

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN CONTEMPORÁNEOS

Pedro Martínez Martínez

Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

El presente trabajo trata de resumir algunas posturas acerca del federalismo como principio organizador del poder y de la descentralización como proceso que lo sustenta. Para ello se cumple el siguiente orden de exposición.

- 1) El problema de los países desarrollados y subdesarrollados a la hora de adecuar sus sistemas a los nuevos requerimientos de democracia y de descentralización del poder político.
- 2) El análisis de los conceptos de federalismo, su función y algunas experiencias vigentes, como los llamados federalismos intraestatal e interestatal, federalismo cooperativo y dual (los casos de Canadá y Estados Unidos, y los de Bélgica, Suiza y Alemania).
- 3) Las experiencias descentralizadoras en Italia y Francia, así como los casos de autonomías y regionalización, destacando sus potencialidades y ventajas.
- 4) Diferencias entre el federalismo y unitarismo de los países latinoamericanos, señalando las más importantes en relación a las formas en que implementaron sus procesos descentralizadores.
- 5) El caso mexicano se aborda con particular interés, atendiendo los aspectos más relevantes del

debate actual (demandas de más y mejores espacios de democracia, y una mejor distribución de recursos, es decir, un mejor sistema de participaciones fiscales).

- 6) Argumentación en favor de una mayor autonomía del municipio, como una instancia de gobierno que debe ser el depositario y beneficiario de todos los esfuerzos federalizadores y descentralizadores.

El federalismo

El federalismo y la descentralización han cobrado gran relevancia en la actualidad como principios de organización política y administrativa de los países. Un ejemplo lo constituyen los países de la ex-Unión Soviética, y de Europa oriental y medio oriental, que ven al federalismo y la descentralización como alternativas al centralismo y autoritarismo y como instrumentos que evitarían la caída de sus sistemas políticos. Rainer-Olaff Schultze menciona que esas experiencias ponen de manifiesto el debate sobre descentralización como un proceso y el federalismo como un principio de organización política. También evidencia este hecho la necesidad de una estrecha relación entre unidad y

multiplicidad, es decir, entre integración y autonomía en la sociedad y en la política (Schultze, 1993).

¿Qué es el federalismo?

Para conformar una definición del federalismo se debe partir de la idea de que no hay un modelo único, pues sería un contrasentido: la esencia del federalismo está en la creación y de instituciones y procesos que permitan alcanzar una unidad política que acomode y aumente la diversidad durante la solución de los problemas de la vida diaria, en los cuales la democracia, entendida como un gobierno del pueblo, signifique "autogobierno".

El federalismo ofrece solución a los problemas de las divisiones étnicas, religiosas, sociales; es una respuesta a las divisiones políticas y sociales en ecologías humanas específicas que implica el reconocimiento de que los intereses y valores en conflicto siempre están latentes, y que dicho conflicto es normal. El objeto del federalismo de reconciliar unidad con diversidad puede ser idealista, pero es una realidad inevitable: las naciones-estado como autoridades "soberanas" y unitarias no pueden gobernar con eficiencia a las sociedades complejas y diversas. Éstas requieren sistemas flexibles y dinámicos de gobierno (Loveman, 1996: 6).

Se entiende entonces que el federalismo puede conciliar intereses, valores, preferencias diversas que son inherentes a la sociedad. No es tal diversidad indicador de mal funcionamiento del sistema; ella proporciona información para diseñar y adaptar las respuestas institucionales al cambio. Los conflictos son desafíos y procesos normales de la política.

El federalismo, ¿nuevo paradigma?

Elazar reconoce que el mundo se encuentra en una coyuntura de "cambio de paradigma": de un mundo de Estados inspirados conforme al ideal de las naciones-estado, a un mundo de soberanía disminuida y crecientes enlaces interestatales de carácter federal constitucionalizado. Anteriormente los Estados luchaban por la autosuficiencia, la homogeneidad bajo la autoridad de un centro (con muy pocas excepciones). Hoy, con el nuevo paradigma federal, todos los Estados tienen que reconocer también su interdependencia, heterogeneidad y el hecho de que sus centros ya no son únicos, sino parte de una red de centros múlti-

ples que en forma creciente se vuelve no centralizada. Tienen que reconocer también que todo esto es necesario para poder vivir, o más bien sobrevivir en el nuevo mundo. (Elazar, 1996: 3). Con este nuevo paradigma se advierte a un mundo fragmentado en lo político, pero unificado económicamente, en el que las confederaciones y alianzas pueden armonizar la contradicción.

En un mundo que reconoce a tantos grupos étnicos, alguno de ellos entrará en conflicto con los Estados en donde habitan o entre sí, de manera que el federalismo ha recibido más atención como un medio idóneo para resolver conflictos étnicos en el mundo que ha redescubierto las duras realidades de la etnicidad y también ha perdido su confianza en que la modernización provocará su desuso.

Funciones, definiciones y modelos de federalismo

Retomando a Rainer-Olaff, el federalismo debe cumplir al menos dos funciones. Primero, la separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, dar protección a las minorías a través de la autonomía territorial. Segundo, cumplir un papel integrador en sociedades heterogéneas. El federalismo tiende a conectar un cierto grado de unidad y un cierto grado de multiplicidad. Su función es la de integrar objetivos sociales diversos.

Como se advierte en el cuadro 1, esta situación se puede representar como un continuo bipolar entre una meta centrípeta dirigida hacia la integración y la uniformidad de las condiciones de vida, y otra centrífuga, dirigida a su autonomía y multiplicidad (Schultze, 1993: 61).

CUADRO 1

Centrífuga	Federalismo		Centrípeta
<i>Alianzas</i>			<i>Estados unitarios</i>
<i>Asociación de Estados</i>	<i>Estados confederados</i>	<i>Estado unitario federal</i>	<i>Estado unitario descentralizado</i>

Fuente: Tomado de Schultze, 1993.

El cuadro muestra la ubicación del federalismo como principio organizativo en el centro de dos fuerzas. En un extremo, puede haber alianzas como una forma de coexistencia de varios estados, pero también puede haber estados unitarios en el otro (de tipo federal o descentralizados), pasando por las asociaciones de estados y los estados confederados. Podría haber otra forma, como el estado unitario centralizado, pero en la actualidad ésta ya no es vigente: todos los estados contienen un cierto grado de descentralización.

Los ejemplos clásicos de federalismos son los de Estados Unidos, Canadá y Australia, que surgieron con los procesos de colonización. En 1867 Canadá trataba de delimitarse y protegerse respecto a Estados Unidos, garantizar el dualismo anglo y franco canadiense.

El federalismo suizo (1848) tuvo su origen en la autonomía local y cantonal, es decir, en la multiplicidad cultural; el belga de 1890 se originó en la fragmentación cultural entre flamencos y valones.

Éstos son ejemplos del federalismo como principio organizativo del poder político territorial, que ha servido para unificar criterios diversos, es decir, que ha logrado cohesionar a sociedades con profundas diferencias culturales y sociales.

En los países latinoamericanos, cuyas sociedades son heterogéneas, el federalismo tiene mucho que aportar, sobre todo, por la gran importancia de la población indígena y las diferencias en el desarrollo económico de las distintas regiones, provincias, entidades federativas y municipios. Sin embargo, sólo algunos países son federales, entre ellos México, Brasil y Argentina.

Es de hacer notar que el federalismo no sólo tiene o adquiere relevancia en sociedades heterogéneas. En lo que fue la República Federal Alemana, por ejemplo, no jugaron ningún papel ni la heterogeneidad, ni la protección multicultural; era un país con homogeneidad cultural y con pocas disparidades económicas que puedan generar conflictos.

Definiciones de federalismo

El conductismo impuso un enfoque del federalismo desde el cual son federales todas aquellas sociedades que por sus diferencias étnicas, religiosas, económicas, se hallan estructuradas según territorios geográficos e históricos (se deja de lado el enfoque institucional del federalismo). El conductismo no da cuenta de sociedades tan homogéneas como Australia, la expe-

riencia antes citada de la ex RFA o de Austria. La definición constitucional e institucional de federalismo establece que

Se puede hablar de federalismo cuando en un sistema político los elementos estructurales de decisión del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial, burocracia política, etcétera) están presentes en los dos niveles de gobierno, federal y estatal, y su existencia está garantizada por la constitución y no puede ser allanada por la intervención de algunos de los niveles. (Schultze, 1993: 61-62.)

Por su parte, Dieter Nohlen afirma que el federalismo se define como una forma de organización política en la cual las funciones y ámbitos de tareas se reparten de tal manera entre los estados miembros y el Estado central, que cada nivel estatal puede tomar decisiones políticas en varios ámbitos estatales (Nohlen, 1996: 360).

Modelos de federalismo

A partir de los aportes de Montesquieu se pueden distinguir dos modelos de federalismo que corresponden a dos interpretaciones de la teoría de la división de poderes:

- División de poderes. Ésta es una interpretación orgánica y corporativa, que destaca el reparto de trabajos y funciones del Estado, y se refiere a la cooperación y coordinación entre las instituciones estatales.
- Separación de poderes. Se refiere a la autonomía de las distintas unidades estatales, y fue la que inspiró la constitución de Estados Unidos en el siglo XVIII; se conforma de dos componentes principales: el presidencialismo y la división horizontal entre la administración del congreso y la suprema corte.

La primera interpretación dio origen al modelo de federalismo intraestatal construido sobre la separación funcional de competencias y la cooperación de poderes; la segunda, al modelo de federalismo interestatal construido sobre la separación de poderes.

El federalismo intraestatal. El ejemplo más notable de este tipo lo constituyó la ex República Federal Alemana, se define por:

- Una diferenciación funcional según el tipo de competencia. Una parte considerable de la tarea legislativa corresponde al *bund*, mientras que la

tarea administrativa corresponde al *land* y al municipio.

- Una fuerte participación intraestatal de los gobiernos de los *länder* en la política federal a través del *bundesrat* y en su facultad legislativa.
- La cooperación interestatal tanto entre los *länder* como entre éstos y el *bund*.

En Alemania, los *länder* llevan a cabo las leyes del poder ejecutivo y, a modo de compensación, participan en la legislación central. Al igual que en 1870, en 1946 la constitución previó un consejo federal (a diferencia de Estados Unidos, donde el senado es electo por la ciudadanía), cuyos miembros son representantes delegados de los gobiernos de los *länder*; los votos de cada estado federado sólo pueden emitirse por la totalidad, a favor o en contra de una moción, o absteniéndose. Desde la reunificación de Alemania hay 16 estados federados; los votos de cada uno varían entre tres y seis, en consideración de las diferencias de tamaño (Elwein, s/f: 46).

La federación no tiene una administración propia ni puede impartir órdenes sencillamente a subordinados o aprobar entre sí su programa político.

La federación no tiene que determinar mediante una ley lo que las administraciones de los estados federados han de ejecutar; debe ser por iniciativa del gobierno y del parlamento federal, mientras que el consejo federal sólo participa. Los estados mantienen en Bonn representaciones y apoderados y se reúnen permanentemente, ya que todos dependen de todos. Es decir, existe un federalismo cooperativo basado en el entendimiento de las partes, que oscila entre un cierto centralismo y la cooperación en la ejecución de las tareas e independencia de los estados (*Ib*: 43). El consejo federal irradia un efecto centralista, al igual que el parlamento, el gobierno federal y los partidos políticos. Cada estado debe hacer valer sus intereses (los estados más ricos deben ayudar a los otros de menores ingresos). Cabe señalar que el federalismo alemán tiene fuertes presiones centralistas, y su origen está en el proceso de integración europeo.

Se presenta así un nuevo federalismo, en el que la estructura estatal del federalismo alemán se sustituye por elementos de regionalismo, con todos sus fenómenos culturales y económicos. Sin embargo, se ha creado una uniformidad en cuanto a previsión social, el orden económico y otros, que seguirá siendo federal.

El federalismo interestatal. Este modelo de federalis-

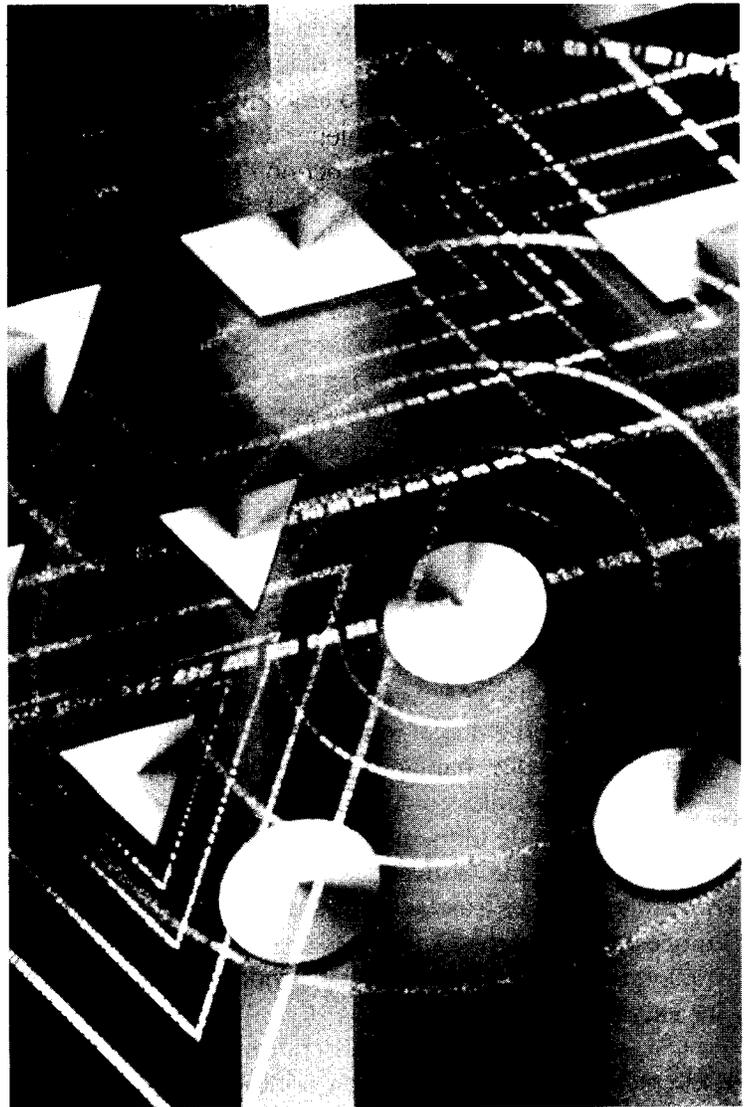
mo se halla vigente (aunque con diferencias) en Estados Unidos, Canadá y Australia. Está construido sobre el principio de división vertical de poder y/o autonomía de los estados miembros; se basa en:

- El dualismo de los elementos estructurales del Estado.

El reparto de las competencias según áreas políticas coordinadas constitucionalmente y no según tipos de competencias.

- La participación de los estados miembros en la política federal a través de la segunda cámara (de senadores), aunque Canadá no tanto.

Según B. Schwartz, la descripción clásica del federalismo norteamericano apareció por primera vez en 1787 y 1788, en artículos de James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, líderes del movimiento que



sostenía la necesidad de integrar para los futuros Estados Unidos un fuerte gobierno nacional.

La forma de federación ofrecida al pueblo norteamericano era algo nuevo, tanto en la teoría como en la práctica política. En la historia no se conocía ningún otro ejemplo de república confederada que obligara a los estados miembros por medio de un poder legislativo común que pueda imponerse directamente a los individuos de dichos estados (Schwartz, 1984: 98). Se puede afirmar que el gobierno federal, tal como se le conoce hoy, fue una invención de la convención que redactó la constitución norteamericana. Alexis de Tocqueville afirma que el esquema federal establecido en Filadelfia debiera considerarse un importante descubrimiento de la ciencia política moderna.

El nuevo federalismo norteamericano. Uno de los tópicos más frecuentes en los últimos tiempos ha sido afirmar que el sistema federal norteamericano debe cambiar drásticamente. El cambio de la balanza de poder, producido por el declive del federalismo dual, se ha interpretado como nuevo federalismo. Su rasgo más característico es el crecimiento del poder federal a través del ejercicio del poder económico por medio de las subvenciones que, bajo ciertas condiciones, obliga a los estados miembros. No obstante, a expansión de la autoridad federativa ha dado lugar a otro tipo de "nuevo federalismo", de tendencia opuesta a la anterior, es decir, centrípeta. Se ha hablado de disminuir la dependencia de los estados respecto de las ayudas económicas federales, o al menos disminuir las condiciones exigidas para recibir las.

El presidente Reagan hizo de la propuesta de un nuevo federalismo la piedra angular de su administración. El 25 de enero de 1983 afirmó que su propuesta federalista consistía en devolver sus funciones a los estados y las entidades locales para que actúen como laboratorio dinámico de cambio en una sociedad creativa. La propuesta de Reagan tiene dos partes: la primera consiste en entregar a los estados la realización de programas que habían sido acometidos por el gobierno federal, tales como ayuda familiar y de bonos para la compra de alimentos. La segunda contempla la sustitución de las subvenciones federales denominadas *categoricals* (sujetas a una serie de condiciones muy estrictas) por *block grants* (subvenciones en bloque), que permiten subvencionar económicamente a los estados sin tantas trabas.

Durante este siglo el poder federal americano se ha enfrentado a una desastrosa depresión económica y ha ostentado el liderazgo mundial; el Estado alerta parece

hoy la actitud normal del gobierno federal en el escenario americano contemporáneo. No obstante, el federalismo en Estados Unidos se caracteriza actualmente por el predominio de la autoridad federal. El sistema social y económico se halla cada vez más sujeto a regulación y control por parte de Washington. La autoridad federal ha experimentado una considerable expansión basada en el ejercicio de su poder para exigir impuestos y realizar gastos que promuevan el bienestar general. La posición de los estados se ha debilitado todavía más por la creciente dependencia de los gobiernos estatales respecto de las subvenciones otorgadas por Washington.

El desarrollo del federalismo norteamericano, caracterizado por el incremento del poder federal, plantea el problema del futuro de los estados americanos. ¿Va continuar esta trayectoria de expansión del sistema federal y se cambiará la situación del sistema federal por una forma unitaria de gobierno?

La existencia de los estados implica a menudo una duplicación innecesaria de estructuras y servicios gubernamentales, y aunque se consideren necesarios órganos de gobierno local, éstos podrían organizarse mejor si el territorio se dividiera por regiones y no por estados que se forman atendiendo a todo, menos a consideraciones de eficacia gubernamental. Sin embargo, a pesar de que la trayectoria expansiva del poder federal es muy posible que continúe, será difícil, en cambio, que llegue a originar la supresión absoluta de los gobiernos estatales. El mantenimiento de uno de los estados fuertes aporta al sistema americano una consistencia democrática que no se daría con un sistema de administración centralizado y monolítico.

Al considerar el futuro del federalismo americano se debe tener en cuenta que, para la mayoría de los americanos, los estados son tan parte del sistema como lo es el gobierno de Washington. Cada estado tiene sus rasgos particulares, y algunos pueden retroceder a su pasado histórico, del que se sienten orgullosos.

Aunque los estados americanos continúen perdiendo los atributos que poseían en el momento de fundación de la República, su persistencia como entidades gubernamentales independientes parece asegurada, incluso si el poder estatal continuara decreciendo y el control federal se incrementara. Los estados conservan una autoridad a la que no podrían aspirar los órganos de gobierno local en Europa. Los estados continuarían siendo responsables del funcionamiento de la máquina local administrativa y judicial.

Por último, hay que resaltar que en el federalismo

interestatal la división de poderes depende también de regulaciones legislativas concretas a través de la constitución. En Australia, Estados Unidos y Suiza, las competencias del estado federal están enumeradas en sus constituciones.

En Canadá existe lo que se denomina federalismo cooperativo. Las competencias de la federación y de las provincias se establecen de tal forma que la competencia residual queda formalmente en poder de la federación, pero en la práctica queda en manos de las provincias. La cooperación entre los niveles ha sido intensa, sobre todo a partir de la construcción del estado social y de bienestar. La cooperación es un fenómeno presente en los dos tipos de federalismo y es el origen justamente del federalismo cooperativo.

Diferencias sustanciales entre los dos federalismos. En el interestatal la división de poderes y los dos niveles del sistema siguen siendo capaces de funcionar independientemente, y la cooperación puede ser suspendida por la duplicidad de los elementos estructurales del Estado.

En el caso del federalismo alemán, considerado como cooperativo, el alto grado de estabilidad de su sistema político es consecuencia de la homogeneidad social y cultural del país. Su cultura política no se basa en el conflicto, sino en la proporcionalidad e integración vertical.

Sin embargo, esta cooperación, que es un fenómeno que está cobrando fuerza inusitada en todo el mundo, y que es el origen del federalismo ejecutivo y cooperativo, no representa ninguna garantía de participación política. Llevada al extremo, la interdependencia política (*politikverflechtung*) característica del federalismo alemán se distingue por dos características: por una parte, permite amortiguar las consecuencias de los problemas sociales a través de la fragmentación institucional, pero, por la otra, lleva a una mayor congestión de la capacidad innovadora, es decir, a un déficit de participación y legitimación. Se fragmenta la formación pluralista de intereses y no aparecen los responsables de la toma de decisiones.

Federalismo, autonomía y regionalización

La regionalización es un aspecto y una manifestación muy importante de la autonomía. Los estados deben transformarse y reorganizarse con el fin de garantizar la más amplia autonomía a los diferentes grupos que

viven en el país. El camino del federalismo es largo y tiene que recorrer muchas etapas; la regionalización y la autonomía son factores clave para la organización y transformación de las colectividades territoriales (Rojo, 1992: 14).

De ahí que el federalismo sólo pueda ser auténtico y revolucionario cuando sus estructuras políticas y sociales cambien totalmente. La "revolución federalista" abolirá la concepción estatista de la sociedad y habrá de dividir y distribuir el poder procediendo siempre de manera racional y humanitaria.

Los objetivos del federalismo integral

Para alcanzar una auténtica autonomía, es preciso eliminar el control gubernamental y mantener sólo uno de carácter jurisdiccional, como un control de legalidad y no de otro tipo (económico, político, etcétera). Los casos en los que se puede observar este tipo de control de legalidad son los de Estados Unidos, Bélgica y Alemania, entre otros (*Ib.*).

La colectividad debe tener el derecho a proclamarse existente, a autodelimitarse, elaborando sus propios estatutos en los límites de la constitución general. El principio de autoorganización debe proporcionar la vigencia de unos estatutos específicos adaptados a las particularidades y necesidades de las regiones.

La regionalización

La regionalización es un proceso encaminado a institucionalizar un pluralismo político de base territorial; supone la distribución, el reparto y la difusión del poder del Estado por el territorio nacional (*Ib.*: 22).

En la regionalización, la recuperación de las libertades perdidas es recobrar el protagonismo de su propia historia y una normalización de la vida política de los pueblos. Los procesos de regionalización y autonomía pueden contribuir a garantizar el derecho de los pueblos al reconocimiento de sus particularidades culturales e históricas. Pueden asegurar una mejor adecuación de la acción del Estado a las peculiaridades de los territorios o regiones.

La autonomía y la regionalización política, pueden contribuir al logro de una mayor eficacia y operatividad al trasladar la toma de decisiones hacia las regiones. Pero ambos procesos también pueden pervertirse y degenerar en una reproducción de los vicios del Estado central, creándose así un centralismo regional.



Estos procesos no deben originar en ningún momento una duplicación de funciones ni convertirse en refugio de determinados grupos oligárquicos.

Descentralización y autonomía: el problema de la democracia

La comunidad autónoma, en tanto que forma máxima de la descentralización (política), es el Estado mismo, que al democratizarse y distribuir el poder emanando del pueblo soberano entre sus órganos, se ve obligado, por la misma lógica de la soberanía, a difundir su poder estatal en todo el territorio.

La transferencia del poder político del Estado centralizado a las comunidades y regiones autónomas, supone un reforzamiento de la democracia y un debilitamiento paralelo del poder concentrado, la solución al problema del subdesarrollo regional y la participación de los ciudadanos en la dirección y gestión de los asuntos públicos.

Guy Heraúd –citado por Rojo Salgado– plantea que el ciudadano puede tomar un gran número de decisiones importantes cuando se trata de un régimen de autonomía, la cual constituye el principal atributo de todo ser o colectividad, y debe ser reconocida a todos los hombres y grupos sociales (Rojo: 45). La autonomía permite que un gran número de decisiones se tomen al nivel más próximo al hombre, a los grupos de base, a las comunidades naturales, haciendo posible una mayor participación y responsabilidad.

Se debe entender a la autonomía como una serie de derechos y principios. Como se dijo antes, la comunidad debe tener el derecho a proclamarse existente, autodelimitarse, autodefinirse y autogobernarse con base en los siguientes derechos:

- Derecho a la autoafirmación. Que asiste a toda colectividad a declararse existente y a ser reconocida como tal por otras colectividades.
- Derecho a la autodefinición. Que es la capacidad de trazar y fijar fronteras y límites políticos y geográficos.
- Derecho a la autoorganización. A dotarse a sí mismo de su propia norma fundamental.
- Derecho a la autogestión. A gobernarse y administrarse libremente dentro de su propia normatividad.

Pero la autonomía, vista como forma máxima de la descentralización política del poder de Estado, a la cual debe aspirar cualquier gobierno que se llame democrático, aparecería como una expresión del individualismo y el reino de la anarquía de un país. Por eso es necesario señalar los siguientes principios:

- Principio de subsidiariedad. En donde la colectividad inferior debe conservar todas las competencias y poderes que es capaz de ejercer eficazmente. Todo lo demás se debe transferir al ente superior. Bajo este principio, la sociedad debe construirse de abajo hacia arriba, y el poder político ha de sirtuarse en el nivel en el que surgen los problemas y donde están quienes los

sufren y saben cómo resolverlos. Esto requiere de una adecuación jurídica.

- Principio de participación o unidad. Las colectividades inferiores se asocian activamente a la toma de decisiones de la colectividad superior resultante, es decir, se debe propiciar la participación de las colectividades inferiores en la gestión de la colectividad superior.
- Principio de cooperación. Sin este principio una sociedad de grupos autónomos sería anárquica y atomizada. Autonomía no quiere decir autarquía e individualismo. Se complementa con la cooperación y la acción coordinada y global: “todos dependemos de todos”. Autonomía no significa soberanía, sino libertad limitada por la necesidad que las personas y comunidades tienen de los demás.
- Principio de garantías. Capaz de organizar y dar viabilidad y vertebración a la sociedad federal en su totalidad. La garantía jurisdiccional asegura la aplicación de las normas a cargo de los tribunales con competencia obligatoria, y la garantía de ejecución material asegura la ejecución de las decisiones de los tribunales mediante órganos, incluso, coercitivos (Rojo, 1992: 48 y 49).

Ventajas y posibilidades de la autonomía y la regionalización

Ventajas:

- Se adecua la acción del Estado a las necesidades locales, para que se recupere la idiosincrasia de cada territorio.
- Se rechaza la imposición de formas de organización política concretas de unas realidades a otras.
- A cada comunidad le corresponde una estructura jurídica, política e institucional propia y singular.
- Se desmasifica y aligera la función legislativa de los parlamentos nacionales, trasladando a las cámaras locales la tarea de crear leyes de ámbito local.

Posibilidades:

La posibilidad de participación de ciudadanos depende en cierta forma de un grado de información y de su capacidad de comprensión de los problemas. Si se considera que es a nivel local donde hay participación plena, y que más allá de ese ámbito el interés disminuye, el reconocimiento del mismo con funciones administrativas y de gobierno aparece como necesario para la práctica de una democracia real (Ib: 49).



Estados unitarios y autonomía. Los casos de Italia y de Francia

Mario Caciagli (1993: 89) reconoce que a la luz de las reformas del Estado en Italia y en Francia, hay alguna semejanza en ambos casos: la permanencia de estructuras burocráticas centralizadas y el debate sobre la descentralización (que sólo para Italia significó una propuesta de autonomía regional), la llegada de los socialistas al poder y, por último, la lentitud de las reformas autonómicas.

La descentralización en Italia. Al final de los sesenta, la perspectiva de las fuerzas autonomistas italianas se resumió de la siguiente manera:

- Las regiones para la planificación.
- Las regiones y los poderes locales para la participación ciudadana.
- Las regiones y los poderes locales para la formación del Estado.

De la actuación de las regiones se esperaba un proceso amplio de democratización real, la ruptura del inmovilismo y el incremento de las autonomías locales (expectativas políticas). Desde una perspectiva económica, se esperaba reducir los niveles de pobreza. Veinte años más tarde, el saldo es negativo:

- Las regiones no ha sido los enlaces para la reforma del Estado; hay una parálisis de los

aparatos centrales de la burocracia y los partidos políticos.

- El proceso de descentralización de los partidos tampoco se ha producido, y siguen controlando desde el centro las coaliciones de gobierno y las decisiones políticas a nivel regional.
- La sociedad civil no ha aumentado su participación. Los ciudadanos tampoco perciben la existencia de un gobierno regional.
- La autonomía se ha sacrificado por la política financiera del Estado, que decide la totalidad de las transferencias.
- La política nacional general condiciona las decisiones económicas.

El rendimiento de algunas regiones italianas se ha demostrado por algunas investigaciones que indican que el funcionamiento de las nuevas instituciones depende de tres factores: el nivel de desarrollo económico, la mayor estabilidad social y la cultura política. Estos tres factores se entrecruzan y refuerzan recíprocamente en unas regiones, en tanto que en otras hacen falta.

Por razones históricas, en Italia existen regiones muy estables políticamente (centro-norte); en ellas la institución regional ha dado mejores resultados que en el sur. El sur es subdesarrollado y con muchos conflictos inter e intrapartidistas que obstaculizan la formación de gobiernos locales estables y eficientes. Existe aquí una cultura política clientelista y, por tanto, los programas de desarrollo son instrumentos de distribución clientelar de recursos, que con el trámite de las regiones pasan de las instituciones centrales a los grupos de poder y sus clientes. De ahí que las regiones no tengan posibilidad ni de acumulación ni de localización racional de los recursos (Caciagli, 1993: 98).

La reforma francesa. No hay innovación en las propuestas de la reforma francesa de 1981. Aunque se reconoce un cierto avance, la reforma ha favorecido una mayor integración de los componentes territoriales y ha reforzado a algunas élites locales (*Ib.*). La reforma no ha logrado sus objetivos más claros: favorecer la participación ciudadana y simplificar los mecanismos burocráticos. Subsiste el problema de los 36,000 municipios y de la cooperación intermunicipal (¿quién manda, el departamento o la región?). Faltan mecanismos de control desde abajo: el consejo de vecinos, el referéndum, el plebiscito, etcétera (*Ib.*: 99). Otros críticos previeron que los alcaldes con mayores poderes que los prefectos establecerían una suerte de neocentralismo a costa de los ciudadanos.

Federalismo y unitarismo latinoamericano: el problema de la descentralización política

El centralismo latinoamericano se puede explicar por la tradición colonial, pero también por algunas características de sus independencias. El centralismo fue "causa de la democracia", pero ha pasado a ser "conspirador de la democracia". En América Latina se impuso en medio de luchas civiles, fundado en la necesidad histórica derivada de los procesos de construcción nacional, de la formación de los Estados y de la consolidación del poder estatal, de la conquista de los territorios hacia el interior y de la fijación de las fronteras hacia el exterior. Y más aún, la formación de los Estados nacionales (incluyendo a México), fue acompañado de un proceso para restar competencias y atribuciones a los municipios absorbidos por el poder central (Nohlen, 1993: 364).

La centralización política jugó un papel determinante en la consolidación de los Estados nacionales, evitando los efectos perversos de las fuerzas centrífugas de los dos últimos siglos. A partir de esta función positiva el proceso tiende a buscar mayores condiciones para la participación, y es aquí donde se plantea la necesidad de descentralizar y revitalizar el federalismo.

¿Federalismo o municipalismo?

Nohlen argumenta que es en el nivel de la descentralización política donde se registran los esfuerzos más importantes bajo dos formas básicas: la federalización y la municipalización.

La federalización se restringe a los sistemas políticos federales: Argentina, Brasil, y Venezuela (y agregamos, México). En todos los casos se han hecho esfuerzos por darle vida a la letra de las constituciones.

Cabe señalar que en el caso de México el discurso federalizador da la impresión de que se trata de que los estados asuman los costos de la pesada crisis fiscal que padece todo el sistema global. En los países con regímenes federales, la entidad que recibe las tareas estatales es la región o la entidad federativa; siendo así, el Estado centralista o unitario desaparece y los estados miembros pueden influir a través de los mecanismos institucionales en las decisiones del poder central.

Sin embargo, en la municipalización se constata un movimiento generalizado de valorización de la descentralización. Aquí, la entidad receptora es el municipio. Hay la tendencia a darle o devolverle a los

municipios ciertas facultades que le hagan tener una vida autónoma, legitimar los procesos para la elección de alcaldes y traspasar más atribuciones y recursos.

Hay que advertir que descentralizar a nivel municipal no implica un cambio en la disyuntiva Estado unitario/Estado federal, porque la municipalización no toca la estructura de toma de decisiones a nivel central. Por eso, cuando no se puede federalizar por razones históricas o culturales (como sería el caso de muchos países como Chile y Bolivia), el camino ha sido la municipalización, entregando a los gobiernos locales atribuciones que antes eran ejercidas centralmente y, por supuesto, los recursos. Como en los procesos de federalización que valoran la descentralización como un proceso, en los estados unitarios o centralistas en los que predomina un enfoque de municipalización, en realidad poco ha avanzado una descentralización política, y lo que predomina son esfuerzos desconcentrados y de descentralización administrativa, así como políticas de regionalización. Pero no se han logrado los objetivos económicos, sociales, ni de desarrollo político, es decir, de desconcentración del poder político. Ecuador, Colombia, Perú y Chile se encuentran en este último caso.

En los pocos casos de federalismo latinoamericano la descentralización política no se ha asumido en toda su extensión, pero hay esfuerzos por dotar a los estados y municipios de poder y recursos en un marco de autonomía de toma de decisiones, sobre todo a partir de los reclamos democráticos de las comunidades y organizaciones locales.

En resumen, se puede decir que con la elección popular de alcaldes en Colombia, los municipios, aunque débiles en Argentina y México, y el sistema municipal de facto de Bolivia hay, al igual que en el resto del mundo, una preocupación y necesidad de que los gobiernos locales asuman las responsabilidades y atribuciones lo más pronto posible.

El problema es qué modelo de descentralización política seguir o, si por el contrario, cada cual tendrá que seguir sus propias pautas (*Ib.*: 363-364).

El federalismo mexicano

Desde que México es una república federal (1824) ha tenido varios intentos centralistas que le han dado una variedad de definiciones. Sin embargo, en la actualidad también es parte de un movimiento descentralizador y democratizador que recorre al mundo. El impul-

so al “nuevo federalismo” es la respuesta a numerosos reclamos de estados y municipios que luchan contra el centralismo y la inequidad social, política y económica que conlleva (Martínez, 1995: 101).

La situación actual del debate acerca del federalismo en México se puede definir como caótica y multifacética. Por todos lados se escuchan propuestas, algunas viables, otras no tanto, pero el tema cada vez está más en la mesa de la discusión de amplios sectores de la vida política y social.

Existe lo que podemos calificar como una “rebelión de los municipios”, marcada por una persistente demanda de autonomía y recursos, es decir, por una descentralización política por parte del Estado central hacia las entidades federativas, pero también de éstas hacia los municipios.

Los temas de la discusión actual

Díaz Cayeros sintetiza el debate actual del federalismo de la forma siguiente: la discusión acerca de cómo estructurar un mejor y más equitativo sistema fiscal, que va desde quienes argumentan reglas claras y precisas que determinen las participaciones de la federación hacia los niveles estatales y municipales, hasta posiciones que abogan por sistemas de participaciones fiscales en cada estado, con un sistema impositivo propio. En materia de política social, existe el reclamo de los municipios por una descentralización que permita que aquella se elabore en los estados y municipios. Algunos aspectos se relacionan con la capacidad de endeudamiento de los estados y municipios, y aquí se discute en torno a la profesionalización de las administraciones públicas locales para asumir esas responsabilidades.

También se discute sobre los elementos relativos a las leyes electorales que garanticen transparencia y equidad en los procesos locales, y a la federalización de la educación y la salud, que más bien implican una desconcentración administrativa, pues los recursos todavía son manejados desde el centro (Díaz, 1996: 2).

Otros puntos no tocados por Díaz Cayeros son los que aluden a los reclamos de autonomía regional de algunos grupos indígenas y los de la desigualdad entre las regiones del país, que requiere la recomposición del pacto federal. Y que hay que verlo como eso, como una verdadera revolución federalista, que desestructure y reestructure el sistema federal vigente.

La lucha por el poder legislativo y no sólo por el poder ejecutivo

En México, como plantea Ocaña, hay que recomponer el pacto federal sobre la base de democratizar el poder legislativo, más que concentrar la lucha en el ejecutivo; aquél es el que constitucionalmente puede modificar al segundo. El avance de la oposición en gobiernos estatales y municipales no se ve como logros del federalismo, porque no suprimen la relación de autoridad vertical de la federación hacia los estados, y de éstos hacia los municipios. El presidencialismo vigente ha dejado la idea de que lo importante es ganar el ejecutivo.

Conclusiones

El tema del federalismo como principio organizativo y de la descentralización política es un fantasma que recorre el mundo, y junto con los reclamos de democracia y participación política de individuos, colectividades, pueblos y naciones, se ha convertido en un paradigma con el que todo mundo está de acuerdo, pero pocos se comprometen con él.

En Europa oriental y medio oriental se ha asumido el federalismo como una vía para evitar el colapso total de sus sistemas políticos. En Europa occidental las experiencias son importantes, pero todavía insuficientes para lograr la convivencia de amplios sectores de la población.

El federalismo alemán, con todo su potencial, tiene problemas por la excesiva interdependencia entre los niveles de gobierno, pero no deja de ser importante el autogobierno municipal vigente, del cual debiera aprender el municipalismo mexicano.

El federalismo norteamericano, del cual el nuestro ha tomado mucho de su esencia, atraviesa por dificultades que derivan de la construcción del estado social y de bienestar, lo que implica la formación central de políticas públicas sin tomar en cuenta las entidades de la unión. El caso de Canadá es similar, aunque ahí la existencia de dos culturas que poco comparten en común, favorece la existencia de un federalismo que tiene visos de confederal.

Y dado que nada está definitivamente escrito, y los acontecimientos mundiales empujan en dirección de entidades descentralizadas y federalistas, incluso en estados unitarios, es hora de pensar y actuar en la construcción de un nuevo pacto federal: aquel que sea capaz de democratizar políticamente al país, que reparta y difunda los poderes a lo largo y ancho del

territorio nacional para llegar hasta los municipios y sus delimitaciones menores; de democratizar económicamente, esto es, que reparta los ingresos de una manera más equitativa y justa; que atienda a las regiones más necesitadas mediante una política solidaria y que, finalmente, recupere y fortalezca la tradición democrática de los pueblos, sus tradiciones culturales y sus formas de gobierno; es decir, una recomposición del pacto federal que democratice la vida social y cultural de los gobiernos municipales. Porque aquel federalismo que no se ayunta con la democracia, no puede llevar a cabo el sueño del autogobierno.

Fuentes Bibliográficas

- Caciagli, M. (1993), "Estado unitario y reformas autonómicas: La descentralización en Italia y Francia", D. Nholen, *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Madrid, Síntesis Editorial Nueva Sociedad.
- Elwein, Thomas, *Federalismo y autoadministración*, s.p.i.
- Nholen, D. (1993), "Descentralización política. Perspectivas comparadas", *Descentralización política y consolidación democrática*, op. cit.
- Rainer-Olaf, Schultze (1993), "El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada", op. cit.
- Rojo Salgado, A. (1992), *El significado y las posibilidades de la autonomía y la regionalización política*, Coruña, Edicós Do Castro Sada A.
- Schwartz, B. (1984), *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, Civitas.

Publicaciones Periódicas

- Martínez, M. Pedro (1994), "El municipio: descentralización y democracia. Elementos para la (re)construcción del federalismo en México", *Gestión y Estrategia*, núm. 5, UAM-A, enero-junio de 1994.
- Ocaña, Lucila (1996), "La recomposición del pacto federal", *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, núm. 1, México, UNAM, enero-marzo.

Otras Fuentes

- Díaz Cayeros, Alberto (1996), "Sobre el federalismo mexicano: los debates actuales", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio.
- Elazar, D. J. (1996), "Federalismo contemporáneo y globalización", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio.
- Loveman, Brian (1996), "Federalismo y democratización en América Latina: un análisis comparativo y agenda de reforma parcial", ponencia presentada en el Coloquio II: Reflexiones sobre la Agenda Legislativa del Federalismo, México, 5-7 de diciembre.