

MESA 8. FEDERALISMO Y REGIONALISMO

José María SERNA DE LA GARZA*

Es para mí un honor informar al pleno de este congreso sobre los trabajos realizados en la Mesa 8, en la que se debatió sobre los temas relativos al federalismo y el regionalismo.

He de decir, en primer lugar, que en esta mesa se contó con la distinguida participación de un total de 28 ponentes, 18 de ellos de países tan diversos como España, Italia, Colombia, Perú, El Salvador, Venezuela y Polonia; y otros 10 provenientes de distintas instituciones y entidades de la república mexicana.

Asimismo, a la Mesa 8 fueron enviadas seis comunicaciones por parte de profesores e investigadores de diversas partes de México. A todos ellos,

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ponentes y comunicadores, les externamos en este momento solemne nuestro más caro agradecimiento por haber aportado tantas ideas y propuestas, novedosas muchas de ellas, en relación con ese gran reto que significa la organización de un Estado complejo, bajo la forma federal.

En segundo lugar, quisiera informar a este pleno que los trabajos de nuestra mesa se desarrollaron de manera puntual y ordenada, gracias a la participación de las distinguidas personalidades que nos hicieron el favor de presidir las sesiones. He de decir, en relación con este punto, que la presidencia de nuestra mesa fue rotativa, para incluir a los estimados maestros Antonio María Hernández, Javier Pérez Royo, Alberto Pérez Calvo, Guillermo Vallarta, Alberto Ricardo Dalla Vía y Adalberto Sokolevicz.

Asimismo, considero esencial mencionar el constante e incondicional apoyo brindado durante todas nuestras sesiones de trabajo por un grupo muy dinámico de apreciadas amigas y amigos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. A nuestras relatoras, Susana Dávalos y Vanessa Díaz, y a nuestros colaboradores, Ariadna Coquis, Graciela Godínez y Edgar Ramón Aguilera, expresamos igualmente ante este pleno nuestro agradecimiento.

En tercer lugar, y a manera de comentario general, debo informar a ustedes que a partir de las discusiones de la Mesa 8 se han podido identificar al menos cinco bloques temáticos.

El primero es el relativo a los retos que para la estructura del Estado plantea la existencia, el desarrollo y consolidación de unidades territoriales diferenciadas. El fenómeno que alguna ponente llamó el pluralismo territorial, obliga a replantearnos muchas cuestiones de principio, relacionadas, por ejemplo, con el concepto tradicional de soberanía, la condición jurídica de los poderes federales, y la coherencia de la arquitectura de los distintos órdenes de gobierno, así como la naturaleza jurídica y estatuto constitucional de las unidades básicas de gobierno y las reglas sobre el poder constituyente en los estados federales. Sin lugar a dudas, la teoría del Estado y la teoría de la Constitución tienen todavía mucho trabajo qué realizar con el fin de hacer los ajustes conceptuales que tanto impacto tienen en la realidad práctica de los estados federales.

El segundo bloque temático tiene que ver con las técnicas de la descentralización. Como bien señaló uno de los ponentes, la tendencia actual del Estado en Europa señala de manera clara el camino de la descentralización. Lo mismo ocurre, de manera evidente, en los sistemas federales de América Latina, marcados de manera histórica por una ele-

vada centralización del poder en torno a las instancias federales. A lo largo de nuestras discusiones, tuvimos la oportunidad de darnos cuenta de que la descentralización exige la utilización de una técnica o de un conjunto de técnicas que encaucen dicho proceso por las vías jurídicas. Sin embargo, además de técnica jurídica, la descentralización requiere de estrategia política. La estructura de la forma federal de Estado exige el diseño de un delicado mecanismo en el que tanto el derecho como la política se conjuguen con la finalidad de producir los instrumentos necesarios para distribuir el poder y hacer posible la cooperación, así como para procesar los conflictos entre los distintos órdenes de gobierno. Es precisamente por esta íntima unión entre derecho y política que el reto de la descentralización es esencialmente una cuestión constitucional.

Un tercer gran bloque temático vendría a ser el relativo al federalismo hacendario. Resulta evidente que la redistribución de competencias que la descentralización implica, poco significado ha de tener en la realidad si no va acompañada de un fortalecimiento de la capacidad fiscal de los gobiernos de las entidades federativas, regiones y municipios. Como lo ha dicho uno de nuestros ponentes, es preciso vincular recursos a competencias. Asimismo, es preciso encontrar un equilibrio entre criterios objetivos y criterios de solidaridad en el esquema de

reparto de los recursos fiscales. Solamente así podrá lograrse que la descentralización se traduzca en efectos prácticos para los habitantes de las distintas unidades territoriales, sin afectar la unidad y la cohesión del conjunto.

El cuarto bloque temático es el relativo al estatuto jurídico de las ciudades capitales. Preocupación fundamental a lo largo de algunos de los debates suscitados en la Mesa 8 fue la de perfilar los contornos jurídico-constitucionales de dichas entidades. En este punto, hemos podido observar que el derecho comparado ofrece una gran variedad de modelos y soluciones. Sin embargo, parece claro que existe una lección común que de todos esos modelos podemos extraer: el estatuto jurídico especial no debe traducirse en un recorte de los derechos políticos de quienes habitan en las ciudades capitales.

Por último, debo mencionar el bloque temático que vincula al federalismo con los procesos de integración económica y política en que están inmersos muchos Estados nacionales. Como pudo apreciarse en nuestras discusiones, es posible analizar la vinculación de estos dos temas al menos desde dos perspectivas. Una de ellas es la que tiene que ver con la analogía que puede establecerse entre la experiencia federal y la experiencia de integración. Desde esta perspectiva, el arsenal de conceptos, de

instrumentos y herramientas creadas por la tradición del federalismo pueden ser muy útiles para resolver cuestiones de diseño institucional de los procesos integracionistas. Y esto no es de extrañar, puesto que al final de cuentas, y como lo señalaba uno de nuestros ponentes, federalización e integración comparten un objetivo común: crear una unidad preservando la diversidad.

Desde un segundo punto de vista, la vinculación entre federalismo y procesos de integración apareció en nuestra mesa cuando se discutió el tema de la capacidad de las unidades territoriales, incluso las más básicas de establecer contactos formales con unidades territoriales análogas de otros estados. Se notó aquí un desfase entre la normativa prevalente y la práctica cotidiana de los gobiernos locales, que desde hace muchos años vienen firmando acuerdos o convenios de colaboración con gobiernos locales de otros estados para resolver problemas que les son comunes. Sin duda alguna, los constitucionalistas tenemos todavía mucho por examinar y estudiar, para aportar propuestas que empaten, como diría Heller, normatividad con normalidad en cuanto a este vital tema.

En un apretado esfuerzo de síntesis, son estos los grandes bloques temáticos que fueron motivo de discusión y debate en nuestras sesiones de trabajo.