

Soberanía, federalismo y legislación en México: un análisis de la incidencia de los congresos estatales en la legislación federal (2009-2015)

Gómez Muñiz, M.^a, Macedonio Maya, O. E^b. y Godínez Cerda, E^c.

Resumen / Abstract

El ensayo aborda los conceptos básicos acerca de la soberanía en el contexto de un sistema de organización política de corte federal, en este sentido, se analizan corrientes teóricas acerca de estos tópicos vinculado al caso mexicano en el cual el sistema federal en materia de presentación de iniciativas de ley funciona de forma, más o menos, estable pero sin resultados destacables, para lo cual se analiza la incidencia de los congresos estatales en la generación de legislación federal en las últimas dos legislaturas del Congreso de la Unión (2009-2012) y (2012-2016) demostrando que en nuestro país, existe un federalismo atenuado o de fachada en materia legislativa.

Palabras clave: soberanía, federalismo, legislación, congresos estatales, iniciativas, legislaturas, facultades inmanentes

The essay addresses the basic concepts about sovereignty in the context of a system of political organization of federal court. In this sense, theoretical currents are analyzed about these topics linked to the Mexican case, in which the federal system in the matter of presentation of Law initiatives, work in a more or less stable way but without remarkable results, for which the incidence of state congresses in the generation of federal legislation in the last two legislatures of the Congress of the Union (2009-2012) and (2012-2016) demonstrate that in our country, there is an attenuated federalism or facade in legislative matters.

Key words: sovereignty, federalism, legislation, state congresses, initiatives, legislatures, immanent faculties.

a. El Doctor Magdiel Gómez M. es Profesor Investigador adscrito al Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara, Perfil PRODEP, es Licenciado en Estudios Políticos, Maestro en Filosofía Política y Doctor en Educación. Correo electrónico: magdiel.gomez@redudg.udg.mx.

b. El Profesor Omar E. Macedonio Maya es Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno (EPGB) por la Universidad de Guadalajara y Maestro en Ciencias Políticas por la Universidad de Guadalajara.

c. El Profesor Elibí Godínez C. se encuentra actualmente cursando el Doctorado en Sistemas y Ambientes Educativos por la Universidad de Guadalajara y se desempeña como docente en el Centro Universitario de la Ciénega. Correo electrónico: elibi.godinez@academicos.udg.mx.

I.- Introducción

El nacimiento de México como estado independiente estuvo marcado por diversos hechos complicados: por un lado, tras 11 años de guerra intermitente en 1821 se apreciaban las primeras notas de paz y las señales de que podría surgir una nueva nación; por otro lado, comenzaban las disputas en cuanto a la forma de organización que debería adoptar la nueva nación. Pasamos en menos de tres años por la consumación de la Independencia, la tentativa segregacionista de algunos territorios, el establecimiento y caída del Primer Imperio Mexicano (1821-1823) hasta llegar a la instauración de la forma republicana de gobierno.

Es justamente en este contexto que se genera el primer debate de corte ideológico-programático del México Independiente, si bien es cierto, lo que estaba resuelto era el hecho de que se quería que México fuera una república lo que aún no quedaba claro es qué tipo de sistema de organización política y de distribución de competencias se pretendía para el nuevo país.

Hay que recordar que fruto de la tradición de la época colonial, la entonces Nueva España poseía un sistema donde las grandes decisiones las tomaba el Virrey (nombrado de forma directa por el Rey de España) apoyado de algunos organismos locales (las llamadas Audiencias) que tenían funciones limitadas y más bien de apoyo al poder central; en términos generales, podríamos decir que existían antecedentes de estados regionales (con las audiencias y otras figuras propias de la época colonial) que gozaban de un poder limitado pero de una existencia formal. Por otra parte, los constituyentes de 1824 se encontraban con la gran influencia que tuvo en el ideario colectivo - tanto por la vecindad como por lo vanguardista de sus postulados - la Constitución de Filadelfia (1787) que dio forma a la organización de los nuevos Estados Unidos de América y que es la base para entender el federalismo como forma de gobierno.

A este respecto, es importante destacar el aporte que hizo Juan Jacobo Rousseau que en “El Espíritu de las Leyes” sostuvo que la república federativa

...era una forma de gobierno [consistente] en un convenio, según el cual, varios cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un Estado mayor que se proponen formar. Se trata [...] de una sociedad constituida por otras sociedades y susceptible de ir aumentando en virtud de la unión de nuevos asociados...” (Blanco, 2012:16)

Es precisamente éste el espíritu que alimenta a los llamados “Padres Fundadores” de Estados Unidos de América, mismos que en el famosísimo “El Federalista” número XV sostienen la necesidad de que la unión de estados (en su caso las primarias trece colonias) transiten de la esfera de una confederación a la de un sistema más permanente, nuevo que no se encuentre sujeto a las veleidades de los caprichos de alianzas individuales, al respecto puntualizaban:

No hay nada absurdo ni irrealizable en la idea de una liga o alianza entre naciones independientes para ciertos fines determinados [...] pero fueron rotas apenas formadas dando una provechosa pero penosa lección al género humano de cuán poco se debe fiar en tratados que no tienen más sanción que

las obligaciones de la buena fe, y que oponen las consideraciones generales de la paz y la justicia a los impulsos de los intereses inmediatos o de la pasión.

Renunciando a todos los intentos de un gobierno confederado, esto nos conduciría a una simple alianza ofensiva y nos colocaría en situación de ser alternativamente amigos y enemigos uno de otros según nos ordenaran nuestras mutuas envidias y rivalidades, alimentadas por las intrigas de las naciones extranjeras.

*Pero si no deseamos vernos en tan peligrosa situación; si nos adherimos al proyecto de un gobierno nacional o, lo que es lo mismo, de un poder regulador bajo la dirección de un consejo común, **debemos decidirnos a incorporar a nuestro plan los elementos que constituyen la diferencia característica entre una liga y un gobierno; debemos extender la autoridad de la Unión a las personas de los ciudadanos - los únicos objetos verdaderos del gobierno - . El gobernar implica la facultad de hacer leyes. A la idea de ley le es esencial que esté provista de una sanción o, en otras palabras, de una pena o castigo para el caso de desobediencia. Si la desobediencia no trae consigo una pena, las órdenes o resoluciones que pretendan ser leyes, no pasarán de la categoría de consejos o recomendaciones.** (Hamilton, 2013: 66-67)*

De esta forma, en El Federalista quedaba clara la nueva forma de organización política que debería primar en los Estados Unidos de América: el Federalismo, donde la unión de los estados tiene un fin superior que es la de unir fuerzas para la defensa común pero más aún unir voluntades para gobernar, es decir, para hacer leyes conjuntas. Es importante hacer notar algo importante, que en tanto en la confederación la escisión de un estado miembro es un paso natural en la federación la escisión es considerada sedición o felonía, una diferencia fundamental que debe servir para entender las notas esenciales del sistema.

Es precisamente que alimentados de este debate – inacabado hasta la fecha – que los primeros constituyentes mexicanos se debaten en elegir el modelo que debería regir los destinos de nuestro país, mismo que a pesar de que se decantan por el federalismo (muy a la usanza de los Estados Unidos de América) tiene notas particulares que son dignas de un análisis completo.

II.- El debate de la soberanía y el federalismo en los inicios del México Independiente

El debate de la soberanía y el federalismo - dos conceptos que aparentemente transitan por vías independientes - tiene un exponente de gran calado en las sesiones del Congreso Constituyente de 1823-1824 que tuvieron lugar con la finalidad de aprobar en todos sus términos el que es el documento fundacional (anterior a la propia constitución federal) del Estado Mexicano: se trata del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana fechada el 31 de enero de 1824 y en la cual se establecen las notas esenciales, básicas y directivas de la Nación Mexicana.

Es precisamente tal la riqueza del documento que como se describía en el párrafo anterior logró vincular dos conceptos magistrales en una relación compleja que hasta nuestros días es irresuelta ya que se debatía en su momento acerca de la soberanía. En este contexto, resulta revelador lo que señala el Dr. José Barragán quien sostiene que durante el citado Congreso Constituyente se pueden:

*Advertir que existen tres distintas concepciones entre los que patrocinan la tesis Federalista, a saber: una **primera concepción**, es aquella que contempla la soberanía como categoría única e indivisible. Por ello ante el dilema de otorgar este concepto bien a la nación toda, bien a los Estados, en cuanto tales, rápidamente excluyen esta última y defienden enteramente la primera.*

*La **segunda concepción** es la de quienes, estando de acuerdo en que la soberanía es una categoría única e indivisible, ésta corresponde a los Estados y solamente por cesión o delegación a la nación.*

*La **tercera concepción** mantiene una posición mixta, o de soberanía parcial, a favor de la nación y al mismo tiempo a favor de los Estados: aquella será plenamente soberana, pero sin perjuicio de la soberanía que corresponda a los Estados respecto a su régimen interior (Barragán, 2013: 46)*

Como se puede apreciar, estas tres concepciones hablan de la forma en que la soberanía puede ser “ubicada” en el contexto de un sistema federal, mismas que fueron materia de debate, no obstante, para aclarar esta problemática habría que establecer de forma precisa algunas notas del federalismo, que como bien afirma Josep María Vallés:

...lo que distingue a los estados compuestos es que el poder político se reparte originariamente entre instituciones que controlan ámbitos territoriales diferentes. Hay, pues, un acuerdo político de partida para compartir poder – y no sólo delegarlo – entre niveles de gobierno sin que un centro político pueda imponerse a los demás actores institucionales en todos los campos de intervención. En lugar del principio de jerarquía vertical propio de los estados unitarios, predomina en este modelo el principio de coordinación horizontal entre instituciones (Vallés, 2007:182-183)

Sumando estas dos visiones, podemos entender que realmente si el pacto federal es un acuerdo para gobernar en conjunto, para sumar fuerzas, pero también para crear un organismo superior que dicte las normas de observancia en todo el territorio, tan sólo son compatibles con la visión del estado federal, la segunda y la tercera concepción que describía Barragán.

Con la intención de zanjar esta discusión, comenta al respecto el Dr. Barragán que:

*...el documento clave del Pacto de Unión, la Acta Constitutiva de la nación mexicana sancionó el principio de que **la soberanía de pleno derecho y originaria radicaba en los Estados miembros. Y que sólo por cesión o delegación correspondía al ente Federal**, que es quien se esconde detrás de la palabra nación, ya que los centralistas jamás aceptan la idea de la Federación. Existen por tanto dos esferas soberanas: una absoluta y plena, la de los Estados miembros; y la otra, derivada o por cesión, la del ente Federal. Por supuesto que la población de todos y cada uno de los Estados forman la nación, la cual goza de una soberanía, que nadie le negó” (Barragán, 2013:55-56)*

Por tanto, se puede apreciar que la discusión al respecto se decantó por otorgar a la Federación poderes por derivación, haciendo que la soberanía radique en los estados miembros, mismos que de acuerdo a lo que señalaba El Federalista si quieren gobernar deben generar leyes, mismas que pasan necesariamente por el Congreso de la Unión, que tiene la representación máxima de la legislación homologada para todos los estados.

En este sentido, si en México priva el acuerdo de la soberanía por cesión o delegación al ente federal, si como repite Vallés se trata de “un acuerdo político para compartir poder” entonces ¿cuál es el papel de los estados – específicamente de los congresos locales – en la generación de gobierno (entendido en términos de El Federalista como “creación de leyes”) en el contexto de la normativa de corte federal?, ¿realmente los estados han consolidado su soberanía participando activamente en la creación de leyes?. ¿los estados – léase congresos estatales – han cedido de facto la soberanía en materia de legislación que les corresponde por derecho?

III.- La soberanía y la legislación federal en México

Es importante recordar que de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

...el derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; III. A las Legislaturas de los Estados; y IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes”. (CPEUM, 2015)

Se puede apreciar entonces que las legislaturas de los estados – entiéndase congresos estatales – es uno de los cuatro “jugadores” (en los términos de George Tsebelis) que tienen la capacidad de iniciar leyes o decretos. Si apreciamos en balance esta disposición constitucional tenemos que dos de los actores (que en realidad son tres dada la bicameralidad del Poder Legislativo Federal) son de corte federal, en tanto que uno de ellos compete al ámbito estatal y el último tendría su origen en el soberano popular, es decir, en el pueblo o colectivo.

Esto nos habla de que dentro del proceso de iniciativa la federación tiene mayor capacidad de realizar o imponer sus propósitos, por lo cual el peso específico de los estados está disminuido por el número de actores (en sentido unificado) aunque si aplicamos una matemática básica tendríamos que por el número de diputados y senadores tendríamos 628 posibles ponentes más el Presidente de la República que sumarían 629 personas con capacidad de iniciativa, en tanto que los congresos de los estados se tendrían 31 órganos integrados por más de mil posibles ponentes. Es importante precisar que, de acuerdo con el texto constitucional, un posible ponente puede ser solamente las “legislaturas de los estados” como un solo órgano integrado por cuando menos la mayoría simple de las mismas, en tanto que en la misma Constitución se puntualiza que son iniciadores “los diputados y senadores” en lo individual.

Esta realidad donde el peso específico mayor en la formulación de legislación se contrapone a lo que se supondría sería el paso natural dentro del sistema de distribución de competencias donde la soberanía es una capacidad que radica esencialmente en los estados, a este respecto, es importante analizar lo que señala Barragán quien afirma que:

El Federalismo mexicano es esencialmente un Pacto de Unión. Este pacto crea un ente, el federal, que goza de poder soberano derivado, y de personalidad jurídica y política soberana, pero también por derivación. Es una simple ficción jurídica.

El ente federal, en el exterior representa unívocamente a toda la nación. En el interior, ejerce facultades y atributos soberanos indiscutiblemente, pero asimismo por derivación, conforme al Acta Constitutiva o Pacto federativo y la propia Constitución que esté conforme al Acta. Los Estados miembros, en cambio, además de ser soberanos de pleno derecho o por origen, deben definirse en función de un territorio y de la población. Por ello es que tendrán en todo tiempo el derecho irrestricto de competencia natural intrínseca sobre dicho espacio territorial, salvo las facultades de coordinación de la Federación por causa del interés común”(Barragán, 2013:57)

Siguiendo esta línea de pensamiento se podría ratificar el supuesto del que partimos: que los estados deben tener un papel destacado en la configuración de la legislación que compete a todas las partes integrantes del pacto al ser ellas mismas iniciador e interesado del proceso legislativo, pero de nuevo nos encontramos con que no basta que en el tipo ideal así se visualice, sino que es necesario que estas acciones se operativicen.

El Federalismo y sus características de los controles jurídicos, políticos y sociales

Variable	Jurídico	Político	Social
Procedencia	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalizados • Interorgánicos • Horizontales <ul style="list-style-type: none"> • Legislativo y Poder Judicial • Ejecutivo y Poder Judicial • Verticales <ul style="list-style-type: none"> • Federalismo • Control internacional • Supraorgánicos • Derechos fundamentales 	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalizados • Intraorgánicos <ul style="list-style-type: none"> • Legislativo • Ejecutivo • Judicial • Interorgánicos <ul style="list-style-type: none"> • Horizontales <ul style="list-style-type: none"> • Legislativo y el Ejecutivo • Órganos constitucionales • Autónomos y el Poder Ejecutivo y Legislativo • Verticales <ul style="list-style-type: none"> • Federalismo • Órganos constitucionales • Autónomos • Control Internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • No institucionalizados <ul style="list-style-type: none"> • Grupos de presión • Institucionalizados <ul style="list-style-type: none"> • Supraorgánicos <ul style="list-style-type: none"> • Electorado • Pluralismo • Derechos fundamentales

Agente	Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Ejecutivo • Órganos constitucionalmente autónomos • Órganos internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Electorado • Grupos populares • Individuos
Objeto	Actos en concreto	Actuación del detentador	
Valoración	Objetivo	Subjetivo	
Resultado	Sanción por regla general	Sin sanción por regla general	
Oportunidad	Obligatoria	Voluntaria	

Fuente: El Federalismo como control del Poder

Las entidades federativas manejan un ejercicio de semi-autonomía en relación con las prácticas derivadas del Pacto Federal y por tanto, la simetría entre libertad de acción y ejecución se disminuye en la medida de su dependencia financiera y de las prácticas positivas de los poderes federales en los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial).

IV.- ¿Cuál es el peso específico de los estados en la legislación federal? Un análisis de las dos últimas legislaturas 2009-2015

En este contexto, y con la finalidad de demostrar la capacidad que han tenido las legislaturas estatales en la generación de leyes e iniciativas federales se analizan dos legislaturas federales, la LXI (2009-2012) y la LXII (2012-2015) que tienen características sui generis: por un lado, la primera se ubica en la segunda mitad del mandato presidencial cuando generalmente el Ejecutivo va perdiendo poder y peso específico, en tanto que la segunda se ubica al inicio del periodo del Poder Ejecutivo en un contexto generalmente favorable a este.

Estas condiciones le dan pertinencia al trabajo dado que analiza de forma precisa un continuo con todas las posibles variaciones cualitativas que se pueden presentar.

IV.1.- Legislatura LXI (2009-2012)

En este período, de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa (SIL) dependiente de la Secretaría de Gobernación se tiene que a lo largo de la legislatura los Congresos Estatales presentaron un total de 135 asuntos (tanto en la Cámara de Diputados, Senadores y la Comisión Permanente) de los cuales 107 (79.25%) fueron iniciativas y 28 (20.74%) proposiciones con punto de acuerdo; de estos asuntos presentados tan sólo 15 (11.11%) fueron aprobados de los cuales dos (13.33%) correspondieron a iniciativas y 13 (86.66%) a proposiciones con punto de acuerdo.

Del total de 135 asuntos presentados 86 fueron desechados (63.70%) y 33 (24.44%) continúan pendientes de atención.

Si comparamos estas cifras con las relativas a un sólo jugador importante en el proceso legislativo como lo es el Presidente de la República tenemos que el Ejecutivo presentó 783 asuntos de los cuales fueron aprobados 753, lo que arroja una efectividad legislativa del 96.16% es decir, de cada 10 asuntos presentados 9 fueron aprobados, en tanto que para el caso de las legislaturas estatales de cada 10 asuntos presentados 1 fue aprobado, seis fueron desechados y los tres restantes están pendientes de resolución.

Ahora bien, analizando el fondo de las propuestas y estimando la naturaleza de las mismas tenemos que las dos iniciativas aprobadas a lo largo de los tres años de legislatura (es decir, casi una cada año y medio) ninguna contiene asuntos relevantes que tengan como eje central la mejora de los estados dentro del contexto de la Unión Federal ya que las dos versan sobre temas que si bien no carecen de importancia si adolecen de una fundamentación estratégica que derive en beneficios tangibles a las entidades.

La primera iniciativa aprobada – propuesta por el Congreso de Guerrero – tenía por objeto

...reformular la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales para incluir el nombre del ilustre general Don Vicente Ramón Guerrero Saldaña en las arengas del Grito de Independencia; elevar a rango de fechas solemnes para toda la Nación las del aniversario del nacimiento del general Vicente Guerrero y la de la conmemoración del primer Congreso de Anáhuac y los Sentimientos de la Nación, y modificar el texto del 6 de noviembre de 1813 relativa a éstos mismos sucesos (SIL, 2015)

La segunda iniciativa tenía por objetivo

...reformular la fracción III del artículo 109 de la Ley del Impuesto sobre la Renta” con la intención de “exentar del ISR las jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, pensiones vitalicias provenientes de la subcuenta del seguro de retiro o de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, previstas en la Ley del Seguro Social y las provenientes de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro prevista en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los casos de invalidez, incapacidad, cesantía, vejez, retiro y muerte (SIL, 2015)

Como se puede apreciar las dos iniciativas aprobadas carecen de relevancia en el fortalecimiento de la autonomía de los estados frente a la federación, asimismo, si se analizan las 13 proposiciones con punto de acuerdo se puede ver que de estas, 11 tienen relación a exhortos en materia de presupuesto para la construcción de hospitales, realización de eventos y demás, en tanto que los restantes dos son relativos a temas de seguridad pública y aduanas.

Todos estos temas, sin embargo, no aportan al debate de fondo acerca de la soberanía de acción del gobierno estatal.

IV.2.- Legislatura LXII (2012-2015)

Por su parte, en la LXII Legislatura que es la primera del actual periodo presidencial – y que acaba de concluir en septiembre de 2015 - tenemos que de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa (SIL) dependiente de la Secretaría de Gobernación a lo largo de la legislatura los Congresos Estatales presentaron un total de 160 asuntos de los cuales 100 fueron iniciativas (62.5%) y 60 (37.5%) fueron proposiciones con punto de acuerdo; de estos asuntos presentados tan sólo uno fue aprobado (0.62%) del total de asuntos presentados y tenía carácter de iniciativa.

Esto nos habla de la escasa eficacia legislativa de los congresos estatales que tienen menos del 1% de sus iniciativas aprobadas, asimismo, hablando en términos globales del total de iniciativas y puntos de acuerdo presentados (160) fueron desechados 76 (47.5%) fueron atendidos (pero rechazados), 59 (36.8%) fueron atendidos y 24 (15%) están pendientes de atención.

Si comparamos estas cifras con las relativas a un solo jugador importante en el proceso legislativo como lo es el Presidente de la República tenemos que el Ejecutivo presentó 1005 asuntos de los cuales 967 fueron aprobados lo que arroja una efectividad legislativa del 96.21%, es decir, de cada 10 asuntos presentados casi 9.6 fueron aprobados, en tanto que para el caso de las legislaturas estatales de cada 10 asuntos presentados no se llega ni a uno aprobado (0.62%).

Cabe destacar que la única iniciativa aprobada en este período era relativa a la reforma y adición de diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal¹, en los términos siguientes:

...reformular el marco normativo local en materia político electoral. Entre lo propuesto, destaca: 1) establecer que la Procuraduría local contará con una Fiscalía Especializada para la atención de delitos electorales; 2) señalar que en el D.F. todas las personas gozarán de los derechos humanos que reconoce la CPEUM y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano; 3) precisar que los ciudadanos de dicha demarcación tienen derecho a: i) votar las consultas populares y demás mecanismos de participación ciudadana; ii) votar desde el extranjero en la elección de jefe de gobierno; iii) establecer que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante las autoridades electorales corresponde a los partidos políticos, así como a los candidatos independientes mismos que tendrán acceso a radio, televisión y a recibir financiamiento público; y, iv) iniciar leyes; 4) indicar que corresponde al INE realizar las demarcaciones de los distritos uninominales; 5) modificar los requisitos para ser Diputado así como la elección según el principio de representación proporcional; 6) estipular que los partidos políticos deberán promover y garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidatos a cargos de elección popular; 7) determinar que los diputados podrán ser reelectos hasta por cuatro periodos consecutivos y los jefes delegacionales podrán ser electos por un periodo adicional; 8) puntualizar que el sufragio será directo, personal e intransferible; 9) prever en el marco jurídico local que los partidos políticos locales y nacionales señalaran en las bases la coordinación y distribución de competencias entre el INE y el Instituto Electoral del D.F., así como la obligación de los partidos de publicar el padrón de militantes, conteniendo exclusivamente los apellidos paterno, materno, nombre o nombres del afiliado y fecha de afiliación; 10) especificar las facultades del IEDF así como su estructura organizacional; y, 11) mencionar que el Tribunal Electoral del D.F. se integrará por 5 magistrados elegidos por el Senado

¹ Hoy Ciudad de México. Con las adecuaciones correspondientes en los impactos burocrático administrativos que ello implica.

de la República, precisando los requisitos para ocupar el puesto de magistrado electoral. (SIL, 2015)

Como se puede apreciar, esta reforma si implica acciones de gran calado, no obstante, resulta decepcionante que los restantes de los asuntos presentados giren en torno a temas procesales y que no abonan de hecho a la gobernabilidad o el empoderamiento de los estados como partes integrantes del Pacto Federal, en este sentido, de las 100 iniciativas propuestas (de las cuales tan sólo se aprobó una) giran en torno a modificaciones relativas a las leyes de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, a temas de aguas nacionales, a declaraciones de años a nivel nacional (por ejemplo, declarar 2014 como Año de la Convención de Aguascalientes presentada por el congreso de la entidad hidrocálida) entre otros más; por su parte, las 60 proposiciones con punto de acuerdo contienen temas relativos a obras de infraestructura urbana diversa en específico dentro de las entidades federativas para lo cual se pide etiquetar recursos al respecto, cabe destacar que de los 60 puntos de acuerdo propuestos todos se encuentran en punto muerto (rechazados, por analizar, etc.)

Estas cifras nos hablan que a pesar de que los congresos estatales cuentan con una posición que en teoría debería explicitar mayor participación en la formulación de leyes federales en el contexto del pacto federal, lo cierto es que por omisión, error o incapacidad dichos entes soberanos no ejercen sus funciones a plenitud, dejando de lado una tarea fundamental de Estado: hacer leyes.

V. Conclusiones generales

Considero que este pequeño análisis nos da cuenta de la forma en que los congresos estatales y sobre todo las entidades federativas se ven a sí mismas en el marco de la Unión de Estados que dan forma a México: sin bien mantienen como bien afirma el Dr. José Barragán su soberanía lo cierto es que no la ejercen al visualizarse como un ente que no tiene posibilidades de exigir – no para sí, sino para todas las partes integrantes – fórmulas que les permitan con pleno respeto a la unión fortalecer su papel como actores preponderantes.

Pareciese – y así lo refleja el estado de sus iniciativas – que México vive en un estado federal de pantalla y con un sistema unitario de facto que no permite que los estados cuenten con fuerza suficiente para proponer (no imponer) acciones de fondo que les den margen de maniobra.

Queda claro pues, que los congresos estatales padecen una atrofia y falta de sensibilidad que les impide actuar desde lo local hacia lo nacional proponiendo no obras en beneficio de su estado sino esquemas que permitan a las entidades federativas participar en las decisiones relevantes de la Unión por medio no solo del Senado de la República (que venga el caso, ha perdido su naturaleza de representación de las partes integrantes de la Unión).

Por ejemplo, valdría la pena analizar la forma en que los congresos locales podrían participar en las asignaciones especiales que en el Presupuesto de Egresos se realizan intentando incidir en el uso y fin de los mismos; de igual forma, ningún congreso ha abordado con altura de miras una reforma política integral que permita a los estados celebrar acuerdos de subsidiariedad en las cuales puedan, dentro de sus posibilidades, atraer funciones de la Federación hacia ellos (en una especie de contrato similar al que se maneja en el modelo autonómico español) entre otras muchas accio-

nes más.

Lamentable resulta pues que en el papel se explicita una forma de organización política y que en la realidad prive un modelo que opta por la homogeneidad, la unión y el consenso, sin el debate, la crítica y sobre todo la propuesta que forman parte de los valores democráticos que México se jacta por defender a ultranza.

Bibliografía

- Barragán, J. (2013). *Crónicas del proceso de discusión del Acta Constitutiva de la Federación y de la Constitución de 1824*. Instituto de Estudios del Federalismo (IEF). Gobierno de Jalisco.
- Blanco, R. (2012). *Los rostros del federalismo*. Madrid, España. Alianza Editorial.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2015). Cámara de Diputados. Recuperado el 30 de diciembre de 2015 de: www.diputados.gob.mx
- Centeno, A. (2018). *El Federalismo como control del poder*. Estudio comparado entre Alemania, Estados Unidos y México. México., Ed. Porrúa.
- Hamilton, A. Madison J & Jay, J. (2013). *El Federalista*. Recuperado el 27 de diciembre de 2015 de: <http://libertad.org/wp-content/uploads/2013/04/El-Federalista.pdf>
- Sistema de Información Legislativa*. (2015). Secretaría de Gobernación. Recuperado el 27 de diciembre de 2015 de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>
- Vallés, J. (2007). *Ciencia Política, una introducción*. Barcelona, España. Editorial Ariel Ciencia Política.

