

COORD.-ISS-06-03



Servicio de Investigación y Análisis

***Segundo Encuentro de los Congresos en México:
El Legislador Profesional***

**Mesa Redonda
“Participación del Poder Legislativo
en el Fortalecimiento del Federalismo”**

**Ponente:
Sen. Jorge Camacho Quiroz**

**Edición:
Dr. Jorge González Chávez
Lic. Víctor D. Pitalúa Torres**

Abril 2003.

Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque,
México, D.F., 15969
Tels. 56-28-13-18, Fax: 56-28-13-16
E-Mail: liahut@cddhcu.gob.mx

Segundo Encuentro de los Congresos en México: El Legislador Profesional

Martes 11 de marzo del 2003, Palacio Legislativo de San Lázaro

Mesa Redonda: “Participación del Poder Legislativo en el Fortalecimiento del Federalismo”

**Ponente:
Senador César Camacho Quiroz**

**Moderador:
Senador César Jáuregui Robles**

-EL MODERADOR, C. SENADOR CÉSAR JÁUREGUI ROBLES: Vamos a reiniciar nuestra reunión.

Este segmento va a estar dedicado a la participación del Poder Legislativo en el impulso o el fortalecimiento debido al sistema federal, sistema de competencias que rige nuestra Nación desde sus albores como país y que desde luego importante resulta su perfeccionamiento cotidiano y su involucramiento desde el Poder Legislativo. Para tal efecto nos acompaña una personalidad que ha ocupado distintos rangos dentro de la Administración Pública y que como Legislador participa como Presidente de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo en el Senado de la República, me refiero al Senador César Camacho, a quien le damos la bienvenida.

Tiene usted el uso de la palabra.

-EL C. SENADOR CÉSAR CAMACHO QUIROZ: Gracias.

Gracias a la Junta Directiva de la Cámara de Diputados y desde luego al Senado de la República que está aquí muy bien representado por uno de los integrantes de este órgano de gobierno, a quien también reconozco por su gentileza y su interés por éste y otros delicados temas para el país.

Desde luego que México se asumió desde el origen la primera Constitución formal, como un país federal. Muchas cosas han ocurrido durante estos, prácticamente, casi dos siglos de vida independiente. Mucho se ha hablado sobre el origen del federalismo mexicano, de que si es una imitación extralógica de la decisión de nuestro vecino país del norte; que si tiene por el contrario, un origen eminentemente doméstico al tener como antecedente las diputaciones provinciales, a la integración o al establecimiento de la Constitución Gaditana, la Constitución de Cádiz de 1812. Lo cierto es que hoy hay una veintena de países en el mundo que mantienen como forma de Estado la Federación; el nuestro es uno de ellos y creo que una expresión incuestionable es que tenemos que construir los mexicanos, un federalismo a la mexicana, que si bien podemos abreviar de experiencias de otras latitudes, finalmente tenemos que perfeccionar esta decisión o ésta que es una de las decisiones fundamentales del pueblo mexicano, con un estilo propio, con un sello que haga de esto una suerte de traje a la medida, para que no sólo sea académicamente irreprochable, sino sea sobre todo socialmente útil, que a la gente que vive en este país le transforme las expectativas en oportunidades.

En 1824, cuando se establece en octubre de ese año, la primera Constitución Federal, México se asume como un país con esta característica y tratando de entresacar expresiones de texto encontré un par: "la Federación ejerce sus facultades de promover la ilustración", decía en alguna de sus partes; "fomentar la prosperidad general sin impedir a los Estados, hacer lo propio en sus respectivos territorios". Se habla de ejercer, de común consentimiento, las atribuciones de la Unión.

Esto en aquella incipiente Nación Mexicana, desde luego empezó a presentar problemas frente a la indefinición de cuáles eran los límites competenciales de la Federación y los Estados que la integraban.

En 1847, después de expresiones de regreso, o mejor dicho de implantación a un régimen central con las Siete Leyes Constitucionales o las Bases Orgánicas de 1843, cuando se vuelve a poner en vigor la Constitución de 1824, hay una revisión del texto y en la conocida como Acta de Reformas de 1846-1847, Mariano Otero, un ilustre abogado jalisciense, propone, lo diré no literal, sino de manera coloquial y haciendo una paráfrasis, propone que para evitar la recíproca invasión de competencias, se establezcan reglas y la regla que se establece desde entonces y que sustancialmente no ha cambiado hasta la fecha, es determinar para los Estados un cúmulo de facultades que entonces se dijo que deberían de ser pocas, es decir un régimen de facultades expresas para los Estados y todo el resto, es decir todo lo que no se dijo, le correspondía a los Estados es lo que hoy algunos tratadistas llaman, a las primeras, facultades explícitas y a las segundas, es decir, a las que sobran, valga la expresión, facultades residuales.

Este esquema parece no ser malo, no ser malo en la intención, no ser malo en el diseño constitucional, sin embargo la realidad nos fue mostrando otra cosa.

En el porfiriato, en la última década del siglo XIX empieza a haber, esto que hoy podríamos llamarle arrogación de facultades por parte de la Federación, es decir, como la Federación siempre se maneja por facultades expresas, explícitas, bastaba con que en el texto constitucional y en la parte conducente se dijera explícitamente, literalmente, que tal facultad era de la Federación para que eso ya la hiciera no sólo exclusiva de ella, sino excluyente para otros ámbitos de gobierno.

Para no abrumarlos con cuestiones que ustedes conocen como nosotros, en el siglo XX la consolidación de muchas de las instituciones nacionales, yo diría que es un tiempo de claroscuros. En la Constitución de 1917 no se toca sustancialmente el tema de la Federación, aunque se discute profusamente,

intensamente, sobre el tema del Municipio, al que me referiré sólo de soslayo, toda vez que la idea es bordar sobre el asunto federal.

El siglo XX registra un sinnúmero de reformas constitucionales, a través de las cuales, sin modificar el espíritu de Otero, que está inscrito en el artículo 124 de la Constitución, sencillamente la Federación sigue arrogándose facultades, al punto, aunque se diría: todas las restantes son tuyas, gobiernos de los estados. Y la pregunta, si así se pudiera hacer: ¿y esas restantes cuáles son? Si al paso del tiempo, lo mismo en el tema de la salubridad general, que en el comercio exterior o todas las contribuciones especiales, el turismo, en fin; se convierten, por decisión política, en facultades expresas y por lo tanto exclusivas de la competencia federal.

Esto, podríamos decir de manera muy convencional, que permitió el avance en muchos terrenos de la vida social, pero que limitó el crecimiento político, jurídico, la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Tuvimos, durante muchos años, un Gobierno Federal omnipotente, no sólo desde el punto de vista político, sino constitucional, jurídico y Estados, que efectivamente toman el residuo o en algunos casos, ya concurren por decisión constitucional, en el ejercicio de algunas facultades.

Evidentemente, creo que esto es hoy algo que no se puede seguir manteniendo, que tenemos que caminar, y yo hago votos porque lo hagamos a pasos agigantados.

Para darles dos o tres expresiones concretas que ustedes mismos a veces han vivido y otras, incluso padecido o lo hemos padecido juntos, debemos recordar que durante muchos años la transferencia de recursos federales, se dio mediante convenios únicos de coordinación, convenios únicos de desarrollo, que se convirtieron en una especie de contratos de adhesión, contratos donde poco podía

hacer la contraparte, porque simplemente tenía que firmar, insisto, a veces, porque no tenía suficiente capacidad para plantear nuevos asuntos, y aunque los tuviera, la fuerza política del gobierno federal era de tal tamaño, de tal dimensión, que difícilmente podía encontrar resistencia.

En 1983 hubo una reforma constitucional para fortalecer a los municipios, que no fue mala, perfeccionada en 1999 por cierto, pero fíjense qué paradójico, una reforma constitucional impulsada desde el centro que resulta al final, una reforma de estado unitario, una reforma centralista, porque desde la Federación se resuelve la vida de los municipios y se pasa por alto al nivel estatal de gobierno.

Todo lo que se haga por los municipios es bueno, pero lo que yo creo que tenemos que hacer, es equilibrar el desarrollo y las posibilidades de crecimiento, la vigorización de la capacidad de gestión de los tres ámbitos de gobierno, evitando los desequilibrios que a ningún buen lugar nos llevan.

Años después, en el inicio de los noventa, se crea el Ramo 26, que son partidas presupuestales, con cierto margen de libertad, no mucho por cierto, que permitieron a estados y municipios, tener alguna decisión sobre el destino de algunos recursos. El Ramo 33 después que transfiere recursos, sobre todo para financiar programas de salud, programas de educación, y alguno especial de fortalecimiento de los municipios y otro más para impulsar, lo que literalmente se llama, la infraestructura social, tanto municipal como estatal.

No son avances desdeñables, ¿eh?, me parecen que no son asuntos menores, pero para decirlo en pocas palabras, no son malos, pero son insuficientes. Sigue habiendo demasiado control en las decisiones más importantes, yo puedo afirmar que los gobiernos locales se han convertido en una buena medida, en ejecutores de programas federales, en pagadores de programas federales, y que el margen de maniobra para decidir qué hacer con los recursos, es limitado, casi simbólico.

Yo diría que en este momento, con la alternancia de la Presidencia de la República, con el hecho de que en las Cámaras ningún partido tenga la mayoría, lo que obliga a formular alianzas, es cuando tenemos la oportunidad de emprender una reforma sustantiva duradera, yo no diría perenne, la institución jurídica tiene que ir de acuerdo a la sociedad, incluso muchas veces impulsando, creando y motivando los cambios, pero tiene que darse.

Y empezaría por la parte formal, que aquí muy bien se ha tocado. La parte formal es la parte jurídica, y en el edificio jurídico no hay nada más importante que la Constitución.

Entonces, si queremos que haya una reforma que dure y que de verdad transforme, tenemos que pensar en una reforma constitucional.

Yo quisiera retomar lo que Jesús Enríquez aquí comentó, la reforma constitucional como ustedes lo recuerdan ahora, prevé que para que ocurra tiene que darse una mayoría calificada en el Congreso de la Unión de dos terceras partes y la mayoría de las Legislaturas Locales que tienen una participación marginal, porque no tienen oportunidad de debatir o de hacer valer sus puntos de vista, sino únicamente llegado el momento decir sí o no. Y no puede haber una tercera, cuarta o quinta opción, que en un régimen más horizontal que vertical, que es lo que quisiéramos muchos tener, creo que se tiene que dar.

Yo no me atrevería a hacer una propuesta formal aunque la tengo, lo que es cierto es que es un tema que tenemos que discutir y sería paradójico que para modificar este artículo de la Constitución, sólo lo hiciéramos los del Congreso de la Unión, es decir, en la discusión tenemos que involucrarnos todos. Yo no sé cuál sea el mejor mecanismo, porque también hay que pensar con criterios prácticos, no vaya a ser que, por darle la participación que todos queremos y que merecen las Legislaturas Locales, hagamos de éste, un procedimiento tortuoso y que teniendo

en el fondo una buena idea, una buena motivación, acabe convirtiéndose en un atolladero y en una instancia infranqueable.

Cuando lo escuchaba, estaba leyendo aquí, repasando alguna cosa y fíjense ustedes, en la Constitución de 1824 ya se prevé la posibilidad de hacer observaciones a las normas federales; en aquel entonces, por la convulsión, lo condicionan a que estas observaciones se desahoguen después de 1830, pero son bienvenidas, y si proceden, ya no ha lugar a mayor trámite, van para adelante y el Presidente no tiene oportunidad de vetar. Es decir, lo digo porque en la expresión germinal de la Nación Mexicana era un tema que estaba en la discusión y que se procesó de este modo, que a mi juicio, es absolutamente correcto.

Después de la Constitución, en esta taxonomía jurídica ¿qué sigue?, desde luego, la legislación federal, y yo introduciría un elemento de abogado que tiene proclividad por los gobiernos locales. Aquí, algo se dijo de esto, lo que los autores llaman "la soberanía dual".

La soberanía que reside -como dice la Constitución- esencial y originalmente en el pueblo, se manifiesta de dos maneras, y es tan importante, tan respetable, tan fuerte, tan vinculante, la soberanía que se expresa a través de los Poderes de la Unión, como la que se expresa a través de los Estados Libres y Soberanos, -y subrayo-, en todo lo concerniente a su régimen interior. Es decir, ¿cuál es la limitación para legislar?, hablo de las Legislaturas Locales, que lo que legislen sea todo lo referente a su régimen interior; en tanto no contravengan, en tanto no choquen con la Constitución Federal, no hay limitación, pueden incluso exorbitar las disposiciones de la Constitución Federal y mejorar –en esos trajes a la medida a los que me referí- la situación que prevalece en cada entidad.

¿Qué quiero decir? No, necesariamente, debe haber tabla rasa, partiendo de la base que los estados somos distintos, distintos por razones culturales, distintos por razones de ubicación geográfica, composición étnica, desarrollo económico.

En consecuencia, debemos acabar con una tendencia que no ha resultado positiva: la sobrerregulación federal de la vida local. Es decir, muchas cosas que tuvieran o que tendrían que resolver las Constituciones Locales, hoy las resuelve la Constitución Federal.

También extraje de la de Constitución de 1824 otra expresión. Dice que para todas las cuestiones de elegibilidad y organización y funcionamiento de los Poderes, se atenderán a la que fije su respectiva Constitución, así de lacónica era la Constitución de 24, o sea ¿a qué nos atenemos? A lo que fije su respectiva Constitución.

Hoy resulta que todo el régimen, por ejemplo, de sustitución de Ayuntamientos, de duración del mandato o de los requisitos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de los Estados, son los requisitos de los Ministros de la Corte. Yo no sé si los legisladores a lo mejor dicen, me parece que son los requisitos correctos, pero no es lo mismo que aquí *motu proprio*, que localmente lo decidan, a que simplemente sea una medida o una disposición jurídicamente inapelable. Creo que eso es algo en lo que tenemos que cambiar.

Y tratando de ser muy breve —ojalá lo logre—yo distinguiría dos o tres apartados, dos o tres vertientes —esto es un convencionalismo, desde luego— de lo que podría ser el impulso de un federalismo en el que las legislaturas locales no sean testigos distantes de las decisiones trascendentales o peor, como ocurrió durante muchos años, a fuerza de hablar con la verdad, copistas de la legislación federal en la materia. Lo único que cambiaban es que donde decía "el Presidente de la República" le ponemos "el Gobernador" y donde dice "los Estados", le ponemos "los Ayuntamientos" o "los Municipios" y sus órganos de gobierno son los Ayuntamientos, sino que ahondemos en aquello que le va bien a cada Estado.

Y así como hay lugares en donde hay mecanismos de defensa de los particulares, adicionalmente al amparo, pues enhorabuena. Y si a otro Estado le va bien, que los Ayuntamientos tengan cuatro años de gestión, pues que lo decidan las Legislaturas Locales. Y si a otros les va bien con la reelección, pues que lo dedican también.

En este muy amplio y genérico modo de clasificarlo, yo hablaría de un federalismo político que partiera de la base de contar con la posibilidad de un tribunal de constitucionalidad local. Es decir, para la salvaguarda de la Constitución Local, un Tribunal Local.

Algunos Estados han empezado a hacerlo. Yo creo que no sólo tiene que haber una buena decisión o una sensible decisión de los Estados, sino todo un impulso nacional para que ocurra.

El tema de los Tratados Internacionales, que parece distante de la vida local. La política exterior, en tanto política de Estado, la conduce, de acuerdo al 89, fracción X de la Constitución, el Presidente de la República.

Toca, por cierto, al Senado, como facultad exclusiva, no sólo la aprobación de los nombramientos de Agentes Consulares y todo el Cuerpo Diplomático, sino la aprobación de los Tratados Internacionales.

Pero qué pasa cuando la materia del tratado internacional es una materia reservada a los Estados. El estado civil de las personas, por ejemplo. Bueno, de todos modos los Estados se ven involucrados porque de acuerdo al 133 los Tratados Internacionales forman parte de la Ley Suprema de toda la Unión, o sea, no hay para dónde hacerse. Sin embargo, siendo una facultad estatal, a los Estados nunca se les tomó en cuenta para ver si esta Legislación Internacional —porque acaba siéndolo— era compatible o era conveniente para los Estados del país.

Todo lo que se relaciona con la elección, duración del mandato, reelección, régimen de incompatibilidades -que hoy está, por cierto, en el inicio del 115-, a mi juicio, debería desaparecer.

Yo no califico ni buena ni mala la reelección. Lo que sí reivindico, es el derecho de que las legislaturas de los Estados, para decidir si hay o no reelección, y cuándo a lugar ha la desaparición de los Ayuntamientos y cuál es el procedimiento y demás, no pretendiendo sustituir la voluntad federal, sino más bien, ubicando la facultad donde debe estar: en el ámbito local de gobierno.

Otra vertiente del federalismo, que a mi juicio es capital: el tema de los recursos. Sin recursos muchas de estas cosas parecen quedarse en el terreno de la demagogia. Yo creo que la federación debe tener -y creo que a todos nos conviene- una federación financieramente fuerte y con capacidad para afrontar las demandas de los mexicanos.

Pero también necesitamos gobiernos locales más responsables. Y aquí va a parecer una contradicción y creo que no lo es. Los Estados, paradójicamente, reclaman más recursos del gobierno federal, sobre todo en la cercanía de la aprobación del paquete económico. Pero pocas veces escuchamos a los Estados estar decididos a asumir responsabilidades.

Entre el 93 y el 95% de los recursos de los Estados provienen de la Federación. Y si esto fuera muy dramático, les quiero decir que hay estados del país que por razones "N" recaudan el equivalente al 0.3% de sus recursos. Bueno, me parece que tampoco se vale dejar la responsabilidad de recaudar en el gobierno federal, por doble vía: primero, porque es una tarea complicada, difícil y hasta desagradable, cobrar impuestos nunca ha sido el más aplaudido de los quehaceres públicos, y en seguida porque los Estados tienen que demostrar que tienen capacidad para hacerlo. Entonces sí más recursos, pero también más

facultades de este tipo, de este carácter, de esta naturaleza, para poder financiar su propio desarrollo y tener así la posibilidad de romper la perniciosa tasa cero.

Yo tuve la oportunidad de tratar mucho con los funcionarios de Hacienda, quienes cuando uno reclamaba -partiendo de la base de lo que uno consideraba justo-, más recursos, el expediente al que recurrían era el más sencillo: "¡Dime a quién le quito!". Es decir, el tamaño del "pastel", valga la expresión tan común, no aumenta. Entonces obviamente, si yo quiero una rebanada más grande, a alguien le tocará menos. Entonces el reto es hacer que el pastel crezca, y va a crecer en la medida en que haya más actores fiscales en la calle, explicando no sólo por qué la fijación de tales tributos, sino el destino de los mismos tributos. Y de esa suerte los Estados y los Municipios en una actitud de mayoría de edad en todos los terrenos, sabrán ir a la calle y acompañar al Gobierno Federal en esta nada sencilla tarea, con dos características o dos elementos adicionales que yo quisiera poner a su consideración:

La necesidad del establecimiento de fondos de compensación, existen ¿eh?, desde perfeccionarlos, de mejorarlos, para que no estén condenados. Los Estados con menor nivel de crecimiento relativo, a la pobreza eterna.

De tal suerte que también federalismo aquí es igual a solidaridad. Y los Estados que tienen mayores recursos tendrán que participar en una especie de, insisto, compensación a los que tienen menos.

Y algo más, la necesidad de contar con un organismo constitucional de carácter autónomo que permita a los Estados participar en este tipo de quehaceres.

¿Qué pasa con Hacienda actualmente? Y cuando digo "actualmente" es hace cinco años, ya hace diez. Es decir, no es un asunto de tal o cual gobierno, de tal o cual color. Hacienda es juez y parte. Es decir Hacienda reparte, como dice el dicho "parte y comparte y se queda con la mayor parte". Entonces yo no pretendo

sugerir el empobrecimiento de Hacienda, pretendo que haya una participación horizontal en la toma de estas decisiones.

Hace unos días se aprobó la integración de dos Secretarios de Finanzas a la Junta Directiva del SAT, del Servicio de Administración Tributaria, que sin ser lo que muchos queremos, bueno, es un viso de participación federalista.

Leí por ahí una nota de un compañero Senador que decía que a la mejor había observaciones. Es decir, vetaban, al Presidente, esta decisión. No conozco más que la nota aislada. Yo hago votos porque no ocurra, porque fue una expresión consensual de los partidos políticos. O sea, todos estuvimos de acuerdo en que sin ser lo que deseamos y lo que creemos que es necesario, ya marca una pauta para darle participación a los Estados para que tengan voz y voto y para que la voz, no sólo de esos dos, sino de sus iguales, de sus pares, pueda ser escuchada ahí.

Una última vertiente de este apartado: El federalismo que yo calificaría como cultural: La Federación mexicana, es decir, todas las federaciones, pero yo creo que muy especialmente la nuestra, es una federación asimétrica en riqueza, en recursos naturales, en población, en todo. Bueno, la expresión cultural que a mi juicio no es un asunto desdeñable, menos en un país con una carga cultural tan rica como la nuestra, nos da la oportunidad en este terreno, yo quiero volver a traer a cuento la modificación de los artículos 1 y 2 de la Constitución a propuesta de lo que se llamó: "la reforma indígena", bueno, la potestad de los gobiernos de los Estados, léase de los poderes o el Legislativo, para ser más exacto, de legislar abundantemente sobre el tema. Lo que pretendimos nosotros, y espero que mi tocayo coincida, es generar una especie de reglas marco, una expresión paraguas en donde lo mismo pudieran estar cobijados los seris que los yaquis, que los tzotziles o que los mazahuas y que ese desarrollo legislativo más preciso, exacto que nadie como los legisladores locales saben cómo atenderlo, lo haga cada uno de los Poderes Legislativos en su momento y en su oportunidad.

Yo creo y con ello termino, que el federalismo es un signo de los tiempos. El federalismo es una urgencia institucional, es un asunto en donde en lo general hemos coincidido los integrantes de las diversas bancadas en el Poder Legislativo y el Presidente de la República. No es un asunto fácil, al punto que aunque haya esta coincidencia general, debo admitir con toda honradez que no hemos avanzado en lo particular, desde cual es el sistema que vamos a adoptar para la distribución de competencias, facultades concurrentes, facultades exclusivas y concluyentes. Un ámbito de gobierno hace la planeación y los otros ámbitos la ejecución o qué.

Sin embargo, yo parto de la buena fe de los actores involucrados y del interés genuino en que esto sea impulsado. Y cuando hablo de los actores involucrados, y con esto efectivamente concluyo, estoy pensando desde luego en las legislaturas locales también. Si como es hoy norma constitucional, más temprano que tarde estas disposiciones les van a llegar, pues hay que involucrarse *ex ante* y no cuando nada más la posibilidad sea decir sí o no. Hay veces que siendo una ópera humana cualquier norma de este tipo, bueno sería una expresión arrogante y equivocada decir: *Es que aquí en el Congreso de la Unión no nos equivocamos*. Pues a la mejor no nos equivocamos, pero siempre habrá alguien que pueda aportar mejores ideas. Y en una actitud honrada, humilde, fraterna, yo creo que podemos incorporar a todos a la gran discusión nacional.

Hoy hemos tocado muy *a grosso modo* algunos de estos aspectos, hay muchos más del nivel de detalle, pero bueno esta que sea, como así lo entiendo, una estación, una más de otras que han pasado y unas que vendrán y que a todos nos interesa que en su momento no sólo por cubrir un trámite se aprueben en las legislaturas locales, sino que haya convicción y más aún entusiasmo por reivindicar lo local y de esta manera desterremos la subcultura de la sospecha y le demos paso al valor de la confianza recíproca.

Gracias por su atención.

-EL C. SENADOR CÉSAR JÁUREGUI ROBLES: Muchas gracias a nuestro ponente por sus siempre atinadas y muy conocedoras palabras sobre el tema del federalismo, que estoy seguro que con la variedad de temas que ha introducido en la discusión el Senador Camacho se generará una rica discusión precisamente en los actores, como él bien menciona, sobre este federalismo a la mexicana que es importante construir.

Para tal efecto iniciamos un espacio de preguntas y respuestas. Adelante, por favor.

-EL C. DIPUTADO LOCAL CARLOS TAMEZ CUELLAR: Buenas noches. Soy Diputado en el Estado de Coahuila.

En primer lugar quiero felicitar al Senador Camacho por esta disertación tan clara y que toca temas tan importantes y quisiera hacerle un par de preguntas.

La primera, menciona que se puede legislar en los estados en materia que es reservada a la federación, siempre y cuando no choque con la ley federal o que la supere incluso, ¿verdad? Se lo digo por esto, porque en el Estado de Coahuila tenemos muchas minas de carbón, y en aras del federalismo el 90 por ciento del carbón que se produce en México se produce en Coahuila y no se retribuye en esa proporción a Coahuila. Es decir, los pueblos donde se produce el carbón, donde se extrae el carbón, son pueblos que tienen una baja percepción económica y además se causa daño ecológico, que de alguna manera el Estado pudiera legislar en esta materia específicamente, para lo que son las minas o la minería de carbón de Coahuila y también de minería de hierro.

Y en segundo lugar quisiera preguntar, los tratados internacionales como que son fijados en bronce, porque no se pueden modificar y yo quisiera saber qué procedimiento se sigue para modificar los tratados internacionales. Hay algunos

tratados, por ejemplo el tratado ese o el convenio que se hizo respecto del agua, de la deuda que se tiene de agua y que el estado de Coahuila, a través de nuestro gobernador, se ha negado a restituir una sola gota de agua a los Estados Unidos, en virtud de que no se tiene. Y las características específicas del Estado en materia agraria también son muy diferentes y sentimos que es necesario legislar en esta materia, en fin, situaciones que sí quisiera que me ilustraran al respecto.

-EI C. SENADOR CÉSAR CAMACHO QUIROZ: Gracias señor Diputado. La precisión que vale la pena hacer al principio es que los estados no pueden legislar en aquellas materias que son exclusivas de la Federación. A las materias de los estados se les suele llamar *reservadas*, que es una derivación del 124, se entienden reservadas para los Estados. Entonces cuando hay una materia en donde explícitamente dice la Federación: Esto es mío, ahí no se puede, salvo que haya reforma constitucional.

Yo creo que el tema, por ejemplo de la minería, bueno, no me parece que sea absurdo pensar que pudiera ser eventualmente compartido, insisto, ahí no quisiera entrar en detalle, pero hay muchas materias en las que coincidimos; la reforma agraria, que también usted lo tocó; bueno, quizás los gobiernos de los estados puedan dejar de ser sólo auxiliares, como hoy son en varias materias de esta naturaleza y tener un papel mucho más destacado.

Ahora, por lo que hace a los tratados internacionales, como cualquier acuerdo de voluntades se puede modificar, nada más que no se puede modificar como también cualquier acuerdo de voluntades unilateralmente, es decir, para que un convenio de estos se pueda modificar, pues hay que sentarse y un nuevo convenio siempre implica sesiones mutuas, es decir, ni el Tratado de Libre Comercio es inmodificable. El propio tratado y cualquier tratado, tiene sus propios artículos modificatorios, el problema es que parece este juego que suele hacerse con naipes o fichas de dominó, uno le pega a una deseando nada más que esa se quede; ¡no!, si no le pega a una, pega en otras más y hay que hacer el cálculo de

ver cuáles son las consecuencias de modificar una cosa porque uno no está solo en la mesa, tiene una contraparte y va a decir: Bueno, yo tengo este tipo de derechos y para renunciar a ellos necesito esto otro.

En el caso del agua, sin meterme en apuros, no quisiera, bueno, hay derechos adquiridos también por los Estados Unidos de decir: Bueno, ¿tú quieres que yo renuncie a mis derechos? ¡En una de esas sí! Pero ¿qué crees? Que yo ahora te demando este catálogo. ¡Ah no, pues eso no me conviene! ¡Ah bueno, pues entonces mejor la dejamos así!

No hay reglas. Lo que sí le diría es que como cualquier acuerdo de voluntades es modificable, pero las reglas que se establecieron para establecerse nuevas, se tienen que revisar e insisto, uno no está solo y hay acuerdos o tratados mucho más complicados porque tienen más de dos partes.

-EL C. DIPUTADO LOCAL CARLOS TAMEZ CUELLAR: ¿Y cuál sería el proceso para ...?

-EL C. SENADOR CÉSAR CAMACHO QUIROZ: Habrá que ver los términos específicos y revisar cuáles son los derechos de los Estados Unidos sobre esto, que –insisto- son derechos adquiridos que se pueden deducir, incluso a las instancias internacionales; no es tan simple. Igual que un contrato privado de compra-venta o lo que sea. Alguien quiere dar por terminado el contrato, se dice en el derecho civil, no es aplicable en el derecho público, pero se dice que la voluntad de las partes es la suprema ley de los contratos. Bueno, si las partes se arreglan, enhorabuena, ¡ah, pero si alguna de ellas, unilateralmente hace algo, pues el otro lo demanda y quién sabe cómo nos vaya!

-EL C. SENADOR CÉSAR JÁUREGUI ROBLES: Gracias. ¿Alguna pregunta? Adelante compañero.

-EL C. DIPUTADO JOAQUÍN MALDONADO: Gracias Senador. Joaquín Maldonado, del Congreso del Estado de Puebla.

Don César, no hace mucho usted tuvo el privilegio y la oportunidad de ser Gobernador de su Estado, con esa experiencia rica de como comentaba hace un rato, a veces lidiar con los funcionarios federales en diferentes materias, seguramente tenía usted muy claro cuáles eran las limitaciones que tenía el Poder Legislativo de su Estado. Desde su personal perspectiva y con esa experiencia, ¿qué materias debieran los Congresos estatales reclamar para así, en aras de fortalecer el federalismo y al Poder Legislativo?

-EL C. SENADOR CÉSAR CAMACHO QUIROZ: Pues excelente pregunta. Este es uno de los grandes temas. Justamente mi tocayo y yo traemos este tema a discusión en el Senado, porque tenemos más de un planteamiento sobre esto.

Yo soy afecto al impulso de la concurrencia. Me parece difícil que en un país como el nuestro, materias que son quizás las más sensibles como la educación y la salud, puedan ser estrictamente federales o sólo locales. Yo creo que tenemos que delimitar con claridad meridiana qué le toca a cada una en la misma materia, es decir, hacer de esto una materia concurrente con una legislación que dé mayor margen de maniobra a los estados y a los municipios, si bien es cierto que una Campaña Nacional de Vacunación rinde mejor si es una campaña de cobertura absoluta que si cada Estado la hace cuando considera que es correcto , en la sinergia de la comunicación social y de la organización ciudadana pues creo que se aprovecha.

Pero yo creo que, por ejemplo, el tema de los Monumentos Históricos y las Zonas Arqueológicas que ha sido tradicionalmente federal, tendría que relativizarse y sin dejar que la Federación por ejemplo administre, cuide y todo lo que se debe a los grandes monumentos, las zonas arqueológicas y monumentos históricos, el INAH

se ha convertido para muchos municipios y estados en una barrera infranqueable, por momentos hasta absurda, porque para levantar las barras de un atrio, de un templo del siglo XVIII hay que esperarse 3 meses cuando son cosas tan sencillas que se pueden hacer no indiscriminadamente, no caprichosamente pero con lineamientos en donde haya mayor participación de la autoridad local.

Yo creo que el tema del desarrollo social y la organización ciudadana debe ser un tema local, yo creo que la posibilidad que el Gobierno Federal impulse grandes programas de beneficio social permiten a los estados y a los municipios organizar mejor a la sociedad, es decir, cada quien tiene su forma concreta, si es el Tequio Oaxaqueño, o las Faenas, o las Jornadas Dominicales, bueno que se haga al modo y al estilo de cada uno la Reforma Agraria y que se quede soslayo que ya también es casi marginal la competencia pública, en un tema en donde ya hay muy poco por hacer pero creo que, bueno, ese es un asunto que puede seguir siendo el transporte, el desarrollo urbano, es decir el transporte y el desarrollo urbano están asociados a la posibilidad de prestar servicios públicos y yo me iría más abajo, en el tema del desarrollo urbano con lineamientos que den las Legislaturas de los Estados, a mi juicio debería ir hasta al Municipio.

A los municipios les solemos endilgar problemas que ni se imaginan, porque quien autoriza y en mi Estado esto ocurre de la manera muy subrayada, son fraccionamientos donde de unos meses a otros ya hay 20 mil personas, 40 mil, no exagero la nota, hay ciudades nuevas que se forman en dos años, el que tiene, el que va a heredar, *per secula seculorum*, el problema de la presión servicios es el municipio y a veces ni siquiera los estados tienen los miramientos y consideraciones para los municipios en una materia tan delicada, el transporte decía. ¿Cuáles son las vialidades primarias, hacia dónde deben entrar las rutas y demás? Yo creo que debe estar regulado por las autoridades locales.

El tema de la Hacienda Pública es uno de los temas más difíciles, es un campo minado, pero yo creo que la Hacienda Pública de los Estados tiene que crecer

merced no sólo a estirar la mano, sino merced a un esfuerzo recaudatorio que le permita administrar lo que es suyo.

Hace un poco más de 20 años creamos un Sistema de Recaudación Fiscal que en su momento funcionó, que ya no funciona y que, bueno, entrando en la obsolescencia una de las formas de potenciarlo es dándole, a las autoridades estatales, mayores atributos en esta delicada materia.

Sería prolijo enunciar otros entre los que me vienen de golpe están estos.

-EL C. SENADOR CÉSAR JÁUREGUI ROBLES: Adelante, Diputado.

-EL C. DIPUTADO (no dijeron nombre, ni enfocaron en la televisión) Señor Senador César Camacho, lo felicito por la brillante exposición que, además, con los razonamientos expuestos, en cuanto a los antecedentes históricos entendemos muchas cosas de cómo es y qué esperamos del federalismo.

Creí entender y le pido que si no es así me corrija, que en el comentario que hacíamos con anterioridad, en relación con la participación de las legislaturas de los Estados, para la aprobación de una reforma constitucional, es decir para complementar el proceso de cambio con el constituyente permanente, creí entender que usted estaba de acuerdo en una mayor participación de las legislaturas de los Estados.

Yo sé que hay una iniciativa, ya presentada en ese sentido, por el Estado de Coahuila, hace ya cerca de ocho o diez meses, seguramente está en el Senado o está en la Cámara de Diputados; sin embargo y sé que este tema, como lo exponía hace un momento, lo hemos tratado como una de las propuestas que haremos llegar en su oportunidad ante el Congreso Nacional, sin embargo yo creo que dada esa buena disposición de su parte y tomando en cuenta la excelente participación que usted tiene dentro del Senado, yo lo invitaría a que –si está de

acuerdo- tomara la iniciativa, le pusiera manos a la obra y nos convocara, nos convocara por regiones o nacionalmente a los estados para que, de una vez tratáramos, junto con una Comisión del Senado, los puntos básicos para establecer quizás, un procedimiento en que se pueda dar esa participación, previniéndose de los posibles problemas que se originaran por las dilaciones o por la obstaculización que implicaran algunas reformas, porque creo que en esto hay consenso general de todas los congresistas locales, de hacer algo que se pueda plasmar ya en una reforma concreta de la legislación.

Y créame que esa reforma, ya cuando vaya aprobada por las dos terceras partes, por las Cámaras de Diputados y de Senadores, facilita va a salir en los Estados, cuando ya se nos dé más participación para intervenir.

-EL C. SENADOR CÉSAR CAMACHO QUIROZ: Yo estoy absolutamente de acuerdo, sería muy breve.

Hay que ponernos, o ustedes que tienen una relación más frecuente, por qué no trabajar sobre alguna propuesta y ahí lo vamos decantando. Lo que se entendió es correcto, yo estoy totalmente a favor e incluso lo he expresado en otros foros, me llamó la atención, porque llegando con eso me encontré y me resultó muy grato escucharlo, pero adelanto la dificultad operativa. O sea, yo mismo que he pensado cómo, es complicado.

Insisto, la idea viene desde el 24; o sea, no estamos pensando en algo absurdo, pensemos y aquí sí, si dicen que dos cabezas piensan más que una, pues una treintena con mayor razón y bueno, pues vamos procesando la propuesta y yo gustoso lo hago.

-EL C. SENADOR CÉSAR JÁUREGUI ROBLES: Diputado, una última intervención. El Diputado Barraza, de Chihuahua.

-EL C. DIPUTADO HÉCTOR BARRAZA CHÁVEZ: Sí, Senador. Coincido con sus planteamientos, me gustaría comentar sobre todo el tema fiscal, que es algo tan delicado como usted lo comenta y aquí en el reparto del pastel hay veces que es donde se dan algunas incongruencias, algunos problemas.

Si bien es cierto que se deben tener los fondos de compensación que usted nombraba ahorita, hace un momento, también es cierto que hay Estados en este país que, entre comillas, no entran dentro de esa etiqueta que requiere ese tipo de fondos, porque a veces se les considera Estados, incluso ricos –pudiéramos hablar de los Estados del norte- sin embargo, poniendo dos ejemplos: el caso de Chihuahua y de Baja California, tienen una gran migración de varios Estados del país, sin embargo de pronto Ciudad Juárez o Tijuana recibieron en unos cuantos años, así como en el Estado de México, 200, 300 ó 400 mil habitantes que llegan y demandan todo tipo de servicios: educación, vivienda, salud, seguridad pública, etc., y no se da un fondo de compensación para atender ese problema a esos municipios o a esos estados por parte de la Federación, porque se consideran estados económicamente solventes. Yo creo que sí tendrá que hacerse esa consideración en estos casos, porque esos estados ayudan a otros estados menos desarrollados a resolver el problema de esos ciudadanos, en una parte.

Por otro lado también, se tendrá que analizar algo que es muy grave, aquí se está diciendo el 97% de los impuestos que se cobran, los cobra la Federación porque no se está dando una corresponsabilidad por parte de los Estados y los Municipios. Yo creo que ahí, esta Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales, tenemos un gran reto y una gran responsabilidad, porque bueno, el caso y lo decía ahorita, hace unos momentos, el caso de Chihuahua cerca del 20% del presupuesto del Estado son recursos del Estado y hay ciudades como Juárez o Chihuahua, Nogales o Cuauhtémoc, donde cerca del 50% de su presupuesto es el Impuesto Predial y Traslación de Dominio.

Entonces que también se premie o se tome en consideración a quién sí cumple, porque también ahí a veces se da el efecto de que se desalienta ese famoso costo político, bueno yo cobro más, sin embargo no hay algo que compense y hay otros que no cobran y se les sigue dando el apoyo de manera preferencial, permanentemente. Yo creo que son temas delicados, difíciles, pero que sí se deben de tocar que son parte de la propia esencia del federalismo.

Por mi parte, felicitar por sus conceptos también.

-EL C. SENADOR CÉSAR CAMACHO QUIROZ: Gracias.

Desde luego que sí, son temas insoslayables admito que delicadísimos, no delicados y difíciles de acometer, porque el recurso y la distribución del recurso siempre genera polémica y dificultades, pero no por eso no hay que entrarle. Yo les quiero dar mi experiencia, no sólo es un conocimiento de datos, sino que viví una terrible inequidad en la distribución de los recursos, porque se cambiaron las formulas de manera casi abrupta, por ahí del 98, sería cuando se crea el Ramo 33 y se crearon los fondo nuevos, Fondo de Infraestructura Social y eso .

Hubo municipios a los que les llegó tanto dinero, que no supieron que hacer con él y hubo subejercicios y en mi Estado, la mitad de los municipios tuvo el primer año menos de lo que venía disponiendo. Evidentemente esto habla de la necesidad de graduar las medidas y evitar, por eso insisto yo en lo local, que desde la Federación se determine el destino de esos recursos. Así fue y así sigue siendo, entonces yo creo que nadie como las Legislaturas de los Estados tienen criterios locales para distribuir con mejor, con mayor tino este dinero. El argumento que yo he escuchado es, bueno se partidariza y los Congresos Locales a la mejor hacen tropelías. Miren sí partidariza; se puede partidarizar allá o aquí, es que la gente no es de fiar, puede no ser allá de fiar y tampoco aquí; los federales o los locales,

finalmente somos seres humanos, con los mismos problemas o las mismas dificultades o las mismas tentaciones.

Yo creo que hay que confiar en las autoridades locales y que de una cauda de recursos por Estado se determine ya, la distribución específica en las Legislaturas de los Estados, con criterios generales que esos sí se pueden establecer en la ley; el esfuerzo recaudatorio, el desarrollo económico, la marginación, la población, dar los criterios generales pero la aplicación específica dársela a las legislaturas locales.

Insisto, es paradójico, pero esta medida que impulsa a los Municipios es de corte centralista o sea, el gobierno nacional le manda recursos con centavos, hasta llegar los centavos a los municipios. Bueno y los estados ¿qué? y cuando digo los estados no estoy pensando en el gobernador, estoy pensando en las Legislaturas de los Estados. Esto ya existe un poco, es decir, existe y no funciona como debiera, funciona. Ya hay, ahora mismo, estímulos a la eficiencia recaudatoria, existen los fondos de compensación, por eso estados como el mío, Nuevo León u otros se quejan: "es que nos devuelven lo que nosotros mandamos". Yo creo que hay que matizar esa expresión, no nos pueden devolver lo que les mandamos, porque entonces, seríamos una Confederación y no una Federación, y si así fuera, están condenados -insisto- a morirse en el olvido los estados con menor desarrollo relativo.

Insisto, federalismo también es solidaridad, también es velar unos por otros. Creo que tenemos que evitar las exageraciones. Si es eso de que regresa todo, entonces para qué hay pacto federal, pero si la Federación, léase el Gobierno Federal, es el que determina todo, me parece que es injusto, porque escuchando criterios de base local, que a veces son –yo diría que siempre- tienen mayor sensibilidad, están más cerca de los problemas y de la gente, vamos a ir acertando más.

Yo creo mucho en el gradualismo. Si resulta difícil implantar de la noche a la mañana un sistema perfecto, vamos dando pasos en las cosas en donde hay consenso, en donde ni siquiera nadie, por razones partidarias, se puede oponer y vamos construyendo así algo que al final nos deje satisfechos a todos.

Por lo pronto lo que yo creo que podríamos considerar como un éxito de este encuentro, lo es para mí, se los aseguro amistosamente, es que todos tengamos la absoluta conciencia de que este país, a este país le urge una reforma sustantiva para que el federalismo no sea una declaración política, sino un asunto de todos los días.

-EL C. SENADOR CÉSAR JÁUREGUI ROBLES: No es un tema sencillo, es un tema que desde luego amerita la discusión permanente y como lo señala el ponente, a su necesaria revisión y de manera gradual ir mejorándolo. Es cuestión de equilibrios, es cuestión de revisión y es cuestión de justicia; es establecer realmente con seriedad, como se ha hecho en este encuentro, una aportación a establecer un sistema de competencias más equilibrado y más equitativo, sin que necesariamente cada uno nos arropemos con una bandera partidista o que vengamos aquí a defender nuestro espacio, nuestra milpa, en beneficio de intereses.

Ha habido casos, ciertamente, donde la buena voluntad se ha trastocado. Se ha hablado aquí, inclusive cuando se pretende entregar más recursos a los municipios, como se hizo en la pasada Legislatura, y lo único que se logró es ver algunos alcaldes en algunas regiones serranas, estrenando Suburbans, no mejorando realmente a su comunidad, y eso, lamentablemente, no puede ocurrir ese voluntarismo, sino que debe tener bases sólidas y me parece que es muy importante la participación de todos ustedes.

La transparencia en el ejercicio de este nuevo perfeccionamiento de nuestro federalismo requiere, indudablemente, de los actores principales, como son los Estados y los Municipios.

Yo saludo que hayamos abordado esta discusión, que da para mucho más y que se considere hoy en día, no la conclusión, sino el punto de partida. Muchas gracias por este espacio.