollo del federalismo se ven limitadas en el contexto de un sistema presidencial hipertrofiado y de un sistema representativo atrofiado. La descentralización territorial del poder no es compatible con la concentración política del poder nacional.

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

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

En el caso mexicano encontramos por lo menos dos factores que deben ser considerados. Uno consiste en que el Poder Ejecutivo está depositado en una sola persona. Con independencia del talante democrático con el que se pueda ejercer, la norma fundamental consagra una gran concentración del poder unipersonal. El otro factor concierne a la debilidad estructural del Congreso. Aunque su integración obedece a los cánones del pluralismo, al





proscribirse la reelección de sus integrantes a partir de 1933, se les sustrajo al escrutinio y al control por parte de la ciudadanía. Como ya se dijo, esto quedará subsanado a partir de 2018, cuando también podrá intervenir en la deliberación sobre el programa de gobierno y en la ratificación de quienes lo aplicarán. Aun así, esto dependerá de que el presidente opte libremente por un sistema de gobierno de coalición.

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

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

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

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

Un procedimiento de trabajo adecuado para diseñar esas reformas sería integrar comisiones de expertos compuestas por juristas, administradores, economistas y de otras disciplinas más, que podrían funcionar en el ámbito de la Conago para preparar informes y propuestas acerca de cuestiones específicas.

La encuesta permite ver cómo somos y permite también ver cómo queremos y podemos ser.



CONCLUSIONES FEDERALISMO EN LOS ESTADOS



El federalismo mexicano cuenta con un sólido y equilibrado sustrato sociológico. La encuesta refleja la identidad territorial de los encuestados con su respectiva entidad federativa, pero a la vez el sentido de nación. También la comprensión de los principios de autogobierno y del gobierno compartido, que guían la distribución de competencias separadas entre los diferentes órdenes de gobierno, pero igualmente la asignación de competencias concurrentes para emprender las tareas comunes en régimen de colaboración.

Sin embargo, los encuestados también manifiestan insatisfacción con el rendimiento de los gobiernos y la debilidad del Estado de derecho. No perciben que los poderes federales tengan un mejor desempeño o estén más dispuestos a cumplir las leyes que las autoridades de los estados y municipios. La opinión de los especialistas coincide con la percepción popular.

Por esta razón, centralizar como estrategia para hacer cumplir a las autoridades estatales los mandatos de la Constitución federal y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos —que en los últimos años ha cobrado fuerza—, puede ser equivocada. Más aún si se considera que en las leyes generales y tratados se suele establecer una garantía judicial subsi-

diaria de los mismos, pero en cambio se omite la garantía política. Como alternativa a la estrategia centralizadora, se debe vigorizar la garantía política de los derechos humanos federales y convencionales en las constituciones de los estados, a efecto de medir el desempeño de las autoridades, y hacerlos responsables por los resultados que efectivamente generen —e inducir con ello al ejercicio razonable y racional del poder público en los estados.



BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. *Índice de Gini*, última consulta 5 de junio de 2015. Recuperado de <<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>>.
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises, (2005), "La problemática de la incorporación y la eficacia de los derechos humanos en el constitucionalismo local", en Cienfuegos, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa: 118-119.
- Conapo, (2010), *Delimitación de las zonas metropolitanas en México*, junio de 2015. Recuperado de: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV>.
- Díaz y Díaz, Martín, (1996), "México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias", en *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Barra Mexicana-Colegio de Abogados: 167.
- Dirección General de Servicios de Documentación Información y Análisis, (2015), *Proyecto de presupuesto público federal identificado para los estados del país y el Distrito Federal, 2015: 9*, última consulta 5 de junio de 2015. Recuperado de <<http://www.diputados.gob.mx/se-dia/sia/se/SAE-ISS-32-14.pdf>>.
- Dostoievski, Fedor, (1953), *Los hermanos Karamázov*, en *Obras completas*, Madrid, Aguilar, Rafael Cansinos Assens (trad.). t. III: 83.
- Feldfeber, Myriam y Analía Ivanier, (2003), "La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 8, núm. 18, mayo-agosto: 422.
- Fernández Segado, Francisco, (2003), *El federalismo en América Latina. México*, UNAM, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 41: 18.
- Fix-Zamudio, Héctor, (2006), "El derecho procesal constitucional de las entidades federativas en el ordenamiento mexicano. Reflexiones comparativas", en *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, núm. 10.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE], (2008), *Panorama Educativo 2008*, última consulta 05 de junio de 2015. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2008/PanoramaEducativoDeMexico/CS/CS01/2008_CS01__.pdf>.
- Tajadura Tejada, Javier, (1996), "El principio de cooperación en el Estado autonómico", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 46, sep-dic: 189.
- Valencia Carmona, Salvador, (2005), "Constitución, municipio y reforma", en Valencia, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM: 529.



Valadés, Diego, (2013), "La Constitución reformadora", en *El constitucionalismo contemporáneo*, homenaje a Jorge Carpizo, (coord.) Diego Valadés y Luis Raúl González Pérez, México, UNAM: 21 y ss.

Vera Aguilar, Raúl, (2006), "Desafíos para gobernar las zonas metropolitanas", en *Compromiso Metropolitano*, año 1, núm. 1, Gobierno del Estado de México: 41.



ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Comparada con la situación económica que tenía el país hace un año, ¿cómo diría usted que es la situación económica actual: mejor o peor?	91
Gráfica 2 De las siguientes palabras, ¿con cuál está usted más de acuerdo para describir la situación política del país?	92
Gráfica 3 En general, ¿cree usted que en el próximo año la situación económica del país...?	93
Gráfica 4 Y cree usted que en el próximo año la situación política del país...	94
Gráfica 5 ¿Con qué frecuencia acostumbra leer, ver o escuchar noticias o programas sobre política o asuntos públicos?	95
Gráfica 6 ¿Qué tanto se interesa usted en la política?	96
Gráfica 7 ¿Qué tanto piensa usted que la política tiene que ver con su vida diaria?	97
Gráfica 8 ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la siguiente frase: “mientras en mi casa las cosas estén bien, no me interesa lo que pase en política”?	98
Gráfica 9 Por lo que usted ha visto, ¿quién cumple más la ley?	106
Gráfica 10 Por lo que usted ha visto, ¿quién cumple más la ley?	108
Gráfica 11 Según su opinión, cuando hay que tomar decisiones importantes en una comunidad, como por ejemplo, dónde poner un nuevo panteón, ¿qué es mejor?	111
Gráfica 12 ¿Si una decisión fue tomada por la mayoría de las personas...?	112
Gráfica 13 En su opinión, ¿cómo deberían tomarse las decisiones importantes para el país?	113





Gráfica 14 Y, ¿cómo deberían tomarse las decisiones más importantes para su estado?	114
Gráfica 15 ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted en que el Instituto Nacional Electoral, antes IFE, designe a las autoridades encargadas de organizar las elecciones en su estado?	116
Gráfica 16 ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted en que el Instituto Nacional Electoral, antes IFE, establezca las reglas para organizar las elecciones en su estado?	117
Gráfica 17 En general, ¿quién debería resolver los problemas de su localidad/colonia?	122
Gráfica 18 ¿Cómo debería repartirse el dinero de los impuestos?	124
Gráfica 19 ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?	125
Gráfica 20 En 2002 los gobernadores de todos los estados del país y el jefe de Gobierno del DF formaron la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) para conformar un contrapeso al gobierno de la República. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted...?	127
Gráfica 21 ¿Por lo que usted sabe esta asociación de gobernadores ha beneficiado o no a los estados y al DF?	127
Gráfica 22 En su opinión, ¿quién debe tomar la decisión de quitar a un gobernador si no está cumpliendo con su mandato?	128
Gráfica 23 En su opinión, ¿quién debe tomar la decisión de quitar a un presidente municipal si no está cumpliendo con su mandato?	129
Gráfica 24 Los presidentes municipales son elegidos por el pueblo. ¿Estaría de acuerdo o en desacuerdo en que un presidente municipal fuera nombrado por el gobernador del estado si le aseguraran que va a trabajar bien?	130
Gráfica 25 Por lo que usted ha visto, ¿el presidente trata igual a todos los gobiernos de los estados o favorece a algunos?	131
Gráfica 26 ¿A cuál favorece más?	132
Gráfica 27 En el combate a la inseguridad en nuestro país, ¿qué tan buena o mala ha sido la coordinación entre el gobierno federal y el gobierno de su estado?	133
Gráfica 28 ¿Usted diría que el gobierno de su estado hace lo suficiente en materia de seguridad pública o no hace lo suficiente?	134

Gráfica 29 ¿Y para usted qué es preferible ante una emergencia de seguridad en su estado?	135
Gráfica 30 Y ¿quién prefiere que se haga cargo de la seguridad pública en su estado?	136
Gráfica 31 Para impartir justicia ¿qué tanto confía o desconfía usted de los jueces del estado (del DF) y federales?	138
Gráfica 32 Cuando hay diferencias en la aplicación de la ley entre el gobierno federal y el gobierno de un estado, ¿quién puede intervenir para dar solución?	139
Gráfica 33 La Cámara de Senadores se compone principalmente por tres representantes de cada entidad del país; en su opinión ¿los senadores de (...su entidad) defienden o no los intereses de su estado?	141
Gráfica 34 El Congreso estatal se compone principalmente por representantes de cada distrito de su estado; en su opinión ¿los diputados locales de (...su entidad) defienden o no los intereses de los ciudadanos de su localidad?	143
Gráfica 35 ¿Cree usted que los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados son importantes para los ciudadanos o sólo son de interés para los políticos?	143
Gráfica 36 Usted qué prefiere: ¿que las decisiones políticas más importantes que afectan a su estado se tomen en el estado o las tome el gobierno federal?	144
Gráfica 37 Nuestro país está integrado por 31 estados libres y un Distrito Federal, ¿para usted qué tan libres son los estados para tomar sus propias decisiones frente al gobierno federal?	145



ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 ¿Cuáles son las tres instituciones de gobierno que más influyen en su vida diaria?	99
Cuadro 2 ¿Qué tanto considera que... representa(n) los intereses de gente como usted?	100
Cuadro 3 En una escala de 0 a 10, donde 0 es "no confío nada" y 10 es "confío mucho", ¿qué tanta confianza tiene usted en...?	102
Cuadro 4 ¿Qué tanto caso le hacen al ciudadano autoridades como las siguientes...?	103
Cuadro 5 ¿Qué tanto aprueba o desaprueba la labor que realiza... mucho o algo?	105
Cuadro 6 ¿Qué tanta corrupción considera usted que hay en...?	109
Cuadro 7 Por lo que usted piensa, ¿El gobierno federal debería o no debería intervenir en las decisiones con respecto a...?	110
Cuadro 8 Por lo que usted sabe, ¿quién organiza las elecciones para...?	115
Cuadro 9 ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con que las siguientes autoridades se reelijan?	118
Cuadro 10 En su opinión, ¿quién es el principal responsable de los problemas en materia de...: El gobierno municipal, el estatal o el federal?	120
Cuadro 11 Y en su experiencia, ¿quién debería de estar a cargo de...?	121
Cuadro 12 En su opinión ¿quién debe hacerse cargo de... en su estado: El gobierno federal, el estatal o el municipal?	123





Cuadro 13		
Con lo que usted sabe, ¿quién es el responsable de cobrar...: el gobierno municipal, el estatal o el federal?		123
Cuadro 14		
De acuerdo a su experiencia, los servicios que proporciona el... corresponden o no corresponden a lo que usted paga de impuestos		126
Cuadro 15		
Algunas personas dicen que el crimen organizado ha penetrado diversas áreas en el país, mientras que otras personas dicen que no. En su opinión, ¿qué tanto ha penetrado el crimen organizado en...?		137
Cuadro 16		
¿Usted preferiría que para... existiera una sola ley para todo el país o que cada estado tenga leyes diferentes?		140
Cuadro 17		
Por lo que usted piensa, ¿La Constitución que ahora tenemos es...?		145

DISEÑO MUESTRAL

LOS MEXICANOS VISTOS POR SÍ MISMOS
LOS GRANDES TEMAS NACIONALES

161



INTRODUCCIÓN

La colección *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales* dibuja un panorama extenso del país, en textos en los que convergen la teoría, el contexto actual y la voz de mujeres y hombres. Para ello se recurrió a la aplicación de 25 encuestas en vivienda de 1 200 casos cada una, a personas de 15 años y más distribuidas en todo el país. Las encuestas levantadas para la colección fueron las siguientes:

1. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad
2. Encuesta Nacional de Cultura, Lectura y Deporte
3. Encuesta Nacional de Derechos Humanos, Discriminación y Grupos Vulnerables
4. Encuesta Nacional de Familia
5. Encuesta Nacional de Salud
6. Encuesta Nacional de Seguridad Pública
7. Encuesta Nacional de Movilidad y Transporte



8. Encuesta Nacional de Pobreza
9. Encuesta Nacional de Migración
10. Encuesta Nacional de Género
11. Encuesta Nacional de Globalización
12. Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes
13. Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda
14. Encuesta Nacional de Envejecimiento
15. Encuesta Nacional de Religión, Secularización y Laicidad
16. Encuesta Nacional de Ciencia y Tecnología
17. Encuesta Nacional de Educación
18. Encuesta Nacional de Economía y Empleo
19. Encuesta Nacional de Indígenas
20. Encuesta Nacional de Justicia
21. Encuesta Nacional de Sociedad de la Información
22. Encuesta Nacional de Medio Ambiente
23. Encuesta Nacional de Federalismo
24. Encuesta Nacional de Identidad y Valores
25. Encuesta Nacional de Cultura Política

Cada encuesta contiene un diseño muestral que permite la sistematización de la información y la inferencia de los resultados en el ámbito nacional.

El objetivo de este apartado es dar a conocer la metodología asociada al diseño muestral general de la investigación. El primer apartado describe las fuentes de información utilizadas al seleccionar a los informantes para cada una de las etapas del muestreo. Posteriormente, se describe el diseño general que se implementó para las 25 encuestas. Por último, se presenta el procedimiento para obtener el tamaño de la muestra, así como el cálculo de las probabilidades de selección, los factores de expansión y su ajuste por variables sociodemográficas.

LA MUESTRA Y SUS ELEMENTOS

Con el fin de realizar cada una de las encuestas, se propuso la elaboración de distintas muestras en el país, una por cada tema de la investigación, siguiendo un diseño muestral similar en cuanto a la estratificación de la población y al esquema de selección. La selección de individuos dentro de una muestra es independiente de la selección de individuos en cualquier otra muestra de la investigación.

MARCO MUESTRAL

Se utilizó el programa Mapa Digital de México versión 6.0.1 y SCINCE 2010 versión 1.0.2 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para obtener la georreferenciación de todas las entidades del país, así como los datos de población desagregados en el ámbito de localidad¹ y de Área Geoestadística Básica (AGEB)² urbana.

PERIODO DE LEVANTAMIENTO

El periodo de levantamiento de las encuestas fue de octubre a noviembre de 2014.

POBLACIÓN OBJETIVO

Para esta investigación, la población objetivo la constituyeron todos los habitantes de 15 años o más. A cada habitante seleccionado en la muestra se le aplicó un cuestionario de opinión que recopila diversas opiniones y actitudes sobre uno de los temas dentro de la investigación.

¹ Localidad. El INEGI lo define como todo lugar ocupado con una o más viviendas y reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre.

² Área Geoestadística Básica: extensión territorial delimitada por el INEGI cuyos habitantes comparten características socioeconómicas parecidas.





ESTRATIFICACIÓN DEL PAÍS

Para fines de selección de la muestra, el país fue dividido tanto por regiones geográficas con características comunes como por tamaño de localidad. Las regiones se describen en el cuadro 1.

CUADRO 1

REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS	
REGIÓN	ESTADOS DE LA REPÚBLICA
Centro	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala
DF-Estado de México	Distrito Federal y Estado de México
Norte	Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas
Sur	Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán

Diseño muestral *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, 2014.*

De igual manera, el mapa 1 muestra la división del país por región.

MAPA 1



Dentro de cada región, de manera independiente, se estratificaron las localidades según su número de habitantes. Derivado de ello se establecieron cuatro estratos, los cuales se describen en el cuadro 2.

CUADRO 2

ESTRATIFICACIÓN POR TAMAÑO DE LOCALIDAD	
TIPO DE LOCALIDAD	TAMAÑO DE LA LOCALIDAD
I	100 000 habitantes o más
II	De 15 000 a 99 999 habitantes
III	De 2 500 a 14 999 habitantes
IV	2 499 habitantes o menos

Diseño muestral *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, 2014.

Con los criterios anteriores se obtuvieron 16 estratos para todo el país, tal y como se describen en el cuadro 3.

CUADRO 3

ESTRATOS GENERADOS POR REGIÓN Y TIPO DE LOCALIDAD			
ESTRATO	REGIÓN	TIPO DE LOCALIDAD	POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS*
1	Centro	I	9 145 749
2	Centro	II	4 683 034
3	Centro	III	4 279 203
4	Centro	IV	6 160 059
5	DF-Estado de México	I	13 165 701
6	DF-Estado de México	II	1 461 226
7	DF-Estado de México	III	1 698 166
8	DF-Estado de México	IV	1 313 940
9	Norte	I	12 333 646
10	Norte	II	2 468 751
11	Norte	III	1 720 733
12	Norte	IV	3 016 044
13	Sur	I	4 792 845
14	Sur	II	2 954 728
15	Sur	III	3 374 837
16	Sur	IV	6 863 440

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010.

Diseño muestral *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, 2014.





ESQUEMA DE SELECCIÓN

La selección de unidades de muestreo se realizó a través de etapas sucesivas y de manera independiente para cada estrato previamente definido.

- *De localidades.* La selección de localidades que pertenecen a una zona se realizó con probabilidad proporcional al tamaño (PPT) de la población de 15 años o más.
- *De AGEBS.* Se seleccionaron dos AGEBS dentro de cada localidad de tamaños I, II y III, con probabilidad proporcional al tamaño de la población de la AGEB con remplazo. En el caso de las localidades con tamaño poblacional menor a 2 500, no se consideró esta etapa, por lo que se pasó directamente a la selección de manzanas.
- *De manzanas.* Se seleccionaron tres manzanas³ para cada localidad y dicha selección se hizo de manera sistemática con arranque aleatorio (MSA).
- *De viviendas.* Se seleccionaron cuatro viviendas⁴ para cada manzana y dicha selección se hizo de forma sistemática, con arranque aleatorio.
- *De individuos.* Se seleccionó de manera aleatoria (MAS) a un individuo de 15 años o más dentro de la vivienda.

Derivado de dicho esquema se consideraron las siguientes unidades de muestreo:

- a) *Unidades primarias de muestreo (UPM):* en todos los estratos generados fueron las localidades.
- b) *Unidades secundarias de muestreo (USM):* en los estratos compuestos por los tipos de localidad I, II y III fueron las AGEB, mientras que en los estratos compuestos por el tipo de localidad IV fueron las manzanas.
- c) *Unidades terciarias de muestreo (UTM):* en los estratos compuestos por los tipos de localidad I, II y III fueron las manzanas, y en los estratos compuestos por el tipo de localidad IV fueron las viviendas.

³ Para el estrato sur-I se seleccionaron cuatro manzanas por AGEB.

⁴ Para el estrato centro-IV se seleccionaron cinco viviendas por manzana.



- d) *Unidades cuaternarias de muestreo (UCM)*: de igual manera, en los estratos compuestos por los tipos de localidad I, II y III fueron las viviendas y para los de tipo de localidad IV fueron los individuos que para estos estratos también se consideran como las unidades últimas de muestreo.
- e) *Unidades últimas de muestreo (UUM)*: dentro de los estratos por tipos de localidad I, II y III fueron los individuos de cada vivienda seleccionada.

El cuadro 4 indica el tamaño de muestra para cada estrato generado por región y tipo de localidad.

CUADRO 4

TAMAÑO DE MUESTRA PARA CADA ESTRATO		
REGIÓN	TIPO DE LOCALIDAD	TAMAÑO DE MUESTRA
Centro	I	144
Centro	II	72
Centro	III	72
Centro	IV	60
DF-Estado de México	I	192
DF-Estado de México	II	48
DF-Estado de México	III	48
DF-Estado de México	IV	24
Norte	I	192
Norte	II	48
Norte	III	24
Norte	IV	48
Sur	I	96
Sur	II	48
Sur	III	48
Sur	IV	36

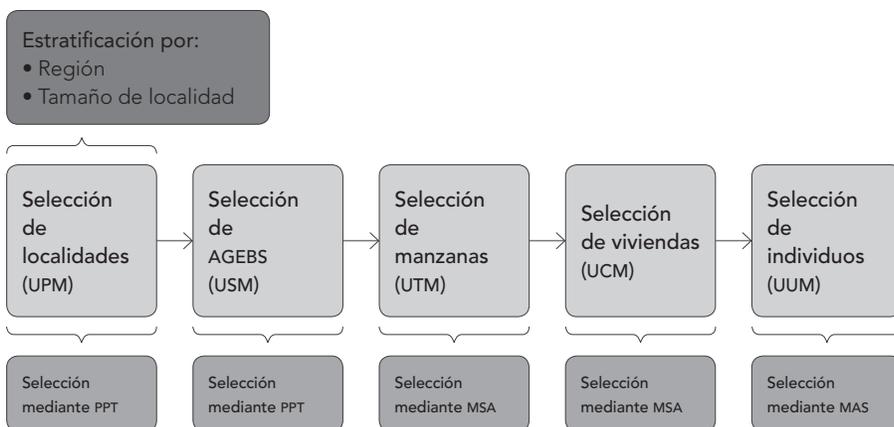
Diseño muestral *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, 2014.



Con fines prácticos, la gráfica 1 resume el esquema de selección descrito en los párrafos anteriores.

GRÁFICA 1

ESQUEMA DE SELECCIÓN UTILIZADO EN LAS 25 MUESTRAS



TAMAÑO DE MUESTRA

El tamaño de muestra obtenido para cada encuesta fue de 1 200 casos y fue distribuido entre los diferentes estratos descritos anteriormente con el fin de generar una disminución de los márgenes de error estadísticos. Para determinarlo se consideró la siguiente fórmula:

$$n = \frac{(z^2)(p)(1-p)(Deff)}{d^2(1-TNR)}$$

donde:

n = tamaño de la muestra;

z = valor en tablas de valores de probabilidad acumulada para la distribución normal estándar; este valor depende del nivel de confianza asignado $(1 - \alpha) * 100$ por ciento;

p = probabilidad de éxito del evento; se refiere a la probabilidad de éxito esperada. El más conservador de los valores se obtiene cuando $p = 0.5$;

d = diferencia entre el valor estimado y el valor poblacional;
 TNR = tasa de no respuesta esperada;
 $Deff$ = efecto de diseño por utilizar un muestreo diferente del muestreo aleatorio simple.

Considerando un efecto de diseño ($Deff$) de 2.00, una tasa de no respuesta inferior (TNR) a 10 por ciento y un margen de error (d) de 4.2 puntos porcentuales con un nivel de confianza de 95 por ciento, se calculó para cada encuesta un tamaño de muestra aproximado de 1 200 casos, resultando un total de 30 000 cuestionarios por las 25 encuestas.



CÁLCULO DE LOS PONDERADORES

Para obtener los ponderadores utilizados dentro del cálculo de los estimadores de los parámetros tanto en individuos como en viviendas se utiliza la probabilidad de selección de cada etapa del muestreo.

EL CASO DE LOS ESTRATOS COMPUESTOS POR EL TIPO DE LOCALIDAD I, II Y III

La probabilidad de selección del individuo n -ésimo que pertenece a la vivienda m , manzana l , AGEB k , localidad j y estrato i se calcula de la siguiente forma:

$$P[x_{j,k,l,m,n}^i] = \frac{m_i N_j^i}{N^i} \frac{2N_{j,k}^i}{N_j^i} \frac{m_{i,j,k}}{I_{i,j,k}} \frac{m_{i,j,k,l}}{I_{i,j,k,l}} \frac{1}{I_{i,j,k,l,m}}$$

donde:

$x_{j,k,l,m,n}^i$ es el individuo n -ésimo que pertenece a la vivienda m , manzana l , AGEB k , localidad j y estrato i .

m_i es el número de localidades seleccionadas para el estrato i .

$m_{i,j,k}$ es el número de manzanas seleccionadas en la AGEB k , localidad j y estrato i .

$m_{i,j,k,l}$ es el número de viviendas seleccionadas en la manzana l , AGEB k , localidad j y estrato i .



N^i es la población total de personas de 15 años o más que habitan en el estrato i .

N_j^i es la población total de personas de 15 años o más que habitan en la localidad j y el estrato i .

$N_{j,k}^i$ es la población total de personas de 15 años o más que habitan en la AGEB urbana k , la localidad j y el estrato i .

$I_{i,j,k}$ es el número de manzanas existentes en la AGEB k , la localidad j y el estrato i .

$I_{i,j,k,l}$ es el número de viviendas en la manzana l , AGEB k , la localidad j y el estrato i .

$I_{i,j,k,l,m}$ es el número de individuos de 15 años o más que habitan la vivienda m , en la manzana l , la AGEB k , la localidad j y el estrato i .

El recíproco de la probabilidad de selección del individuo da el factor de expansión correspondiente, es decir:

$$F_{j,k,l,m,n}^i = \frac{1}{P[x_{j,k,l,m,n}^i]}$$

La probabilidad de selección de la vivienda m -ésima que pertenece a la manzana l , AGEB k , localidad j y estrato i se calcula de la siguiente forma:

$$P[x_{j,k,l,m}^i] = \frac{m_i N_j^i}{N^i} \frac{2N_{j,k}^i}{N_j^i} \frac{m_{i,j,k}}{I_{i,j,k}} \frac{m_{i,j,k,l}}{I_{i,j,k,l}}$$

Respecto al factor de expansión correspondiente, se obtiene de igual manera que el anterior, es decir:

$$F_{j,k,l,m}^i = \frac{1}{P[x_{j,k,l,m}^i]}$$

EL CASO DE LOS ESTRATOS COMPUESTOS POR EL TIPO DE LOCALIDAD IV

La probabilidad de selección del individuo n -ésimo que pertenece a la vivienda m , manzana l , localidad j y estrato i se calcula de la siguiente forma:



$$P[x_{j,l,m,n}^i] = \frac{m_i N_j^i}{N^i} \frac{m_{i,j}}{I_{i,j}} \frac{m_{i,j,l}}{I_{i,j,l}} \frac{1}{I_{i,j,l,m}}$$

donde:

$x_{j,l,m,n}^i$ es el individuo n -ésimo que pertenece a la vivienda m manzana l , localidad j y estrato i .

m_i es el número de localidades seleccionadas en el estrato i .

$m_{i,j}$ es el número de manzanas seleccionadas en la localidad j y el estrato i .

$m_{i,j,l}$ es el número de viviendas seleccionadas en la manzana l , localidad j y estrato i .

N_j^i es la población total de personas de 15 años o más que habitan en la localidad j y el estrato i .

N^i es la población total de personas de 15 años o más que habitan en el estrato i .

$I_{i,j}$ es el número de manzanas existentes en la localidad j y el estrato i .

$I_{i,j,l}$ es el número de viviendas en la manzana l , la localidad j y el estrato i .

$I_{i,j,l,m}$ es el número de individuos de 15 años o más que habitan la vivienda m , en la manzana l , localidad j y estrato i .

El recíproco de la probabilidad de selección del individuo da el factor de expansión correspondiente, es decir:

$$F_{j,l,m,n}^i = \frac{1}{P[x_{j,l,m,n}^i]}$$

La probabilidad de selección de la vivienda m -ésima que pertenece a la manzana l , localidad j y estrato i se calcula de la siguiente forma:

$$P[x_{j,l,m}^i] = \frac{m_i N_j^i}{N^i} \frac{m_{i,j}}{I_{i,j}} \frac{m_{i,j,l}}{I_{i,j,l}}$$

El recíproco de la probabilidad de selección de la vivienda da el factor de expansión correspondiente:

$$F_{j,l,m}^i = \frac{1}{P[x_{j,l,m}^i]}$$



AJUSTE DE LOS FACTORES DE EXPANSIÓN

Se calibraron los factores de expansión de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010 con base en la edad⁵ por decenios, sexo y región. Esto con el fin de que los datos puedan expandir a la población en las proporciones que se presentan en el país. Este ajuste se logra multiplicando el factor de expansión original por una constante (componente de ajuste) que permita alcanzar tal objetivo.

Sea $X_{r,s,e}$ el conjunto de individuos x_i de la muestra que pertenecen a la región del país r , grupo decenal e y sexo s . Defínase $f_1(x_{r,s,e}) = \sum_{x_i \in X_{r,s,e}} \frac{1}{P[x_i]}$ como la expansión total del conjunto $X_{r,s,e}$, es decir, la suma de los factores de expansión correspondientes a los individuos que pertenecen a la misma región, grupo decenal y sexo.

Sea ahora $g(x_{r,s,e}) = N_{r,s,e}$ la población total de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010 perteneciente a la región del r , grupo decenal e y sexo s . Con ello es posible calibrar cada factor de expansión de los individuos que componen la muestra. El factor de expansión ya corregido se calculó de la siguiente manera:

$$f_2(x_i) = \frac{g(X_{r,s,e})}{f_1(X_{r,s,e})} \frac{1}{P[x_i]}$$

$f_2(x_i)$ es el nuevo factor de expansión a utilizar del individuo i -ésimo de la muestra. Con ello se logra expandir los datos de la muestra al tamaño poblacional de cada uno de los nuevos estratos $X_{r,s,e}$:

$$\sum_{x_i \in X_{r,s,e}} f_2(x_i) = \sum_{x_i \in X_{r,s,e}} \frac{g(X_{r,s,e})}{f_1(X_{r,s,e})} \frac{1}{P[x_i]} = \frac{g(X_{r,s,e})}{f_1(X_{r,s,e})} \sum_{x_i \in X_{r,s,e}} \frac{1}{P[x_i]} = \frac{g(X_{r,s,e})}{f_1(X_{r,s,e})} f_1(X_{r,s,e}) = g(X_{r,s,e}) = N_{r,s,e}$$

⁵ El número de individuos cuya edad no fue especificada dentro del censo se distribuyó uniformemente dentro de los demás rangos de edades.

Diseño de portada e interiores
Rocío Mireles y Bruno Contreras

Formación
Nadia Mestizo

Percepciones sobre el federalismo en México

Encuesta Nacional de Federalismo

Editado por la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial de la UNAM, se terminó de imprimir el 11 de septiembre de 2015 en los talleres de Litográfica Ingramex, S. A. de C. V., ubicados en Centeno núm. 162-1, colonia Granjas Esmeralda, delegación Iztapalapa, C. P. 09810, México, D. F. El tiro consta de 1 000 ejemplares impresos mediante offset sobre papel snow de 60 gramos. Para su composición se utilizó la familia tipográfica Avenir LT con cuerpos de 9, 10, 12 y 18 puntos.

