

DESCENTRALIZACION POLITICA Y FEDERALISMO: CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO DE MEXICO

Ricardo Uvalle Berrones

Profesor del Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Preámbulo

El tema de la descentralización política y administrativa es de importancia creciente. Alude en lo fundamental al concepto de poder. Además de su expresión doctrinaria y filosófica, la descentralización es un sistema de relaciones que dan vida y contenido al ejercicio del poder. Por eso, el poder en su acepción axiológica y cultural es un medio que permite garantizar el modo de vida de la sociedad y el Estado. También contribuye a que los ciudadanos puedan asociarse para convivir con la seguridad de que el Estado es el responsable de garantizarla. El Estado, como la organización política de la sociedad, es un conjunto de capacidades al servicio del bien común y es la institución que permite a la sociedad que su vida civil y pública sea impulsada con principios, normas y criterios de institucionalidad.

La descentralización, en este sentido, no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social.

En efecto, reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y contestataria. Reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión. Reconoce que la acción de gobierno responde a la unidad de mando, pero que no implica omitir lo diverso de la vida pública. La descentralización se vincula con las fuerzas predominantes de la sociedad y se identifica con los intereses primordiales del Estado. Por la descentralización, la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso. Por la descentralización, el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que él encara y representa.

Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder. En efecto, lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar. A mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin cortapisas. La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma. Permite a la vez, que la igualdad jurídica y política sea

uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno.

La distribución del poder implica el reconocimiento de que hay fuerzas activas a considerar para gobernar mejor. La exclusión de los factores reales de poder anularía a la descentralización e impide que la unidad del Estado sea armónica y eficaz. La descentralización se enlaza a la vez con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado en la sociedad, pero recibe contrainfluencias que tratan de paralizar su avance para que la distribución del poder no sea factible. Por su tendencia, favorece a los gobiernos locales, ya que son el "medio a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales".¹

Más allá de su importancia formal, que la tiene, la descentralización política es un sendero para ubicar la expresión real del poder en la sociedad y cuál su articulación con las decisiones del Estado. Determina asimismo, el *modus operandi* de la descentralización administrativa, ya que ésta alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción de gobierno. "La descentralización administrativa es una forma de administración indirecta, donde se realizan por parte de la administración directa del Estado, la transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas".²

La descentralización administrativa es tan amplia o restringida como amplia o restringida es la redistribución del poder que alimenta a la descentralización política. Su cobertura depende de cómo se desactivan los cotos de poder opuestos a la descentralización política. Sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni deben desconocerse. Su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la Administración Pública es capaz de generar. Revalorar la descentralización administrativa por el lado del desempeño institucional, ubica la acción de gobierno en su relación externa con la sociedad civil y sus agrupaciones ciudadanas. Sin desconocer la importancia introspectiva de la descentralización administrativa, sus resultados tienen que evaluarse de cara a los ciudadanos y vincularlos a los fines públicos que el Estado está obligado a cumplir.

El Estado, por tanto, es una conjugación de fuerzas

centrales y descentralizadas que le dan vida como la organización política de la sociedad y como el garante de la unidad civil de la Nación. El sistema de instituciones que integran la vida del Estado da cauce al comportamiento que sus diversos niveles de gobierno tienen. Lo federal, lo estatal y lo municipal, son esferas de poder que se manifiestan como fuerzas concurrentes o divergentes y que, sin embargo, forman parte del conjunto del Estado hasta configurar un sistema de relaciones causales e interdependientes. En el Estado se conjugan acciones y reacciones que dan movimiento a la vida política, definición a la vida pública y consistencia al ser mismo del Estado.

En la primera parte del presente ensayo, se formulan ideas generales relacionadas con el significado de la descentralización política y el federalismo; y de manera particular se aborda en la segunda parte el caso de México.

Descentralización y régimen político

La parte medular de la descentralización es su relación estructural con el régimen político. Es sabido que el régimen político es la suma de los poderes reales y actuantes de la sociedad que, al interactuar, definen el predominio que tienen la rama ejecutiva o la legislativa. Si el predominio es de la rama ejecutiva, el régimen se caracteriza por ser presidencial. Si el predominio es el legislativo, el régimen es parlamentario. El auge del Ejecutivo o el Legislativo es determinante para organizar el poder en la sociedad y para determinar la forma de gobierno.

En tal sentido, las constituciones políticas institucionalizan los centros de poder que definen la naturaleza del régimen político y establecen las reglas fundamentales para asegurar el gobierno de la sociedad. En este marco, la descentralización política y administrativa se determina por el modo de integrar el poder a través de las instituciones y por la forma en que se organiza y estructura la acción de gobierno. Pero son las condiciones históricas, sociológicas, política, económicas y culturales, las que orientan el curso de la descentralización. En términos de la historia política, el proceso de descentralización no es homogéneo, sino diverso. Por ejemplo: hay descentralización en términos de la cultura anglosajona o bien de la cultura latinoamericana.

Lo importante de la descentralización política es considerarla en la suma de centros, poderes, fuerzas e instituciones que sustentan a los regímenes políticos.

Son éstos la realidad del poder. Y la realidad del poder responde a factores ineluctables que se combinan a la manera de valores, intereses, costumbres y prácticas que cobran vida mediante patrones culturales y sus respectivas cosmovisiones.

La descentralización en cuanto sistema de vida insertado en el régimen político, contribuye a fomentar a la Administración Territorial sin quebrantar la unidad del Estado. Y contribuye a éste objetivo, porque los pesos y contrapesos pueden evitar la centralización innecesaria del poder, propiciando que los entes propiamente descentralizados tengan personalidad y autonomía para ejercer sus competencias. De acuerdo con Tocqueville, cuando la centralización se agudiza, la Administración Pública reacciona del modo siguiente: "El más insignificante cuerpo independiente que quisiera constituirse sin su concurso le producía terror; la más mínima asociación libre, cualquiera que fuese su objeto, la inoportunaba; no consentía que subsistieran más que aquéllas que ella había formado a su arbitrio y que presidía. Las mismas grandes agrupaciones profesionales le agradaban poco; en una palabra, no comprendía en absoluto que los ciudadanos se ingeniaran de la manera que fuese para solucionar sus propios asuntos; prefería la esterilidad a la concurrencia".³

Por eso, como bien se ha dicho, la descentralización empieza cuando se rompe el principio de jerarquía. Puede decirse que la descentralización exige simultáneamente voluntad y fuerza para que el poder sea eficaz. La voluntad sin fuerza es posición estéril. La fuerza sin voluntad es potencialmente la parálisis del quehacer político. Más aún: cuando la descentralización estimula las facultades de deliberación y ejecución y las une con la voluntad y la fuerza, se acrecenta la pertenencia a la vida de la comunidad política (el Estado) y se propicia que el ejercicio del poder sea multicentrado, no unicentrado.

De ahí que las decisiones encaminadas a dar cuerpo a la descentralización encuentren resistencias en el régimen político y de ahí también que los primeros pasos para descentralizar sean cautelosos, casi a la manera de una tutela administrativa. Cuando la descentralización empieza a tomar cuerpo y espíritu, en términos geográficos, sociológicos, culturales, políticos e históricos, se empieza a estructurar una colectividad territorial que exige de personalidad, autonomía y decisión para sustentarse como un sistema de gobierno.

Este es el fondo de la descentralización, motivo por el cual, las reacciones al interior del régimen político se desencadenan a favor o en contra de ella. La trayec-

toria de la descentralización política provoca reacomodos en la estructura del poder. Las relaciones entre la Administración Central y las entidades descentralizadas son ajustadas hasta conseguir su estabilidad y correlación institucional.

En el Estado moderno conviven pues, formas de vida central y descentralizada. En las primeras, las centrales, se alude a la unidad civil de la nación y a la unidad política de la sociedad que es el Estado. Las segundas, es decir, lo que corresponde a las entidades descentralizadas, las mismas se configuran mediante una redistribución inteligente del poder. Y tiene que ser inteligente para no provocar tensiones o dislocaciones que dañen los intereses fundamentales del Estado dados por su soberanía y su correspondiente dirección política.

En ningún momento la descentralización es antagónica con la centralización gubernamental, la cual es necesaria y saludable. Como proceso que consiste en transferir potestades que pueden ser gobernadas de manera local con autonomía y personalidad jurídica, la descentralización política es condición para desarrollar la sociedad y conservar mejor el Estado. Como decisión política de gran importancia, la descentralización es un conjunto de competencias que se transfieren por parte de la Administración Central a entes que se decide han de desenvolverse como gobiernos autónomos.

Con la descentralización política se evita que la centralización administrativa pueda "... enervar a los pueblos que se someten a ella, porque tiende sin cesar a disminuir el espíritu de ciudad. La centralización administrativa logra, es verdad, reunir en una época dada, y en cierto lugar, todas las fuerzas disponibles de la nación, pero perjudica la reproducción de las fuerzas. Las hace triunfar el día del combate, y disminuye a la larga su poder".⁴

La vida descentralizada tiene que formalizarse reconociendo que se pone fin a las relaciones jerárquicas. Si éstas prevalecen, se da paso a la delegación de facultades cuya figura más acabada es la desconcentración administrativa. Esta, sin embargo, responde a los imperativos de la autoridad central y su radio de acción se traslada de un lugar a otro, pero entre instancias igualmente centrales. Puede definirse la desconcentración administrativa como el conjunto de responsabilidades que se ejercen por parte de órganos que reciben la decisión de cumplir tareas, respondiendo en todo caso, a las directrices del mando unicentrado.

Por eso, con la desconcentración la relación del Estado con los gobernados es fundamentalmente admi-

nistrativa. Diríase que la Administración Pública trata con usuarios. Con la descentralización política en cambio, la relación se modifica y la condición de ciudadanos adquiere un contenido político. Esto significa que el ciudadano es considerado parte activa del proceso de gobierno y no mero receptor de beneficios o cortesías administrativas.

En su acepción política, el ciudadano desde el ángulo de la descentralización política tiene la opción de exigir una mejor gestión de los servicios públicos, dado que en su condición de elector puede castigar o recompensar al gobierno. Desde la óptica de la descentralización, los resultados finales de la acción de gobierno dan cabida a una mayor competencia y calidad. El ciudadano advierte cuáles son las capacidades de las distintas esferas de gobierno para atender y solucionar las demandas sociales. Obliga con eso a que la capacidad de gobierno sea constantemente mejorada para evitar los vicios y lastres de la cultura del centralismo y de la burocratización. Un gobierno de y para los ciudadanos es una de las ventajas de la descentralización política y es también una opción para que las instituciones democráticas sean salva-

guardadas teniendo como eje el goce de las libertades civiles y públicas.

Considerada desde el régimen político, la descentralización es también una forma para que los ciudadanos puedan participar democráticamente en las diversas esferas de los poderes públicos. Es una forma para que la relación gobernantes-gobernados sea más directa, justa y eficaz. Es una forma para que la acción del gobierno redunde en una mejor vida estatal y en una mejor convivencia pública.

La descentralización no es tan sólo un ideal o un paradigma. Es, ante todo, un modo de vida, un tipo de cultura; un modo de gobernar tomando en cuenta los valores de la libertad, la democracia, la igualdad y la justicia. Descentralización y régimen político son instituciones que se corresponden. Son instituciones vinculadas a la razón de ser del Estado y al modo de conducir la sociedad. Son instituciones cuyo alcance son los intereses públicos que la sociedad, los ciudadanos y el Estado determinan para asegurar la civilidad y la gobernabilidad.

Descentralización y federalismo

Con referencia al federalismo, la descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional. Y el federalismo es una forma de gobierno que responde, como bien decía Jesús Reyes Heróles, "a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo". El federalismo conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas. Pero se trata de una conjugación de relaciones donde lo óptimo es no el equilibrio puro o abstracto del poder, sino una configuración calculada, balanceada y correlacionada de poderes que garanticen la diversidad política y cultural en favor de la unidad del Estado, para acrecentar la vida civil de la sociedad y la expresión pública de las organizaciones ciudadanas. El federalismo es un medio para integrar la vida política de un país y fórmula para que las cuotas de poder sean regidas mediante acuerdos, reglas, potestades y el reconocimiento de autoridades supremas. El federalismo en la vida moderna da vida a un conjunto de poderes que deben dirigirse, coordinarse y colaborar a la manera de un todo armónico. El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos.

Como forma de gobierno, el federalismo es una



suma de poderes concurrentes que tienen como denominador común, la voluntad de cooperar tomando en cuenta diversos contextos de gobierno y por tanto, de decisión. Esto no significa que en el federalismo exista ausencia de conflictos. Por el contrario, desde el momento que alude a la categoría de gobierno es importante considerarlo como institución donde se abordan y solucionan problemas, conflictos de competencia e intereses contrapuestos. Como bien lo ha señalado Aaron Wildavsky, “el federalismo auténtico conlleva a la vez conflicto y cooperación, o centralización y descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado”.⁵

El federalismo en cuanto sistema de convivencia no es ajeno a las relaciones de conflicto y cooperación. Pero tiene vías razonables para que la acción de gobierno pueda aspirar al consenso y la legitimidad. Por factores geográficos y políticos, los ámbitos centrales, estatales, municipales y comunales cuidan intereses propios de su representación. Pero ello no significa que la interdependencia en la acción de gobierno no pueda lograrse. “De esta forma, es posible hablar de dinámica e interacción, considerando entonces el federalismo como un proceso, un movimiento perpetuo que oscila entre la diversidad y la unidad, la centralización y la descentralización... El federalismo en el sentido de descentralización (de poderes) se convierte así en un proceso donde las comunidades (regiones, provincias) interactúan como unidades autónomas”.⁶

Como bien dice Carl Friedrich, “En un sistema federal no puede haber soberano y nadie tiene la última palabra”. Sin embargo, es contrario al federalismo que se fermenten fuerzas centrífugas, dado que son fuente de desestabilización. El éxito del sistema federal de gobierno depende de las condiciones históricas de cada país. Tanto la cultura como las costumbres políticas son fundamentales para alentar o inhibir al federalismo.

El federalismo implica que la descentralización política le sea consecuente. Un federalismo proclamado en espacios centralizados, no tiene opción de realización plena. Un federalismo proclamado en terreno abonado para la centralización factual del poder, se queda en mera noción doctrinaria. En cambio, cuando hay decisión para dar vigencia al federalismo, es básico dar cauce a los movimientos de la descentralización política que, unida a la democracia moderna, permite que la representación geográfica –provincial, regional, comunal, municipal– de un país sea amplia y efectiva.

Se entiende por federalismo, un proyecto de vida política que, organizado como forma de gobierno, tiene como sustento instituciones democráticas y representativas que dan cuerpo a relaciones de poder que permiten la cohesión en la acción de gobierno, dado que ésta se nutre con la existencia de centros autónomos que están dotados de personalidad jurídica y política.

Por el federalismo, un país se integra como nación, sociedad civil, gobierno y Estado. Por la descentralización, un país oxigena su unidad política, da cabida a la equidad institucional y material, se fortalece la autonomía y la personalidad de otros centros de gobierno y se reconoce la pluralidad, contrastes y deseos de la comunidad política. Como bien señala Pedro Zorrilla Martínez, “La descentralización real debe ser en muy cierto sentido una respuesta, una correspondencia, una reciprocidad, un reconocimiento; más aún en una sociedad contrastada, diversa y plural.”⁷

El Nuevo Federalismo en México

México se ha señalado, se encuentra en los umbrales de un Nuevo Federalismo. El federalismo mexicano se encuentra institucionalizado en un régimen político que, de acuerdo con la Constitución de 1917 es presidencial. Sin embargo, la práctica del poder, su cultura política y el ejercicio del mando unipersonal han creado en realidad un régimen presidencialista.

Puede decirse que la República Federal, Democrática y Representativa es una utopía, es decir, algo que todavía no se consigue, pero que es necesario hacer realidad. Se tiene en el País una República presidencialista y no una República Federal, Democrática y Representativa. El Nuevo Federalismo se postula mediante tesis gubernamentales, pero es un reclamo que tiene su origen en la sociedad civil y en la dinámica de los movimientos regionales⁸ para reivindicar a los gobiernos locales. Son éstos por su carácter electo, representativo y plural, los que demandan que su personalidad jurídica y política, así como su autonomía financiera y fiscal sea real, no declarativa. Los gobiernos locales tienen que fungir como centros que coadyuven a través de políticas públicas efectivas, a promover con el esfuerzo de los privados y las organizaciones públicas, polos de desarrollo sustentable para ampliar y fortalecer los mercados regionales.

Sin embargo, el Nuevo Federalismo tiene que erradicar el divorcio que aún subsiste entre los factores reales de poder y la constitución escrita, situación que

conlleva a una vida institucional que da cabida a la centralización acentuada del poder “en México no existe un verdadero régimen republicano, representativo, democrático, federal como el que enuncia la Constitución vigente, sino una especie de monarquía absoluta y centralista con ropajes republicanos”.⁹

La proclama del federalismo frente al centralismo fue formulada magistralmente por José María Luis Mora en 1837, al vincularlo con la lucha entre la “marcha política del progreso y la marcha política del retroceso”, las cuales evidenciaban a la vez, el afán por conseguir o impedir la unidad civil de la nación “A la voz república se añadió la palabra federal, y esto ya empezó a ser algo; pero este algo estaba tan envuelto en dificultades, tan rodeado de resistencias y tan en oposición con todo lo que se quería mantener, que no se necesitaba mucha perspicacia para prever la lucha no muy remota entre el progreso y el retroceso”.¹⁰

Como bien se ha señalado, “La voz federal fue algo, en virtud de que las fuerzas que la vieja sociedad, por su naturaleza e intereses intrínsecos, se hallaban centralizadas, eran centralistas, y las fuerzas de la nueva sociedad –las localidades, la embrionaria clase media– eran en sí mismas descentralizadas y descentralizadas”.¹¹

Sin embargo, las tesis del federalismo que proclamaron junto con Mora, tanto Mariano Otero como Lorenzo de Zavala, no se han cumplido, debido a que la centralización del poder, aunada a la falta de contrapesos reales y efectivos en el régimen político, articulan el predominio de la institución presidencial sobre los demás poderes. La fortaleza del Ejecutivo no está a discusión. México necesita un presidente fuerte pero que tenga, cuando ejerza el poder, contrapesos institucionales que eviten la desigualdad en el ejercicio del mismo.

En este sentido, el Nuevo Federalismo que se proclama no es únicamente un asunto casuístico o de mera coyuntura. Tiene implicaciones estructurales vinculadas con la naturaleza del régimen político. Es en éste, donde la estructura, organización y distribución del poder tiene candados que impiden acceder a un auténtico federalismo. El federalismo mexicano se encuentra limitado por el papel protagónico del presidencialismo. Las relaciones políticas son asimétricas y las relaciones administrativas favorecen al poder central en detrimento de los estados y los municipios.

El Nuevo Federalismo hay que ubicarlo como una protesta contra el exceso de la centralización improductiva, decadente y ahistórica. Los rendimientos de-

crecientes de la centralización frenan los propósitos en favor del federalismo. Hoy día, la sociedad mexicana es otra. Es más politizada, informada y emprendedora. Las fuerzas que adormeció el centralismo parecen despertar con auge e iniciativa para fungir como protagonistas de la vida social y política “Ahora, a diferencia de los años sesenta y setenta, resalta la presencia activa e interlocutiva de los ciudadanos ante hechos y situaciones que anteriormente pasaban inadvertidos, y hoy son la arena en la cual se dirimen conflictos entre diversas maneras de entender la gestión pública”.¹²

Las marchas, las protestas, los plantones, las movilizaciones en diversos puntos del País, son testimonio de que la energía ciudadana no admite el paternalismo político, las decisiones verticales, los arreglos de cúpula y las cuotas clientelares del poder. Los movimientos en pro de la movilidad horizontal cobran fuerza e ímpetu. La reacción ciudadana en contra del gran gobierno es continua. Por eso, el Nuevo Federalismo se manifiesta como alternativa de cambio progresivo y gradual para que la sociedad mexicana se reacomode sin violentar principios institucionales.

El Nuevo Federalismo tiene que ser producto de un replanteamiento de las relaciones de poder dadas entre el centro y los gobiernos estatales y municipales. Tiene que ser producto de la fuerza creativa de la sociedad civil, correspondiendo al Estado la tarea de coordinar mediante acciones de gobierno, que los nuevos equilibrios del poder no marginen o excluyan a grupos, regiones y comunidades. Sin el fortalecimiento de los gobiernos locales, el Nuevo Federalismo es capítulo incompleto y el desarrollo regional sería inviable “No obstante, en las inéditas condiciones económicas actuales, los gobiernos locales no pueden limitarse a cumplir con las tareas más elementales, es necesario que tengan un papel activo y determinante en el desarrollo económico del territorio a su cargo. De la capacidad para intervenir exitosamente en éste ámbito dependerá el que diversas regiones alcancen un papel importante en el mundo de la producción y contribuyan al progreso económico de su país o, por el contrario, queden al margen de los circuitos económicos y se conviertan en carga para el resto de la nación”.¹³

El Nuevo Federalismo sólo puede emerger si en el régimen político hay la voluntad de dar cabida a más actores del poder. La distribución del poder en un país como México es condición de sobrevivencia política para acceder a una más amplia y nutrida vida pública. Si el Nuevo Federalismo que se postula no llegará a cuajar como opción de cambio institucional y como

cabeza de los esfuerzos reformadores para fortalecer la vida política, tendrán que asumirse altos costos relacionados con la reacción intermitente de los ciudadanos hacia el gobierno. Uno de esos costos lo constituye la desconfianza hacia lo que el gobierno realiza y la disminución sensible del grado de credibilidad ciudadana.

En el interior de la República surgen y se desarrollan movimientos que reclaman mayor participación política, fiscal y financiera en favor de los gobiernos locales. Reclaman el respeto a la autonomía de las entidades federativas y solicitan que los esquemas de la Administración Central sean revisados para conseguir una más justa correlación de fuerzas y una mejor distribución de los beneficios " ... en el umbral del siglo XXI México debe avanzar hacia un renovado federalismo; un federalismo que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza en cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión. En la construcción de ese nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno".¹⁴

En el caso de los municipios la situación es más difícil debido a los factores siguientes: "1) El principal problema del municipio lo constituye el hecho de no contar con suficientes fuentes de ingresos; 2) El porcentaje de ingresos propios (administrados directamente por el municipio), tales como impuestos a la propiedad inmobiliaria, derechos y aprovechamientos, es muy bajo en relación con las participaciones federales y 3) El porcentaje de gastos corrientes en los municipios es muy superior al que se dedica a gastos de inversión".¹⁵

El Nuevo Federalismo es ante todo una toma de conciencia. Es una opción de cambio democrático para que la sociedad y el Estado finquen nuevas bases de relación, consenso y legitimidad. El Nuevo Federalismo se enlaza con las demandas por democratizar el poder, con el empuje del pluralismo y con la necesidad de que las relaciones de poder no suplanten, en aras de un pragmatismo desbordado, el imperativo de tener un Estado de derecho.

El Nuevo Federalismo da cuenta de los diversos problemas regionales que el País tiene. Ha llegado el tiempo de acabar con la tutela política que anula la

autonomía de los gobiernos estatales y municipales. Ha llegado el tiempo de la emancipación institucional de los gobiernos locales, instituciones representativas de la sociedad. Ha llegado el tiempo de que el Nuevo Federalismo sea consecuente con la vigencia plena de un Estado de leyes y no solamente de un Estado Nacional, en el cual la centralización indispensable en favor de la defensa y soberanía del País, así como las funciones centrales de promoción, coordinación y regulación, sean la base para impulsar la descentralización política "...un Estado con una administración altamente descentralizada se caracterizaría por una administración central que conserva pocas pero vitales funciones públicas, al tiempo que comparte con los gobiernos locales el resto de las competencias".¹⁶

El Nuevo Federalismo implica la reforma del régimen político o si quiere, la reforma del poder. Su contexto tiene que estar dado por: 1) el fortalecimiento real y formal del poder legislativo; 2) el incremento de la representación política en el órgano legislativo; 3) el reconocimiento real de que los gobiernos estatales y municipales sean centros con capacidad de decisión y autonomía; 4) el reconocimiento de que los gobiernos estatales y municipales tengan autonomía fiscal; 5) que la descentralización política sea fruto de la redistribución del poder; 6) por la institucionalidad de un auténtico sistema de partidos competitivos que evite el bipartidismo; 7) por la democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana; 8) por el fortalecimiento de la autonomía del poder Judicial; 9) por el diseño y ejecución de políticas que fomenten el desarrollo regional y 10) por modernizar los sistemas de gestión pública para facilitar la cooperación interinstitucional entre los diversos órdenes de gobierno.

El Nuevo Federalismo tiene que dar cabida a una nueva forma de comunicación política donde el trato entre los poderes federales, estatales y municipales permita ensanchar los cauces de la vida democrática. Los tiempos de la omnipotencia central no son consecuentes con las proclamas de la democratización. Los riesgos de la centralización retardataria son fermento para excluir a grupos, regiones, comunidades y gobiernos de las ventajas que trae consigo el desarrollo regional. El Nuevo Federalismo es reclamo constante y punto de partida para dar una nueva configuración al poder político. "Un federalismo fortalecido no puede resultar de la desaparición de la autoridad nacional, ni la democracia significa aniquilar a una fuerza política para fortalecer a otras, ni la República significa debilitar a un Poder para vigorizar a otros, ni el federalismo significa suprimir al gobierno federal."¹⁷

Por eso, su conexión es inevitable con el régimen político. Por eso, la importancia de que el régimen presidencial sea la expresión más genuina de un poder con límites inteligentes para su ejercicio y que sus atribuciones legales y legítimas sean producto de lo que la sociedad necesita para asegurar su progreso y desarrollo.

Por eso, el Nuevo Federalismo es también base para estructurar un sistema de partidos que pueda institucionalizar la competencia política en su faceta regional. El País no es un mosaico unicentrado de opciones, intereses y grupos. Es un mosaico heterogéneo, desigual y plural conformado por relaciones multicentradas que necesitan articularse con orientación descentralizada.

La descentralización del poder es condición para dar vigencia al Nuevo Federalismo en términos de equidad política y justicia distributiva para evitar que las prácticas del presidencialismo obstruyan la factibilidad de una auténtica República Federal, Representativa y Democrática.

Conclusión

En México, el modo de vida centralista ha tocado límite. No hay condiciones económicas, políticas ni sociales para continuar perpetuando la forma central de ejercer el poder que en otras épocas fue eficaz. La sociedad civil ha reaccionado y continuará reaccionando para evitar que el estatismo centralista ocupe espacios que ella misma reclama, al igual que sus organizaciones públicas.

El agotamiento del centralismo no es inercial ni casual. Obedece a circunstancias que cada país genera y reproduce. En el caso de México, las demandas por democratizar el poder y sus beneficios es producto de la revitalización de la vida pública y de la multiplicación del pluralismo político. No más centralismo; no más estatismo improductivo, son proclamas que se relacionan con el imperativo de asociar como forma de gobierno tanto al federalismo como a la descentralización política.

El federalismo sin la descentralización es intención doctrinaria. La descentralización sin federalismo es declaración formal de propósitos. En consecuencia, los nuevos tiempos que el País vive dan cuenta de que la consolidación de la democracia moderna es aún trayecto por recorrer. La trilogía federalismo, descentralización y democracia son el arquetipo a vertir como realidad institucional para que la estructura del

revista mexicana de
COMUNICACION

La *Revista Mexicana de Comunicación* es producto del trabajo de un grupo de investigadores y trabajadores de los medios cuyo propósito es abrir un espacio periódico en donde la reflexión, el análisis y la discusión contribuyan a esclarecer el papel que juegan los medios masivos en el conjunto de la sociedad mexicana

RMC ES EL MEDIO IDÓNEO PARA MANTENERSE AL DÍA
EN TODO LO RELACIONADO CON EL MUNDO DE
LA COMUNICACIÓN

Gratis la revista Informativa *Bitácora RMC*

BÚSQUELA EN SANBORN'S, OPCIÓN, GHANDI, EL JUGLAR, CIENCIAS POLÍTICAS, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, REFORMA, UDLA, SOR JUANA, CINETECA NACIONAL, EUREKA, SÓTANO DE COYOACÁN, CARLOS SEPTIEN, IBEROAMERICANA Y EXPENDIOS DE PERIÓDICOS Y REVISTAS.

NS 10.00

Suscripciones por 12 números: N\$100.00 en el D.F., N\$110.00 en los estados. Del interior, envíe giro postal a nombre de AGB Comunicación S.A. de C.V., Guaymas 8-408, Col. Roma, México, D.F. 06700. Tel. 208 58 45 y 208 42 61; de 9:00 a 15:00 y de 17:00 a 19:00 hrs.

poder sea justa y eficaz. En este sentido, el primer escalón a fortalecer en el mosaico de la vida nacional son los gobiernos locales. La democracia empieza cuando los ciudadanos eligen gobiernos locales por decisión propia, no por "sugerencias o líneas centralistas".

Sin gobiernos locales verdaderos, no es posible que la democratización del poder sea real y efectiva. Son los gobiernos locales la base para que la forma de gobierno republicano adquiera presencia significativa y democrática. Por los gobiernos locales, la ciudadanía puede tener más y mejor comunicación con las instancias de la gestión pública. La cercanía con el proceso de gobierno es más real y auténtica, evitando así, una diversidad de filtros e interlocutores centralistas que únicamente divorcian al gobierno de los ciudadanos.

El binomio descentralización-federalismo sólo puede cuajar como sistema de gobierno, siempre y cuando los gobiernos locales sean respetados como ámbitos de autonomía, gestión y realización pública. La República Federal, Democrática y Representativa es el paradigma a conseguir tomando en cuenta sus antece-

dentes doctrinarios, la lucha entre liberales y conservadores y la necesidad de que la convivencia de los opuestos sea más equitativa. Nada más distante de la verdadera democratización del poder que proclamar una República Federal con prácticas centralistas. Nada más distante de la verdadera democracia que tener gobiernos locales supeditados al poder central. Nada más distante del Nuevo Federalismo, no insistir en la necesidad de que el fortalecimiento fiscal de los gobiernos locales es condición para asegurar la prosperidad del Estado nacional.

La vigencia del federalismo y la descentralización política es clave para asegurar la gobernabilidad democrática. El ejercicio del poder tiene que sustentarse en mayores consensos y en esta tarea los gobiernos locales juegan un papel por demás importante. La gobernabilidad del País depende en gran medida de cómo los gobiernos locales asumen su responsabilidad histórica e institucional.

Notas

- ¹ Sebastián Martín Retortillo Baquer. *Descentralización administrativa y organización política*, p. 155.
- ² Fernando Garrido Falla. *La descentralización administrativa*, p. 163.
- ³ Alexis de Tocqueville. *El antiguo régimen y la revolución*, p. 100.
- ⁴ Alexis de Tocqueville. *La democracia en América*, p. 98.
- ⁵ Aaron Wildavsky, citado por Edmon Orban en, *El proceso de descentralización en el Estado federal Industrial: perspectiva teórica y metodológica*, p. 71.
- ⁶ Edmon Orban, *op. cit.*, p. 64.
- ⁷ Pedro G. Zorrilla Martínez. "Fortalecimiento de las autonomías y democracia política y administrativa", p. 22.
- ⁸ "... a partir de 1988 el ciclo de lo regional se conectó con un escenario nacional y la conjunción es hoy día la que marca el ritmo de los reclamos democratizadores. En ese sentido, no son los ritmos graduales y los avances regionales y municipales los que van a marcar el tiempo de los cambios, sino la combinación de lo regional con los acontecimientos extraordinarios nacionales, que involucran reclamos comunes... sumados a nivel local, hay una serie de espacios estatales y nacionales que marcan las luchas cívicas o los movimientos sociales". Alberto Aziz Nassif, *Municipio y transición política: una pareja en formación*, pp. 209-210.
- ⁹ Enrique Krauze. *Procurando entender*, p. K.
- ¹⁰ José María Luis Mora. *De las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837*, p. 5.
- ¹¹ Jesús Reyes Heróles. *El liberalismo mexicano, La sociedad fluctuante*, T. II., p. 6.
- ¹² Miguel Bazdresch Parada. "Gestión municipal y cambio político", p. 26.
- ¹³ Manuel Gutiérrez Vidal y Sarah Martínez Pellegrini. "El papel de los gobiernos locales", p. 93.

¹⁴ Ernesto Zedillo. *Un Nuevo Federalismo para fortalecer la Unidad Nacional*, p. 31.

¹⁵ Rodolfo García del Castillo. "Retos y perspectivas de la administración municipal en México", p. 426.

¹⁶ Manuel Gutiérrez Vidal y Sarah Martínez Pellegrini, *op. cit.*, p. 88.

¹⁷ Ernesto Zedillo, *op. cit.*, p. 32.

Bibliografía

- Aziz Nassif, Alberto. "Municipio y Transición Política: Una Pareja" en *En Busca de la Democracia Municipal*, Libro coordinado por Mauricio Merino, México, Colegio de México, 1994, pp. 207-221.
- Bazdresch Parada, Miguel. "Gestión Municipal y Cambio Político", en *En busca de la democracia municipal*, Libro coordinado por Mauricio Merino, México, Colegio de México, 1994, pp. 25-60.
- García del Castillo, Rodolfo. "Retos y perspectivas de la Administración Municipal en México", en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, Núm. 2, segundo semestre, 1994, pp. 399-453.
- Garrido Falla, Fernando. "La descentralización Administrativa", en *Revista de Administración*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 63-64, Julio-Diciembre, 1985, pp. 157-207.
- Gutiérrez Vidal Manuel y Sarah Martínez Pellegrini. "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional", en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, Núm. 1, Primer Semestre, 1994, pp. 85-119.
- Krauze, Enrique. "Procurando Entender", en *Revista Vuelta*, Suplemento Extraordinario, México, Núm. 207, Febrero, 1994, pp. J-M.
- Mora, José María Luis. "De las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837", en *Obras Sueltas*, México, Editorial Porrúa, 1963, pp. 5-46.
- Orban, Edmond. "El proceso de descentralización en el Estado Federal Industrial: Perspectivas teórica y metodológica", en *Revista Internacional Ciencias Administrativas*, Vol. 57, Núm. 2, Junio, 1990, pp. 61-73.
- Retortillo Baquer, Sebastián Martín. "Descentralización Administrativa y Organización Política", en *Revista de Administración Pública, Descentralización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 63-64 Julio-Diciembre, 1985, pp. 139-156.
- Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*, Tomo II, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Tocqueville, Alexis. *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Editorial Guadarrama, 1969.
- Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Zedillo, Ernesto. "Un nuevo federalismo para fortalecer la unidad nacional", palabras del Presidente de la República en el Foro Nacional hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jalisco, 29 de marzo de 1995, en *Revista Enlace*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Núm. 36, Marzo-Abril, 1995, pp. 31-32.
- Zorrilla Martínez, Pedro. "Fortalecimiento de las autonomías y democracia política y administrativa", en *Revista de Administración Pública, Descentralización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 63-64, Julio-Diciembre, 1985, pp. 17-27.