

FEDERALISMO Y GOBIERNO LOCAL

Pedro Martínez Martínez

Profesor investigador del Depto. de Administración de la UAM-A

Presentación

En la extensa bibliografía que existe sobre el régimen federal mexicano, sobresalen por su importancia los análisis de juristas que sin lugar a dudas son los que más han aportado al tema. Los politólogos, sociólogos e historiadores, han negado sistemáticamente la existencia de tal régimen argumentando casi unánimemente que se trata de un régimen político autoritario o semiautoritario. En esto último estaríamos de acuerdo pero creo que el modelo doctrinario e institucional del Federalismo mexicano mucho tiene que ver con una práctica real aunque ciertamente existe y ha existido una fractura entre realidad e instituciones, y no precisamente un proceso de convergencia total.

No es sino hasta estos últimos tiempos (con la excepción del libro de Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, de 1965 en donde se toca el tema del federalismo mexicano) en que la crisis política, económica y social que amenaza al país con la pulverización y la desintegración, que se retoma el tema del Federalismo, y con él, muchos estudios que se apartan de un enfoque estrictamente jurídico.

Sin embargo, a pesar de este nuevo impulso al Fed-

ralismo y que se ha experimentado una formidable transformación social, económica, política y cultural, con sus consecuentes cambios en el papel del Estado, la Administración pública federal, estatal y municipal, todavía hay mucho camino por recorrer en busca de una sociedad justa, democrática y participativa.

Por esta razón, considero que bien vale la pena la reflexión de estos temas a raíz del deseo del gobierno mexicano, las asociaciones políticas y la sociedad civil en general, de encaminar –ahora sí– al país hacia un desarrollo democrático en el que la descentralización profunda y real tenga como sustento al orden de gobierno municipal en el marco del nuevo Federalismo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Independientemente de las cuestiones teóricas que involucren las diversas concepciones acerca del Estado (Benefactor, árbitro, máquina de opresión, etc.), considero que la realidad nos dice que si el hombre ha creado instituciones estatales ha sido para obtener un fin: solucionar sus problemas fundamentales de desarrollo y progreso. La crisis del Federalismo centralizador manifiesta y precisa sus límites e impone hoy en día a la clase dirigente la obligación de formular un nuevo pacto federal (o al menos su reconstrucción) en

el cual la dimensión política vuelva a ser significativa.¹ Debido a que el municipio es la entidad más cercana al individuo, resulta indispensable conocer sus problemas y plantear soluciones que permitan encaminar las acciones del gobierno para satisfacer las necesidades de la comunidad. Así, hacer desarrollo de la comunidad es propiciar las condiciones para la transformación de la vida de los individuos de la manera más rápida, dentro de una eficiente planeación y programación para el logro de los objetivos deseados.

Por eso, es indispensable revitalizar la institución municipal pero no sólo teniendo en mente los ámbitos oficialmente reconocidos, que en la mayoría de los casos se reducen a la cabecera municipal. Debemos hacer descender los procesos descentralizadores hasta los niveles “vecinales”, es decir, las agencias municipales, delegaciones municipales, barrios, colonias, etc., que son “municipios en embrión”.

A partir de estas consideraciones, nos hemos propuesto en este ensayo, plantear las posibilidades de un Federalismo renovado, que no se traduzca en mero formalismo, sino por el contrario que se pueda traducir o dar origen a una institucionalidad democrática, y en el que el orden de gobierno municipal recobre su importancia.

Para tal efecto, hacemos una propuesta de descentralización intramunicipal y la reelaboración del concepto del Federalismo a partir de la idea de las Relaciones Intergubernamentales.

1. Introducción

En el escenario político contemporáneo caracterizado por la proliferación de grupos de presión y por una creciente diversidad de sectores interesados en el ejercicio del poder, la capacidad para procesar y arbitrar demandas antagónicas es la tarea más importante en el proceso de transformación política y social.

La existencia de un pluralismo institucional caracterizado por la presencia de partidos políticos, asociaciones civiles entidades gremiales, grupos religiosos, sindicatos, movimientos de base, etc., facilita la participación social, pero por otro lado, la fragmentación en base a criterios religiosos, ideológicos, sociales, étnicos, y geográficos, está generando el fenómeno de “desintermediación política” en el cual los partidos políticos tradicionales están perdiendo su capacidad de convocatoria, y una gran variedad de estos grupos de interés se proyectan directamente al ámbito político

nacional, e incluso internacional sin pasar por el “filtro” de los partidos políticos.²

Estos movimientos sociales emergentes plantean un complejo sistema de intereses los cuales luchan por la satisfacción de sus demandas, creando así una incapacidad del gobierno para procesarlas y darles solución, fenómeno que es conocido como gobernabilidad-ingobernabilidad. Los conflictos por intereses económicos no se resuelven con la debida eficiencia por eso observamos una gran movilización popular que se traduce en problemas políticos, es decir en ingobernabilidad.

2. Descentralización y democracia

En muchos países de América Latina y en México en particular, la respuesta a la gran movilización por reivindicaciones de los movimientos sociales emergentes que se vienen gestando en el centro y al interior del país, es la política descentralizadora, que junto con el proceso de privatización del sector público y el adelgazamiento del Estado, constituyen la posible salida de los conflictos pero también la posibilidad de sentar las bases de una democracia amplia y participativa.

La vinculación entre la especialización o diferenciación funcional y el desarrollo (aspectos de la descentralización), se expresa en el planteamiento de que una sociedad es más desarrollada en la medida que es capaz de diferenciar y especializar el mayor número de aspectos. Así, un Estado moderno, debe transferir (descentralizar) responsabilidades y toma de decisiones en aras de una mayor exigencia de la sociedad y una mayor complejidad social que la modernidad impone.³ Cuando se habla de descentralización se entiende pues, la transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central a las entidades federativas y municipios, pero también a la sociedad que ahí habita. Luego entonces es indispensable considerar al menos tres aspectos para que la descentralización pueda llevarse a cabo:

- 1) La transferencia de competencias administrativas.
- 2) Los recursos para poder asumir las diversas competencias.
- 3) La capacidad política para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.

La descentralización es un proceso dinámico, rela-

tivo y contextualizado en un momento histórico determinado. Entendida así, la descentralización no es un atributo institucional por lo tanto puede estar presente o no (dependiendo de la estructura organizacional) en una organización.⁴

El fortalecimiento de los municipios y regiones como efectos de los esfuerzos de descentralización, deben estar apoyados por la creencia y la voluntad política de las altas esferas del gobierno y la administración pública, acerca de la conveniencia de hacer algunos ajustes en la distribución en términos políticos, institucionales, económicos y territoriales. En México y en gran medida en todo Iberoamérica es vigente la "supercentralización" que Tocqueville criticaba hace más de cien años cuando decía que era la suma con plusvalor de la centralización gubernamental y la centralización administrativa.⁵

Dos hechos de gran relevancia son los que forman el contexto en el cual se dan los procesos de descentralización y reconocimiento de la localidad en su pluralidad cultural y étnica: el primero, es la transición hacia estructuras de gobierno más democráticas por parte de países con regímenes dictatoriales o autoritarios; el segundo, el gran debate en torno a las formas de descentralización adecuadas para responder a las demandas de las comunidades locales en medio de gobiernos altamente centralizadores y con regímenes semiautoritarios.

Obstáculos a la descentralización. Las "oligarquías" regionales

Robert Michels expone la idea de que los requerimientos técnicos de las organizaciones modernas conllevan a una inevitable oligarquía.⁶ También advierte que esta tendencia se encuentra presente en organizaciones comprometidas con los ideales democráticos y resulta de la necesidad de la toma de decisiones rápidas, lo que hace una escisión entre la base y la élite dirigente.

Según este enfoque la descentralización no sería producto de las tendencias democráticas de las masas sino del carácter antidemocrático de los líderes regionales que no simpatizan con una centralización.

En su trabajo sobre descentralización y democracia, F. Gil Villegas plantea que el problema de las estructuras oligárquicas y el carácter antidemocrático de algunas tendencias descentralizadoras planteadas por Michels resultan relevantes para el caso mexicano. En México el proceso democrático no es variable de-

pendiente de la descentralización ni de la centralización.

La tendencia centralizadora que se manifiesta en México después del período revolucionario (1910-1917) afectó la forma de dominación de los caciques regionales de manera que la resistencia al poder central tenía muchas causas, menos un proyecto democrático.⁷

Y esto se dio así por que la forma de dominación era de carácter tradicional y carismática pero no democrática; la tendencia descentralizadora no era un intento por la democratización sino por perpetuar formas de dominación oligárquicas locales.

Estas apreciaciones nos sirven de punto de referencia para preguntarnos acerca de los obstáculos a una verdadera descentralización política (aquella que se traduzca en bienestar de la colectividad elevando su nivel de vida y su participación en los asuntos públicos) que fomente una cultura democrática al margen de los caciques o élites regionales, que son desde nuestro punto de vista los que han sido depositarios y beneficiarios del "envión" descentralizador.

Descentralización y participación ciudadana

Según el informe sobre desarrollo humano 1993 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gente desea participar en los acontecimientos y procesos que configuran sus vidas pero esos impulsos crean muchos peligros y oportunidades. Pueden convertirse en una fuente enorme de vitalidad e innovación para la creación de sociedades nuevas y justas.⁸ La auténtica participación esta ligada al acceso al poder de decisión con el deseo humano de ser más sujeto que objeto en el proceso social.

Sin embargo, no puede esperarse mucha participación de las personas si éstas no saben cómo, ni dónde, ni para qué. Por esta razón se hacen tan indispensables las instituciones representativas y los partidos políticos. El sistema político es el que debe dar estas respuestas.

Así llegamos a la conclusión de que la participación siempre está presente, aunque sea en estado latente. El problema es que el sistema político no siempre es capaz de estimular su expresión y permitir que se manifieste. Sus intermediarios, las élites regionales, le dan un giro de acuerdo a sus intereses.

En este mismo sentido consideramos que el proceso de modernización resulta indispensable para elevar el nivel educativo, cultural y político del pueblo en ge-

neral, para que sea capaz de proponer alternativas en un marco de participación ciudadana efectiva.

De igual forma, la participación requiere de la credibilidad del Estado eficiente, honesto y democrático y de más programas destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía.

Es importante reconocer que la descentralización no es una panacea, ya que a mayor descentralización no corresponde una mayor democracia. Ya hemos expuesto por qué la descentralización puede ser elitista en el nivel local e incluso estar en contra de las mayorías desposeídas.

La descentralización no es un fin en sí misma pero es indispensable para un desarrollo local y municipal saludable. La descentralización regional, afirma Boisier implica la necesidad de "construir política y socialmente las regiones" porque se requiere de un depositario adecuado, esto es, la comunidad organizada.

Los gobiernos locales y municipales requieren de autonomía, de la participación y de un acertado control y fiscalización de la administración por parte de la ciudadanía, en un universo de legitimidad de las autoridades y de una alta capacidad de respuesta de las demandas de la sociedad. Esto implica también la necesidad de un proceso electoral creíble, y el desarrollo de la democracia local cobra un sentido más profundo en los niveles más bajos de la organización territorial, a nivel comunal, ahí donde los lazos con la población pueden ser más estrechos.⁹

Por eso, la idea de un modelo de descentralización intramunicipal nos parece de lo más pertinente y positiva. Dicho modelo, trata de vincular mediante un proceso de descentralización a nivel comunal, es decir, de las localidades (barrios, agencias, etc.) los mecanismos de la participación ciudadana con el proceso de toma de decisiones del municipio.

El Modelo de Descentralización Intramunicipal aquí planteado (ver Cuadro No. 1) supone la existencia de dos hipótesis respecto a la descentralización:

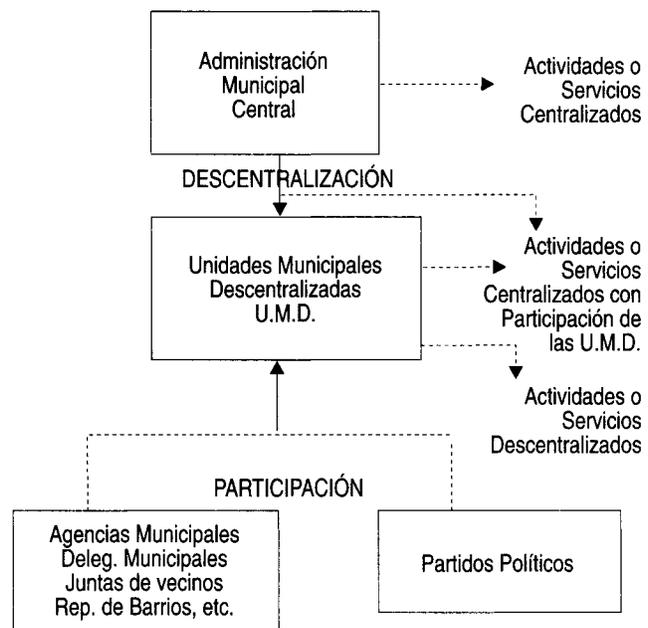
- 1) Que la descentralización incrementa la participación ciudadana.
- 2) Que el incremento de la participación ciudadana aumenta la eficiencia de la administración pública.

De esta forma el tema de la participación se encuentra vinculada a la descentralización, es decir no puede existir esta última sin la primera. Además:

La participación la podemos entender de dos maneras:

- a) Como participación social:
 - a través del voto,
 - como referente de los partidos políticos.
- b) Como participación ciudadana. Que se realiza por nuestra condición de interesados y beneficiados directos de la administración, y que puede ser:
 - de manera individual (quejas, etc.).
 - de manera colectiva. Por medio de organizaciones populares, juntas de vecinos, jefes de manzana, etc.).

CUADRO 1
Modelo de descentralización intramunicipal



Tomado y adaptado de Carlos A. Cermelo. Op. cit., pág. 13.

Descripción del modelo

Las Unidades Municipales Descentralizadas (UMD) son aquellas que surgen de la conceptualización de la descentralización geográfica, administrativa y funcional. Estas unidades en nuestro país reciben varios nombres (agencias, delegaciones municipales, representaciones de barrios, colonias, junta de vecinos, etc.), y representan lo más profundo y donde debería tener su asiento un proceso descentralizador y democrático, respetando en lo posible sus estructuras organizativas tradicionales.

El problema de una definición y caracterización general del municipio en México, es que hace pasar a

segundo plano la importancia de muchos centros de población que no necesariamente son cabeceras municipales, y que reclaman también los beneficios de la descentralización. Así, no es difícil concluir que un proceso descentralizador no llevado a cabo hasta sus últimas consecuencias, es decir hasta las pequeñas comunidades locales, rancherías, barrios, pueblos, etc., no se corresponde con una democratización.

El proceso descentralizador desde la Administración Municipal Central (A.M.C.) debe incluir actividades o servicios con participación de las U.M.D., en lo que se refiere a salud, educación, vivienda, seguridad pública.

Pero éstas últimas tendrían sus propias actividades o servicios descentralizados como son agua potable, alumbrado público, mercados, limpia pública, etc.

La comunidad organizada: partidos políticos, organizaciones sociales, representaciones y vecinos pueden de esta manera tener acceso a la planificación, gestión y control de las actividades o servicios que presten las U.M.D.

La Administración Municipal Central, tendría así, en vez de una multitud exigiendo todo tipo de servicios, a los representantes de las localidades ofreciendo alternativas de solución a los mismos. Finalmente nadie conoce mejor la solución del problema que el que lo sufre.

La revitalización del Federalismo tomando como estrategia la descentralización y como base la célula municipal con sus subdivisiones ya establecida, sería el camino más corto hacia las aspiraciones democráticas y de bienestar de la comunidad local.

3. Federalismo y municipio

El fortalecimiento del Federalismo es (o debiera ser), desde nuestra óptica, el punto de llegada de todos los esfuerzos descentralizadores y democratizadores.

En este sentido, el municipio es el ente que debe de ser receptor de una gama de facultades que el centralismo y el presidencialismo le han arrebatado. Hay razones suficientes para pensar que el Estado Mexicano tiene la voluntad política de iniciar el proceso mencionado, pues el riesgo de la ingobernabilidad está presente.

Para tener una mejor opinión respecto al Federalismo, es pertinente hacer algunas precisiones de ciertos conceptos que comúnmente se asocian a la discusión acerca del mismo.

1) Presidencialismo y Centralismo

Estos dos conceptos se han confundido durante más de setenta años, sin embargo son dos males diferentes: i) El presidencialismo es darle preponderancia al titular del poder Ejecutivo, por encima de los otros dos poderes, el Legislativo y el Judicial. Esta anomalía se ha perpetuado y consolidado a través de toda la historia postrevolucionaria en México; ii) El centralismo es concentrar excesivamente las facultades del poder central, disminuyendo el de las entidades federativas.¹⁰ En México, desde la fundación del partido en el poder fundamentalmente se ha fortalecido tanto el presidencialismo como el centralismo, debilitando al federalismo.

2) Federalismo y Presidencialismo

Un verdadero Federalismo no puede ser presidencialista porque su esencia misma es la división de poderes: la división horizontal que es saludable porque evita que un poder se corrompa, atendiendo exclusivamente las funciones para las que fueron creados.

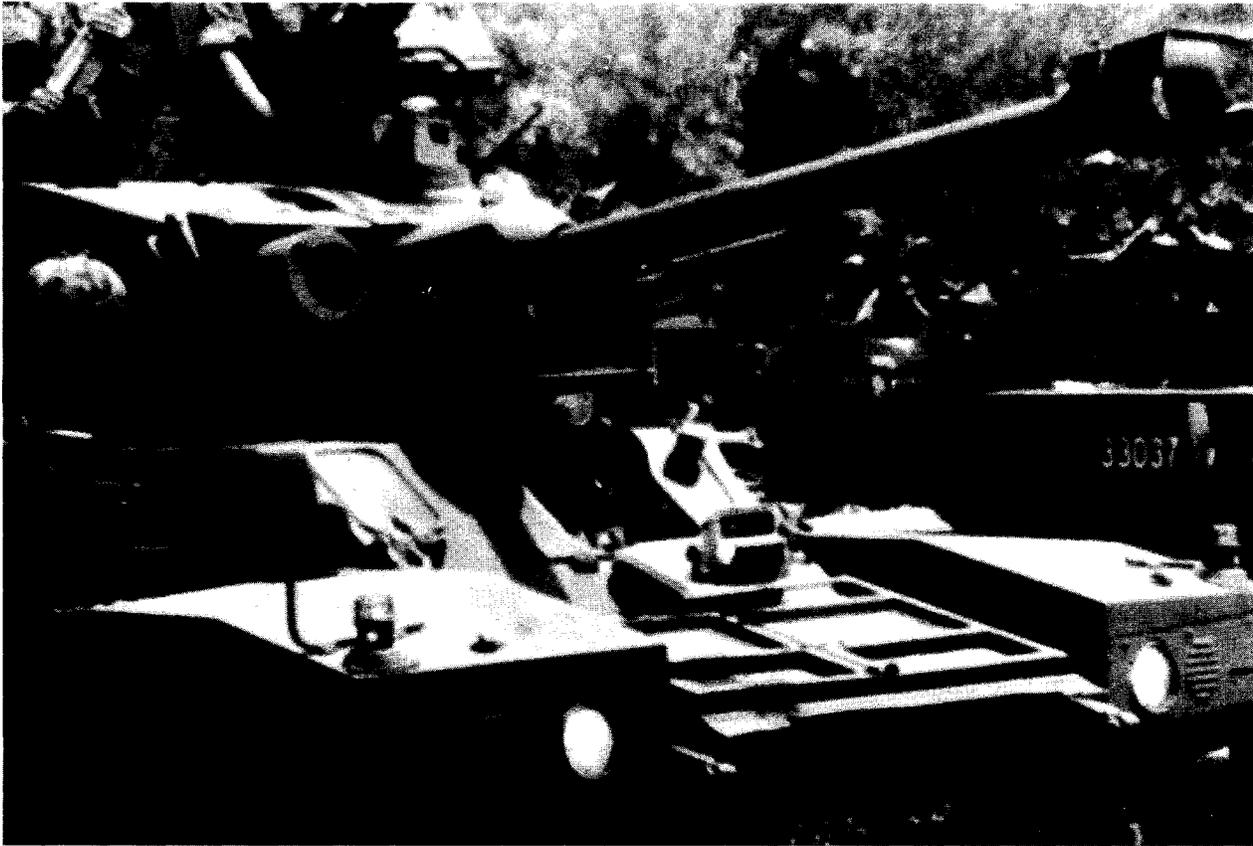
3) Federalismo y Centralismo

El Federalismo no se completa con la división de poderes exclusivamente: se requiere de una redistribución de funciones entre los órdenes de gobierno (federación, estado y municipio)¹¹ en lo que conocemos como la división vertical y de la que tanto se admiraba A. de Tocqueville en su "La Democracia en América".

Como sabemos, la obra de Tocqueville como parte de la corriente de la teoría política de Locke y Montesquieu, es partidario de la preservación de la libertad mediante la configuración de un sistema de poderes para tal efecto. Pero también puso énfasis en la división vertical (y no sólo en la división horizontal), es decir, su preocupación más profunda fue la problemática de la centralización-descentralización del Estado.

Por lo anterior, Díaz Pérez-Duarte afirma que las funciones que desempeña la federación, deben de revisarse bajo el criterio de la subsidiariedad, es decir, que el ente superior, no haga lo que puede hacer el ente inferior.¹²

Y a la pregunta de si debe el gobierno federal fortalecer sus estructuras políticas, administrativas y económicas para solucionar los problemas fundamentales de nuestras regiones y municipios, la respuesta es



definitivamente no. Al contrario ese poder sin límites debe ser reducido y difundido en toda la estructura social.

El aspecto más relevante de la descentralización en México, ha sido que se ha incrementado la eficiencia administrativa federal con una mayor presencia en las entidades federativas y municipios o regiones, mejorándose, en cierta forma, los canales de comunicación en los dos sentidos para una mejor toma de decisiones.

Pero desde el punto de vista político y por el manejo presidencial que hay de este mecanismo, es por lo que no puede ser una opción viable de democratización a nivel local, ni puede ser la alternativa para el desarrollo municipal que estamos planteando.

Con la descentralización hasta ahora puesta en marcha la federación ha incrementado su capacidad de intervención en las economías locales, pero de lo que se trata es de trasladar recursos a los estados y municipios para que tengan un manejo autónomo de los mismos, como lo apuntamos líneas arriba.

Otro aspecto más de esta descentralización "tradicional" es que ha incrementado los poderes federales por el incremento de sus burocracias (delegaciones, representantes, etc.) que han cumplido, entre otras, la función de verdaderos agentes de información para la federación.¹³

El nuevo federalismo. Las nuevas relaciones intergubernamentales (RIG)

Estamos de acuerdo con Marcello Carmagnani en que el Federalismo Mexicano no es ni una copia del norteamericano, "ni un producto vernáculo": es un proceso interactivo en donde las propuestas que vienen de otros contextos, son reelaborados a la luz de las necesidades y realidades mexicanas.¹⁴

Estamos empero, ante la presencia de una fractura entre realidad e instituciones y no ante un proceso de convergencia. El modelo doctrinario e institucional del Federalismo debe ser el resultado de un proceso que tendría que desarrollarse a partir de una reorganización de las ideas y de las instituciones preexistentes.

En este sentido pensamos que es posible que para describir al Federalismo en su dimensión organizacional y administrativa, el término "relaciones intergubernamentales" (RIG) sea el más adecuado.

Deil S. Wright ha definido a las RIG como aquellas relaciones que al contrario del viejo concepto estado-unidense de Federalismo, toman en cuenta las relaciones nacionales-estatales, estatales-locales, nacionales-locales, nacionales-estatales-locales, e interlocales. Aspecto, que dicho sea de paso no ha sido ignorado por nuestra legislación ni por la de E. U. sólo que se

ha tendido a subrayar las relaciones entre el gobierno federal y los estados. Con las relaciones intergubernamentales, según Wright, se entienden todas las permutaciones y combinaciones de las relaciones entre la totalidad de las unidades de gobierno.¹⁵

El Federalismo mexicano, por sus semejanzas con el de los Estados Unidos, requiere de la aplicación de esta reflexión pues las relaciones entre los niveles de gobierno parece reducirse a una relación jerárquica, de mando superior (federación) hacia mandos inferiores (estados y municipios). Y podríamos agregar que esta misma problemática se reproduce en las relaciones entre estados y municipios.

Las relaciones intergubernamentales en México, se dan en un marco de excesivo conflicto. El PRONASOL por ejemplo, ha dado motivo para una lucha encarnizada por el ejercicio de su presupuesto, entre funcionarios designados por el gobierno federal, y funcionarios locales.

Consecuencia de este conflicto intergubernamental, se advierten en el Federalismo mexicano como en el estadounidense, una serie de actitudes por parte de los funcionarios acerca del sistema federal, mismas que se derivan de la forma como perciben los funcionarios las perspectivas y posición de cada uno de ellos.

Así, los funcionarios federales de las diferentes Secretarías de Estado consideran sus puntos de vista como los más extensivos y multifacéticos y ven a los niveles estatales y municipales como "pipsqueak mayores" o "fly by night city managers". Ésta es según el esquema tomado de Deil Wright, la visión de la pirámide invertida.¹⁶ (Ver Cuadro No. 2)

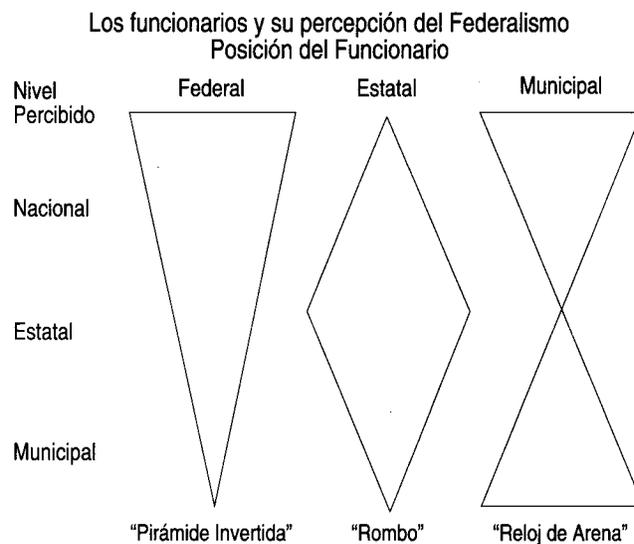
A su vez, los funcionarios estatales conciben a los demás niveles bajo la forma de un "rombo", es decir se autoconciben como los más aptos para conocer los problemas del nivel estatal y ven a los funcionarios federales con una perspectiva restringida y poco adecuada, y la de los funcionarios municipales como particulares y limitadas.

La forma de un "reloj de arena", (que observa el citado autor para el caso norteamericano, y desde nuestro punto de vista válido para el caso mexicano) se advierte en la perspectiva de los funcionarios municipales los cuales comparten muchos puntos de vista con el nivel federal, no siendo así con el nivel estatal que los limita y ahoga.¹⁷ Los estados tienen la función de canalizar los recursos hacia el nivel municipal, sin embargo, se convierten en verdaderos "cuellos de botella" y en camisas de fuerza que impiden el desarrollo municipal.

Hay que advertir que al dejarles a los estados de la

federación una amplia discrecionalidad para interpretar y darle "operatividad" al Artículo 115 Constitucional, se cometen las peores arbitrariedades en la ministración de recursos a los municipios.

CUADRO 2 Perspectivas de las relaciones intergubernamentales



Tomado y adaptado de Deil S. Wright. Op. cit.

La idea de las RIG sirve desde nuestro punto de vista para una mejor comprensión de los aspectos contemporáneos de nuestro sistema político y para darle una mayor dimensión al concepto del Federalismo, o como afirma Wright, con las RIG como lente conceptual, podemos observar, clasificar y acumular conocimientos acerca de los cambios sociopolíticos recientes.¹⁸

El Federalismo consiste en la división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y de funciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno, dentro de un Estado-nación.

En el Estado Mexicano las divisiones territoriales son los estados y municipios que cuentan con poderes de "jure" pero no de hecho para mantener su autonomía e identidad.

Nuestro Federalismo en realidad ha sido pervertido por los excesos presidencialistas como algunos otros aspectos de la vida nacional. Cuando hemos tenido vestigios de Federalismo, éste ha sido limitado y sesgado a favorecer el centralismo, a caciques regionales o a grupos sociales privilegiados, que en las comunidades locales usufructúan el poder y las riquezas desafiando incluso al poder central.

La justificación clásica del Federalismo vigente todavía, es la existencia de una complejidad territorial dentro del Estado-nación, integrada por etnias, grupos religiosos, etc. No existe por lo tanto, homogeneidad, y cada uno de estos grupos de interés desea defender su cultura e identidad, al igual que sus estilos de vida y costumbres. Esto último se convierte en su base legitimadora.

Precisamente por esta heterogeneidad, los gobiernos municipales deben reflejar los intereses de sus comunidades, pero deben hacerlo mediante una gestión con participación de la sociedad y con una mayor eficiencia administrativa.

El Federalismo mexicano, como lo afirma Córdova, ha tenido poca vigencia real en los hechos, y no es sino hasta últimas fechas, que cediendo a presiones políticas y de distinta naturaleza, vuelve a la discusión por parte de muchos estudiosos, tanto partidarios del régimen como de la oposición, como lo demuestra el Foro Senatorial sobre Federalismo llevado a cabo recientemente en nuestro país, cuyos objetivos son plantear medidas para terminar con el agobio, la influencia pesada y no democrática del centro hacia las provincias, las decisiones centralistas y el inequitativo e injusto trato de la federación frente a los estados y municipios.

Pero si el federalismo exige la distribución de facultades, entonces los gobiernos estatales y municipales incrementarían su capacidad política. De esta forma, no es difícil concluir que el juego político sería más incierto para el partido en el poder, como de hecho ya lo es. El gobierno federal, en lugar de imponer su voluntad sobre los gobiernos estatales y municipales, tendrían que negociar con ellos, lo cual significaría que quizá el Presidente de la República podría surgir de entre los gobernadores y no de entre los Secretarios de Estado a voluntad del Presidente saliente, y se incrementarían las posibilidades de más gobiernos de oposición en general, en todo el territorio nacional.

4. La descentralización del poder del Estado

Convenimos entonces que el Federalismo mexicano debe, en las actuales circunstancias corregir sus desvíos y dejar que como lo consagra el Artículo 115 Constitucional, nuestras entidades federativas y municipios se desarrollen como instituciones autónomas y como asientos de la soberanía popular. Los poderes locales deben recobrar su autonomía política. No es suficiente con la independencia económica.

El Estado debe empezar a descentralizarse, es decir, a diluirse el poder presidencial autoritario en una difusión de facultades que redistribuyan la capacidad de toma de decisiones en los niveles de gobierno inferiores.

Los acontecimientos de Chiapas nos revelan que los grandes problemas que padecen nuestros gobiernos locales y municipales no se resuelven con más recursos económicos únicamente, sino con la descentralización política. Los estados y municipios necesitan libertad política y esto significa concebirse como unidades ciudadanas y autónomas para gobernarse. El Federalismo debe concebirse como autogobierno.¹⁹

Nos parece que podría darse el proceso de descentralización política porque a diferencia con el pasado, existe hoy una sociedad moderna con un pueblo urbano informado y en cierta medida educado y capaz de transitar hacia un estado de convivencia y pluralidad democrática, una sociedad que ya no está dispuesta a dejarse gobernar con los instrumentos del autoritarismo de las décadas pasadas.

Nuestros partidos políticos coinciden en que la vía democrática constituirá la condición "sine qua non" para solucionar los más diversos problemas que aquejan a la sociedad mexicana. Por eso, se requiere de una descentralización del Estado que asegure la participación democrática en la implementación en las políticas económicas y sociales de la localidad, independientemente de la cuestión electoral.

El Federalismo como una forma de unidad nacional en la diversidad, resulta indispensable para el proceso de descentralización y para la unidad de la nación. Y no basta con reconocer a los gobiernos locales sino que se deben tomar en cuenta a las comunidades sociales, es decir, a las etnias que hoy reclaman autogobernarse de acuerdo con sus tradiciones y costumbres. Este es el Federalismo que México requiere.

5. Conclusiones

Los procesos democratizadores que se desarrollan en los gobiernos latinoamericanos, obligan a repensar la nueva articulación entre Estado y sociedad civil y a imaginar las formas de participación y representación en la solución de los conflictos políticos, que los mismos han generado.

Los procesos democratizadores no se han consolidado en la región, y en particular en México, porque existen "énclaves autoritarios" heredados del viejo sistema político que se niega a dar paso a lo nuevo.

En este tránsito de nuestra sociedad hacia otros esquemas, encontramos problemas políticos emergentes los cuales entendemos como aquellos que devienen del paso de una sociedad tradicional a una moderna o posmoderna, de una ruptura con el viejo orden que da lugar a un nuevo orden. Se advierte, por otro lado, un período en el que nuestro equilibrio y la estabilidad se caracterizan por el riesgo y la incertidumbre. Por ello, dentro de la nueva racionalidad del Estado que no se deriva ya de una fuerte presencia en la sociedad, surgen los procesos descentralizadores como mecanismos para la solución de los conflictos, que se articulan con los mecanismos (ya gastados por cierto, pero eficientes aún) de la concertación social y política para lograr la gobernabilidad.

Nuestro argumento es que la descentralización incrementa las posibilidades de una democracia auténtica a través de un incremento en la participación ciudadana, por ello, cuanto más profundas sean las raíces de la descentralización, mayor será su fuerza.

El Federalismo que en estas circunstancias no tiene por qué significar el fortalecimiento de las estructuras federales en los estados y municipios, sino al contrario, debe tener su sustento en fortalecimiento de la soberanía de los estados y de la autonomía municipal, y se presenta como el punto de llegada o culminación de todo proceso descentralizador y democratizador.

El nuevo Federalismo debe investigarse a partir de nuevas metodologías como la de las "relaciones intergubernamentales" (RIG), para entender no la vieja connotación del Federalismo de jerarquía y relación de dominio de arriba hacia abajo sino las relaciones federación-municipio, estado-municipio, federación-estado-municipio e intermunicipales. Es decir, todas las combinaciones y permutaciones entre los tres niveles de gobierno. El Federalismo debe desprenderse de las ambigüedades teóricas que nublan su problemática.

En el terreno de una definición práctica, el Federalismo debe considerar una definición "operativa" del municipio. En este sentido es urgente una modificación al Art. 115 Constitucional que, a la vez que toma en cuenta la nueva realidad social, acote los márgenes de interpretación de las entidades federativas de dicho artículo.

Fundamental para la "reconstrucción" del Federalismo es una nueva y más justa distribución de los recursos entre la federación, los estados y los municipios. Consecuente con la reasignación de los recursos se necesita de una administración eficiente y honrada (de ahí la importancia de la participación de la ciuda-

danía en la gestión municipal) sin la cual los recursos se escurrirían sin control.

Para que todo lo anterior suceda dentro del marco del Estado de Derecho y sin el peligro de la desintegración nacional, se requiere el fortalecimiento del Poder Judicial, una reforma electoral a fondo y un sistema de partidos competitivos.

Finalmente, creemos que si todo lo anterior se cumple estaríamos asistiendo a un proceso de descentralización del poder del Estado.

Podría el poder presidencial empezar a diluirse para fortalecer la capacidad de toma de decisiones a nivel estatal y municipal en estas circunstancias.

Notas

- ¹ Hernandez Chávez, Alicia. "Federalismo y Gobernabilidad en México", en *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. (Marcello Carmagnani Coord.) México, F.C.E. COL-MEX 1993, pág. 296.
- ² Sagasti R., Francisco. *América Latina en el Nuevo Orden Global Fracturado: Perspectivas y Estrategias*. México, UIA Mimeo 1994 pág. 22 y ss.
- ³ Cabrero, E. y José Mejía. *Marco Teórico-Metodológico para el Estudio de las Políticas Descentralizadoras en México*, CIDE, México 1992 p. 10.
- ⁴ *Ibid*, p. 35.
- ⁵ Guerrero, Omar. "Perfil de las Organizaciones Sociales de Participación Gubernamental" [II Conferencia Internacional Sobre Descentralización del Estado] IICCA Toluca, Méx. 27-30 de Julio de 1993, p. 9.
- ⁶ Michels Robert. *Los Partidos Políticos*. Amorrortou, Bs.As. 1969, p. 215.
- ⁷ Gil Villegas, F. "Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica", en *Descentralización y democracia en México*. COL-MEX 1982, p. 49-50.
- ⁸ PNDU (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1993.
- ⁹ Marcou, Gerard. "Descentralización y Democratización del Estado" [Ponencia ante la II Conferencia internacional] Toluca, Mex. 27-30 de Julio de 1993, p. 4.
- ¹⁰ Díaz Pérez-Duarte, A. "Regenerar el Sentido del Federalismo", en *Revista Artículo 115*. Centro de Servicios Municipales. México 1993, p. 3.
- ¹¹ *Ibid*.
- ¹² *Ibid*.
- ¹³ Segal, Aarón. "El Federalismo y el Futuro Mexicano", en *Revista Comercio Exterior* Vol. 26 núm. 12 México, Dic. de 1976, p. 1419.
- ¹⁴ Carmagnani, M. *Federalismos Latinoamericanos*, op. cit., p. 398.
- ¹⁵ Wright S., Deil "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos", en ESTUDIOS, p. 11.
- ¹⁶ *Ibid*, p.18.
- ¹⁷ *Ibid*, p. 20.
- ¹⁸ *Ibid*.
- ¹⁹ Córdova, A. "Federalismo y Democracia" en Supl. NEXOS núm. 70 México, Abril de 1994 p. III-VI.