

EL MUNICIPIO: DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA

“ELEMENTOS PARA LA (RE) CONSTRUCCIÓN
DEL FEDERALISMO EN MÉXICO”

Pedro M. Martínez

Profesor del Departamento de Administración de la UAM-A

Presentación

El presente trabajo es parte de un proyecto más amplio, orientado al análisis discusión y a ciertas proposiciones que favorezcan el avance del proceso democrático al interior de nuestros países latinoamericanos y en particular de México, sus regiones y municipios.

La idea de investigar los temas de descentralización, de democracia y gobernabilidad en los niveles de gobierno locales, y principalmente municipales, obedece a la necesidad de que estos conceptos adquieran un mayor significado, y sirvan así a la explicación y posible solución de los problemas más apremiantes de nuestra sociedad. Por esta razón nuestro trabajo no pretende ser una mera discusión teórica acerca de los temas mencionados, sino que trataremos de ser más puntuales acerca de cómo ir construyendo una serie de argumentos que, sin perdernos en especificidades, contribuyan a materializar las aspiraciones democráticas en un contexto de descentralización de nuestras instituciones.

En los últimos años hemos sido testigos de un gran auge de los estudios sobre los procesos de democratización y sobre los problemas de gobernabilidad-ingobernabilidad que se han dado en el mundo, y en Latinoamérica.¹

De igual forma, estamos ante la presencia de una nueva corriente descentralizadora que vuelve a replantearse la descentralización como uno de los mecanismos más eficaces de fortalecimiento de las regiones y Municipios.²

A la luz de las contribuciones, nuestro deseo es el de interpretarlas para apuntalar la autonomía política de los mencionados ámbitos de gobierno, replanteando lo que para nosotros constituye la (re)construcción del nuevo Federalismo: aquel que desmonte las estructuras más retrógradas y autoritarias que obstaculizan el desarrollo autónomo y democrático de las instituciones mencionadas. Porque, finalmente, aquel Federalismo que no se ayunta con la democracia en una estrategia descentralizadora, no puede realizar el sueño dorado del autogobierno.³

I. Las transformaciones en América Latina

Tres hechos configuran un nuevo panorama en América Latina: uno, el derrumbe del modelo de desarrollo que había compatibilizado crecimiento con democratización, modelo que apuntaba hacia formas desarrollistas; dos, a la gran crisis económica se suma la crisis social como resultado de las transformaciones estructurales; tres, las crisis políticas que implicaron el des-

moronamiento de los grandes modelos de cambio social por medio de proyectos revolucionarios. Como lo plantea M.A. Garretón, siguiendo a Touraine, hemos pasado de la guerrilla, la revolución, las vías al socialismo, la guerra civil, las dictaduras militares, etc., a la lucha por la reconstrucción de marcos institucionales que permitan la inserción o reinserción en el juego político democrático.⁴

Las posibilidades de un cambio social hacia una mayor igualdad y democratización por la vía del desarrollo y crecimiento, pronto se agotaron, al igual que la idea de una redistribución del ingreso por la vía revolucionaria. De lo que se trata ahora es de lograr el cambio social que debe implicar la redistribución del ingreso y el poder, dentro de un esquema democrático que no excluya el conflicto, es decir, mediante la concertación política y social.

Las transiciones

El signo inequívoco de los procesos políticos de América Latina lo es la construcción de democracias políticas que buscan una nueva rearticulación de la sociedad civil con el Estado, y nuevas formas de representación y participación en la solución de con-

flictos y demandas. Estamos en presencia de un proceso de transiciones desde regímenes no democráticos o militares a regímenes democráticos o "fundaciones" democráticas, o de extender o completar mecanismos e instituciones democráticas en regímenes semiautoritarios, o de democracia restringida —como creo que es el caso de México—. También puede presentarse la transición bajo la forma de reinserción a la vida institucional a actores sociales revolucionarios.⁵

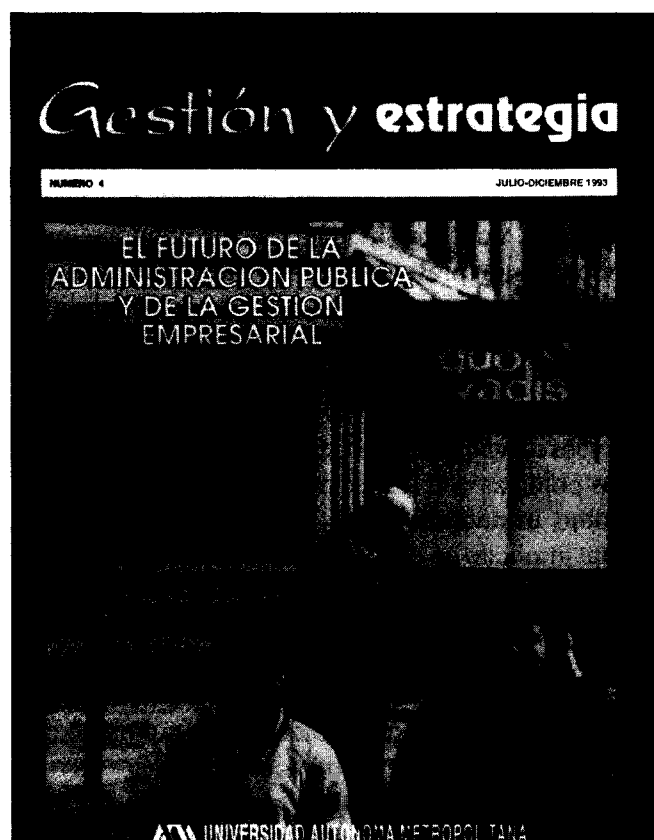
Los procesos de transición de América Latina han avanzado y se han elegido gobiernos democráticamente, sin embargo, el proceso amplio de democratización política no se ha consolidado. Y no lo ha hecho porque subsisten "enclaves" autoritarios, es decir, instituciones, poderes y actores heredados de regímenes igualmente autoritarios.

De cualquier manera que se vea, no hay hoy en día gobierno, grupo social o político que no asuma la democracia como un valor insustituible para sus proyectos. Como es natural en cada una de las realidades nacionales se encuentran grados y formas en este proceso de transición, que sería sumamente interesante revisar, pero nuestro espacio aquí no nos lo permite.

En la ya clásica distinción entre régimen y sistema político, entendiendo al primero como el nivel en el que se definen las instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso la distribución y el ejercicio del poder político (Aguilar Villanueva), y al segundo, el que se refiere al conjunto articulado de las prácticas y relaciones de poder político efectivamente vigentes en una sociedad. (Portantiero), se advierte, según Camou, que el régimen-sistema político, en el caso de México, se encuentra en un proceso de transición especialmente a partir de las elecciones de 1988. Dicho proceso está orientado hacia la democratización pero esto no cancela las posibilidades de un retroceso autoritario.

La distinción mencionada nos sirve para caracterizar nuestro propio régimen-sistema político. Así, diríamos que el régimen político se encuentra en un proceso de profundización democrática o de democratización en estricto sentido, sin embargo el sistema político está en un proceso de transición, en el sentido de que emerge de un sistema político de carácter autoritario o semiautoritario.⁶

La crisis y derrumbe de los autoritarismos y de los regímenes militares, así como los procesos de transición y consolidación democrática se manifiestan en una crisis y agotamiento de un modelo de acumulación e inserción internacional que ha desarticulado el mundo de la postguerra. Pero las transiciones mismas



son incompletas y dejan tareas que deben ser encaradas en conjunto con las referidas a la consolidación democrática.⁷

La ausencia de modelos de largo plazo que apunten a la solución de los problemas de la transición tienen algunas consecuencias que deben tomarse en cuenta si no se quiere tener una regresión autoritaria. Cabe recordar que, según Camou, las transiciones se caracterizan por el hecho de que durante ésta, las reglas del juego político-jurídico no están plenamente definidas, incluso se hallan en flujo permanente, y consecuentemente son objeto de una ardua contienda a efectos de establecer los mecanismos que legitimen la arena política en donde se hará dicha contienda.⁸

Características de las transiciones democráticas

Líneas arriba hemos afirmado que los procesos políticos de América Latina se han apartado del modelo revolucionario o insurreccional, y que ahora no se plantea la eliminación física de los detentadores del poder sino que éstos son desplazados por la presión de la misma sociedad.

Ahora bien, en la transición coexisten varios procesos: a) la descomposición del bloque en el poder; b) la movilización popular y política en torno a una salida institucional (plebiscito, reformas constitucionales, procesos electorales, etc.); c) la negociación entre el gobierno y la oposición política, y d) la intervención de actores mediadores entre el gobierno y la oposición política, para facilitar los esfuerzos.⁹

Otra característica más, sería que existe un respeto por la institucionalidad, y el centro de la estrategia política es la necesidad de un bloque democrático.

El hecho de que los procesos de la transición, dejan por lo general a ciertos actores, instituciones, etc. del antiguo régimen, en forma de enclaves autoritarios, constituye otra característica más.¹⁰

Lo mismo podríamos decir, a saber, que la consolidación democrática se encuentra vinculada a tres aspectos fundamentales: la redefinición de un modelo de desarrollo que reparta equitativamente los costos de la crisis y complete la modernización; el establecimiento de un nuevo modelo de relaciones entre Estado y sociedad civil y que deja atrás a los anteriores (populistas y corporativistas); y finalmente la constitución fuerte de partidos con autonomía del Estado en el interior del cual se constituye una mayoría o bloque democrático transformador que asegure la democracia política y la democracia integral de la sociedad.¹¹

En síntesis, podríamos concluir este apartado diciendo que ha quedado atrás el apoliticismo que las antiguas opciones o alternativas políticas habían provocado. Sin embargo, la aceptación del paquete neoliberal consistente en: ajuste estructural, liberalización económica desregulación y privatización han dado a luz nuevas formas de movimientos sociales con nuevos sujetos emergentes. Los sectores tradicionales de lucha permanecen pero junto a ellos surgen nuevos actores sociales que son producto no deseado de las políticas neoliberales. Estos nuevos actores son los municipalistas, ecologistas, movimientos feministas, tianguistas, las reivindicaciones de los pueblos indios, los de la teología de la liberación, entre otros.

Pasamos ahora a tratar de definir el concepto de gobernabilidad y su relación con los procesos democráticos, en el siguiente capítulo.

II. Gobernabilidad

Gobernabilidad y transición

El concepto de gobernabilidad, generalmente se asocia a continuidad o preservación del régimen político por consolidar, en las transiciones a la democracia actuales.

Originalmente dicho concepto se asimiló al funcionamiento fluido de una economía, y posteriormente alude a la sobrecarga de demandas sociales y a la incapacidad del sistema político para darles solución, lo que genera inestabilidad del sistema.¹²

Tenemos que aceptar que las dos connotaciones anteriores están presentes cuando hablamos de transición, pero el concepto más amplio de gobernabilidad sería no aquella que asegura y garantiza el funcionamiento de la organización social, sino aquella que recoge, elabora y agrega las demandas de la sociedad civil y les da validez como criterio para la formulación de las políticas que la afectan o benefician.

Como lo anota Flisfisch, el desempeño gubernamental implícito en el concepto de gobernabilidad, no puede estar por debajo de ciertos "umbrales críticos" y de ciertas dimensiones sin sufrir efectos negativos de mucha envergadura. De ahí que un desempeño gubernamental deficitario a través del tiempo termina por producir efectos desestabilizadores que culminan con el derrumbe de ese orden democrático.

Entendemos así, que la gobernabilidad se da cuando existe calidad en el desempeño gubernamental

considerando las siguientes dimensiones: uno, la capacidad de adoptar oportunamente las decisiones y desafíos que exigen una respuesta gubernamental; dos, la efectividad de esas decisiones (obligación y acatamiento); tres, su aceptación social (conformidad congruencia y armonía con intereses y anhelos de los diferentes grupos); cuatro, la eficiencia de esas decisiones y cinco, coherencia de las decisiones (ausencia de efectos contradictorios).¹³

Dicho de otra manera, la gobernabilidad sería la capacidad de las instituciones gubernamentales y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos y movilizar con coherencia, eficiencia y oportunidad las energías de los integrantes hacia las metas preestablecidas. Lo contrario, o sea la incapacidad para el encuadramiento llevaría a la ingobernabilidad. El problema de gobernar es hacerlo democráticamente, es decir, movilizándolo toda la energía social para el logro de metas colectivas, y al mismo tiempo no contravenir las reglas consensuales del sistema político.

Uno de los más serios problemas para el caso de México, es que precisamente las instituciones democráticas no representan todavía una alternativa para la canalización y solución de los conflictos sociales.

Concertación social y gobernabilidad

La concertación social lleva implícito el establecimiento de mecanismos institucionales. Estos mecanismos institucionales posibilitan una intervención formal de los actores sociales en el diseño de políticas económicas.

Así, en palabras de Mario R. Dos Santos, explorar la concertación como modalidad de hacer política significa evaluar su potencial a una resolución de los problemas de instauración, consolidación y estabilidad de su régimen democrático y de aquellos de una gobernabilidad económica progresiva.¹⁴

Las instituciones de la concertación social intentan regular los conflictos de interés que aparecen en la distribución de la renta nacional y en el sistema de relaciones laborales.¹⁵

Algunas de las circunstancias que impulsan al Estado a establecer mecanismos de concertación social, son las crisis de ingobernabilidad e inestabilidad de la economía, así como las demandas postergadas y aumentadas por regímenes autoritarios, porque la concertación social genera consenso y por lo mismo legitima la acción estatal. Los procesos de democratiza-

ción tienen su base más firme en los mecanismos de concertación social.

En México la modalidad de la concertación social, se da bajo el nombre de pactos, "que tratan de poner fin a la relación de adversarios entre capital y trabajo". Dichos pactos aún cuando están al margen de la acción partidaria directa, representan un mecanismo eficiente de concertación social, pero con claros tintes de autoritarismo, producto de los reductos corporativistas que tiene el sistema político mexicano.

Debido a que no toda organización social es funcional en un desarrollo local y regional equitativo y democrático, se postula a la concertación y la participación social, que no debe entenderse ni como una tregua social ni como la eliminación drástica del conflicto, sino como el mecanismo que objetiva dichos conflictos, recursos, necesidades de cada uno de los "agentes del desarrollo" (a la Wolfe), en una perspectiva dinámica, abierta y de franco entendimiento.

La concertación social y política no sería posible si no convertimos a las localidades de objeto en sujeto, en el que el proceso descentralizador transfiera un conjunto de competencias y recursos de toda índole que podría gestionar y disponer autónomamente en el marco de la legalidad vigente.¹⁶

Democracia y gobernabilidad

La democracia es entendida como un conjunto muy especial de reglas de juego formales. Pero a partir de esta consideración, no se puede entender el carácter específico de la gobernabilidad en esa democracia.

Bajo condiciones democráticas la gobernabilidad adquiere problematicidad en razón de la posibilidad efectiva de la alternancia de partidos distintos en el gobierno y del hecho de que la reproducción del orden democrático en el tiempo exige la preservación de esa posibilidad.¹⁶

De aquí se deduce que, enfrentar los problemas de gobernabilidad cancelando la posibilidad de la alternancia en el poder es, a su vez, liquidar la democracia.

Los problemas que enfrenta la gobernabilidad bajo condiciones democráticas son básicamente aquellas que las discontinuidades de la alternancia trae consigo. Esas discontinuidades "no pueden sino afectar desfavorablemente las posibilidades de coherencia disponibles para las decisiones gubernamentales".¹⁷

La incertidumbre respecto de los sucesivos juegos políticos representa también un problema de alternancia en el gobierno. Cuanto más democráticamente es



Foto: Antonio Zatur

el orden político menos garantías hay de saber los resultados electorales.

Sin embargo, la desincronización (estas discontinuidades) y la incertidumbre (producto de la alternancia en el gobierno por parte de los partidos políticos) si bien no deben ser eliminados (al hacerlo dejaría de ser un régimen democrático), deben ser acotadas dentro de ciertos límites que permitan mantener la gobernabilidad por encima de los "umbrales críticos".¹⁸

Sintetizando, podríamos decir que la reforma electoral sobre la cual está sentada la transición democrática de México, está muy lejos todavía de representar una posibilidad de gobernabilidad sobre todo en regiones y estados como Michoacán, Guerrero, San Luis Potosí y en últimas fechas Mérida, en Yucatán, y por supuesto Chiapas.

III. La estrategia descentralizadora

Políticas descentralizadoras y democracia

Todo proceso descentralizador se da en un escenario económico, político, cultural y social; y la política

descentralizadora es en sí misma una política pública con dimensiones administrativas del aparato gubernamental.

Un primer asunto que atiende la descentralización es la referencia a la contradicción entre el movimiento individual y el movimiento colectivo que permea toda la vida social. Por eso, al hablar de descentralización casi siempre se asocia a la idea de la participación comunitaria.¹⁹

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 de 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 de una mayor complejidad social que la modernidad impone.²⁰

La descentralización es un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento histórico determinado. Entendida así la descentralización no es un atributo institucional sino un conjunto de tendencias que pueden estar presentes o no (dependiendo de la estructura organizacional) en una organización.⁽²¹⁾

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.

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. Se pasa así en la década de los ochenta a nuevos esquemas democratizadores que van muy de la mano con los grandes cambios económicos y la reestructuración de los mercados internacionales en lo que se ha dado en llamar la globalización.

Descentralización y democracia

La descentralización favorece la democratización. Si sólo se interesa por la dimensión administrativa del Estado, la democratización puede llevarse a cabo aún por vías diferentes de la descentralización. A este respecto cabría preguntarse ¿Cómo se lleva a cabo la interacción entre descentralización y democratización?

De igual forma, y aún cuando el FEDERALISMO se basa en una lógica asociación, los regionalismos que, en general reclaman la identidad étnica constituyen un elemento de disociación, nos podríamos preguntar bajo qué condiciones podría el federalismo vencer las divisiones que resulten de este proceso.²²

¿Cuáles son las condiciones políticas e institucionales para que la descentralización favorezca el avance de la democracia y para que la misma acompañe a la descentralización?

Los gobiernos locales y municipales requieren de autonomía, de la participación ciudadana y de un acertado control y fiscalización de la administración 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. De igual manera 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.²³

En México, si bien es cierto que ha habido un fuerte proceso de urbanización, y los problemas han dejado de ser en esencia, diferentes a los ancestrales (de cacicazgo), por ejemplo, existe aún el peligro de que la autonomía local pueda ser confiscada y el poder arrebatado en beneficio de un cacique o grupo dominante, sobre todo en las regiones más apartadas. No obstante se prefiere la descentralización, porque posibilita que las clases más desprotegidas se hagan escuchar más en el nivel local, que en el nacional.

Según G. Marcou, los principios para evitar la desviación de las instituciones en favor de un grupo político excluyente serían: la libertad de asociación, la sumisión de las instituciones locales a las leyes y la prolongación de la descentralización territorial con la descentralización funcional. Asimismo, la combinación de la descentralización territorial con la descentralización funcional en algunos campos, podría asegurar la promoción de grupos de interés que en otras circunstancias difícilmente podrían hacerse oír y, por

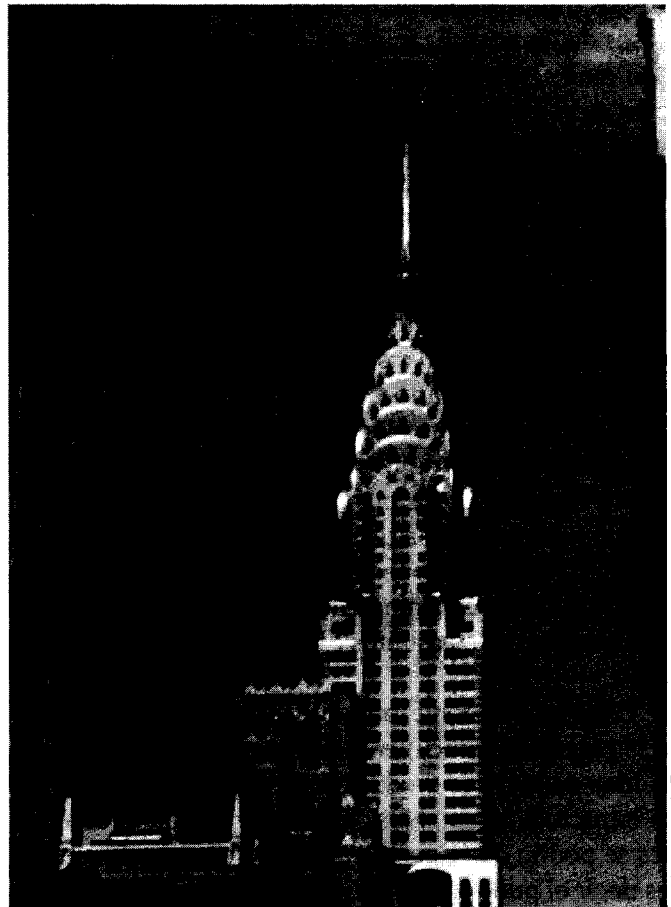


Foto: Antonio Zarur

otro lado permitiría desarrollar la participación ciudadana, y su control sobre la gestión local.²⁴

Descentralización y regiones

La autonomía regional como propuesta de solución a los problemas regionales étnicos, ha cobrado nuevamente carta de ciudadanía en México y el reclamo no sólo proviene de los grupos indígenas, sino que es una propuesta de muchos sectores de la sociedad vinculados con el proceso de democratización de la nación.

En el mundo, son muchos los países que han optado por el desarrollo regional autónomo (España, Italia, Portugal, Finlandia, Dinamarca, La Federación Rusa, China, y Nicaragua, entre otros). Las autonomías adquieren rasgos particulares dependiendo de las regiones del Mundo. En México, la especificidad de la autonomía está determinada principalmente por la presencia de pueblos indios que sustentan identidades regionales y comunales, y las ventajas de las autonomías es que han hecho manejable los conflictos étnicos en todos los casos. Las experiencias históricas muestran que las autonomías evitan que los conflictos no se conviertan en causa de guerras internas entre grupos socioculturalmente distintos. Más aún, los procesos de democratización en países con heterogeneidad étnica y/o nacional están asociados con la creación de regiones autónomas.²⁵

En México las opciones que se dan en torno a la problemática étnica, frecuentemente buscan realizar adecuaciones que dejan intacta la estructura sociopolítica nacional. El método habitual del indigenismo es procurar arreglos sin que nada cambie sustancialmente. Una condición para una efectiva autonomía regional lo es una nueva división política administrativa del país, si fuera necesario.²⁶

Lo esencial, según Héctor Díaz-Polanco, investigador de El Colegio de México, es la creación de una esfera especial en la organización sociopolítica del Estado nacional, en la que cobren vida institucional y práctica las aspiraciones históricas de un sector de la población que se ha mantenido social y culturalmente marginado, de los asuntos esenciales de la Res pública.²⁷

Coincidimos con el autor citado en casi la totalidad de su planteamiento, pero nos parece más complicada la idea de la creación de un nivel más de gobierno en la estructura actual. Nos parece que con algunos ajustes se podría dar vigencia a lo planteado hasta ahora, es decir el punto de arranque podrían ser el reconoci-

miento de esas 30 regiones con población indígena en un 70% que se mencionan.²⁸

Agregar un nivel más a la estructura sociopolítica de nuestro país, complicaría la ya de por sí abigarrada red de vicios burocráticos que pesan sobre las poblaciones en función de los cuales se erigen un sin número de instituciones.

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

Las treinta regiones con población indígena en un 70% tendrían a su vez que ser atendidas con una política específica reagrupando a los municipios con esas características y que podrían denominarse "municipios indios".

IV. Los fundamentos de la autonomía municipal

Hasta el capítulo que nos precede, hemos estado tratando de ir definiendo una serie de conceptos, y tratando de entender el proceso global en términos de la transición y de los procesos democráticos de México y otras latitudes. Ahora pasaremos a definir las especificidades de nuestra organización política básica y sus contradicciones: El Municipio.

Partimos del axioma de que el municipio es gobierno local, para hablar de "autonomía municipal". Pero, ¿en qué consiste el concepto de autonomía?. Nos parece que es de suma importancia hacer algunas definiciones precisas que contribuyan a la transformación de las estructuras municipales a fin de hacer eficiente y eficaz el gobierno y la administración locales.

Entendemos al municipio como un ente colectivo y social en un marco de múltiples dimensiones, pero ante todo como una institución social, política, y jurídica:

- a) La esencia social de la institución municipal. El municipio es fiel intérprete de las aspiraciones de las poblaciones locales y es el órgano a través del cual los miembros de la localidad deciden la forma de organizar la convivencia pacífica.
- b) La esencia política. El carácter político del municipio se observa cuando reconocemos su anterioridad al establecimiento del Estado, y la estrecha relación que hay entre aquel y la ciudadanía. Es el órgano de participación política de los

ciudadanos en sus intereses más inmediatos, y por lo tanto es el mecanismo por medio del cual se organiza el gobierno y la administración en beneficio de intereses locales.

- c) La esencia jurídica. Por el hecho de haber sido creado por la ley, el municipio es una institución jurídica del derecho público, y, como antecesor del propio Estado, éste último no puede sino reconocerle su naturaleza que poseía. En este sentido las reformas encaminadas al fortalecimiento municipal no es el reconocimiento de nuevas realidades, sino de añejos problemas de justicia social.

Por otra parte, si el municipio tiene que ver con la ciudadanía, es decir, es el órgano de defensa de los intereses locales que están más cercanos al ciudadano y es el órgano mediante el cual organiza su gobierno, lo es también de las aspiraciones sociales de la población local en contra de los ataques, privilegios y abusos de otros poderes. Es decir, el municipio es, o al menos así debiera ser para el ciudadano, el órgano

que equilibra el poder hegemónico con el poder ciudadano.

La doctrina de la autonomía municipal

El Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, consigna que la base de todo poder de gobierno es la voluntad ciudadana con su derecho de participación en los asuntos públicos en un régimen democrático. El derecho al sufragio puede ser ejercido local o nacionalmente, pero es un primer nivel que adquiere mayor significación.

Alexis de Tocqueville hace cien años planteaba que los municipios eran escuela de democracia donde los ciudadanos pueden participar en el desarrollo y bienestar colectivo. Estos derechos ciudadanos fundamentan la autonomía municipal, al igual que la idea de Estado derecho, es decir, del imperio de la ley y el reconocimiento de los derechos del municipio como parte de un Estado que se caracteriza por la distribución adecuada del poder público y de las funciones



Foto: Antonio Zarur

públicas en todo el territorio nacional para el buen ejercicio de sus funciones.

Otro aspecto que fundamenta la autonomía son los propios derechos vecinales, por el hecho de estar contribuyendo al sostenimiento del gobierno municipal, amén de otros niveles de gobierno. En síntesis, ¿Qué es la autonomía? En la sentencia del tribunal constitucional de España del 28 de julio de 1981, la autonomía local es un derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y la administración de todos los asuntos que le atañen.²⁹

De esta afirmación se desprende que los elementos principales de la autonomía municipal son el derecho comunal de participar en el gobierno y la administración, dentro de un marco unitario mayor, y a través de órganos representativos dotados de poder y recursos.³⁰

De igual forma la carta europea de autonomía local, la define como la capacidad de las municipalidades para ordenar y gestionar una parte importante de las funciones públicas bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, en el marco de la ley.³¹

Pero la autonomía no sólo es un derecho sino que incluye la capacidad real de ejercerlo. La misma carta dice que el derecho de autonomía debe de ser ejercido por individuos y cuerpos de representantes elegidos libres y periódicamente por sufragio universal.

La Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana, confirma y refuerza las anteriores definiciones.

Resumiendo: la autonomía municipal se justifica como un derecho de las comunidades locales integrada por ciudadanos/vecinos quienes por propias voluntad delegan ese poder en una corporación a través del voto. Por este motivo dicha corporación deviene políticamente legítima con derecho propio para hacerse responsable y representar a los ciudadanos a quienes se deben. Todo esto dentro de un Estado de derecho.

Derechos municipales

Las municipalidades al ser gobiernos locales representativos de la voluntad ciudadana e integrantes de las estructuras nacionales, tienen los siguientes derechos:

- a) Derechos de las autoridades locales electas libres y democráticamente: a que legalmente se aseguren condiciones para el libre ejercicio de su

mandato; a recibir compensación financiera adecuada al ejercicio de su mandato y responsabilidad; a mantener sus beneficios y la protección social de que gozaban antes de ser autoridades; a que sólo la ley determine cuando es incompatible su cargo público con otros; a un proceso legal justo, previo a toda acción de suspensión o destitución definitiva.

- b) Derechos de los ciudadanos: a elegir libre, periódica y universalmente a sus autoridades; a que las responsabilidades públicas y obligaciones estatales les sean próximas; a que se les consulte las decisiones de gobierno y administración que les afectarán.
- c) Derechos de las municipalidades: al apoyo del sistema gubernamental para su fortalecimiento; a participar en el estudio, programación y ejecución de los planes de desarrollo; a que se le consulte en relación a la asignación de los recursos; disponer libremente la adaptación de sus leyes generales a las condiciones locales, a no desatender sus responsabilidades por compartir otras con niveles superiores de gobierno, y a no ser intervenidos so pretexto de subvenciones; a contar con medios judiciales para defender su autonomía y sus intereses ante cualquier poder; a la libertad de organización de administración, así como a disponer libremente de recursos propios suficientes, y a fijar cuotas y tributos a sus administrados; a que se les restituyan pronto sus autoridades cuando legalmente hayan sido suspendidos o destituidos, y finalmente, a un régimen compensatorio en caso de pequeñez.*³²

V. Hacia el nuevo federalismo

En este apartado, queremos destacar las posibilidades y limitaciones de las políticas más relevantes que México ha seguido con respecto a las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales.

* Respecto a este punto, y relacionado con la pequeñez de los municipios, véase la interesante propuesta de Luis M. Ponce de León Armenta, quien afirma que hay la necesidad de hacer un "close up" de las particularidades locales y regionales, a fin de que la descentralización pueda devolver responsabilidades para la prestación de los servicios de seguridad social a toda la población "Proyecto para la Extensión de la Seguridad Social a toda la Población Mexicana mediante la Creación de Fondos de Seguridad Social en cada Municipio" en *Anuario Jurídico*, XVII, México, UNAM., 1992.



Foto: Antonio Zarur

En este sentido, cabría preguntarse lo siguiente ¿Debe el gobierno federal fortalecer sus estructuras políticas administrativas y económicas para solucionar los problemas fundamentales de nuestras regiones y municipios?, o por el contrario ¿Ese poder sin límites origen y parte de los mismos problemas debe ser reducido?. A manera de síntesis, hablaremos de la descentralización y la regionalización, para después plantear las posibilidades del Federalismo, y de que este mismo se dé en la democracia y sirva para fortalecerla.

La llamada "descentralización"

Los aspectos más relevantes de la descentralización en México, han sido: que se incremente la eficiencia administrativa federal con una mayor presencia en los estados y municipios o regiones para que haya una mejoría en los canales de comunicación en los dos sentidos y 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 aquí nos preocupa.

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 en el capítulo anterior.

Otro aspecto más de esta descentralización "tradicional", es que ha incrementado los poderes federales por el incremento de las burocracias (delegados, etc.), que se convierten en verdaderos agentes de información para la federación.³³

La regionalización

Los orígenes de esta opción vienen desde los años cincuenta, y consiste en que el gobierno federal, mediante decretos determina una región que no necesariamente incluye a un sólo estado o municipio. así, los recursos fluyen de las secretarías de estado para la realización de obras públicas que se supone, favorecerán a la región mediante el empleo y la redistribución de recursos.

Las actividades de planeación a nivel regional han dejado buenos dividendos fiscales, económicos y po-

líticos a la federación, sin embargo las regiones y municipios que conforman esa región han pasado a segundo término. Como la anterior medida, la regionalización incrementa el poder de la federación frente a los estados, regiones y municipios, y de lo que se trata es de exactamente lo contrario.

El problema fundamental de estas medidas, es que la institucionalidad ha precedido a la regionalidad. Lo que en muchos países han aprendido a distinguir es que la demanda regional, y en este caso municipal debe de ser el "gatillo" de los proyectos descentralistas y de desarrollo regional. En el caso de México y Latinoamérica, la cuestión es la inversa: la oferta gubernamental antecede a la demanda y se sobrepone al territorio, una regionalización.³⁵

El nuevo federalismo

El Federalismo consiste en la división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo, 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 letra muerta por mucho, como algunos otros aspectos de la vida nacional. Pero aún así, en los momentos en que hemos tenido vestigios de Federalismo, éste ha sido limitado y terriblemente sesgado a favorecer a caciques regionales o 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 y su identidad, al igual que sus estilos de vida y sus costumbres. Luego entonces, esto último se convierte en la base legitimadora del mismo.

Así, los gobiernos estatales y municipales a la vez que deben reflejar los intereses de sus comunidades, deben hacerlo mediante una gestión con participación democrática y una mayor eficiencia administrativa, de manera que nuevamente el tema de la concertación social para llevar a cabo la conducción de la energía social de intereses tan disímiles, se hace pertinente.

El Federalismo mexicano como lo afirma A. Córdova no ha tenido mucha vigencia real en los hechos, y

no es sino hasta estas últimas fechas que cediendo a presiones políticas y de distinta naturaleza, vuelve a la arena política. Los reclamos hechos a las políticas centralizadoras como responsables de las desigualdades regionales, están en el discurso del Nuevo Federalismo, así como en las nuevas propuestas descentralizadoras.

Federalismo y democracia

Si el Federalismo exige la distribución equitativa de facultades, entonces los gobiernos estatales y municipales incrementarían su capacidad política. De esta forma, no es difícil concluir que entonces el PRI no podría funcionar como hasta ahora. El Gobierno Federal, en lugar de imponer su voluntad sobre los gobiernos estatales y municipales, tendría que negociar con ellos.

Lo anterior significaría que quizá el presidente surgiría de entre los gobernadores y no de entre los Secretarios de Estado a voluntad del presidente saliente, y habría la posibilidad de que más gobernadores de oposición (o gobiernos de oposición en general), lo hicieran en el marco del Estado de Derecho, y sin el peligro de la desintegración nacional.

La descentralización del poder del Estado

El Federalismo mexicano debe, en las actuales circunstancias corregir sus desvíos, y dejar que como lo consagra el Art. 115 Constitucional nuestras entidades federativas y los 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, sino que es de suma importancia el primer aspecto. El Estado debe empezar a descentralizarse, es decir debe empezar a diluirse el poder presidencial autoritario en una difusión de facultades que redistribuyan la capacidad de toma de decisiones en los gobiernos locales.

Hoy día cobra mucha relevancia este último aspecto, por los acontecimientos de Chiapas. Aquí, el problema no sólo se resuelve con más recursos sino con la descentralización política. Los estados y municipios necesitan libertad política, y esto significa concebirse como comunidades ciudadanas, autónomas para gobernarse. El Federalismo debe concebirse como autogobierno.³⁶

VI. Conclusiones

A fines del milenio, nuestro país se dispone –creo yo– a dejar atrás las reglas e instituciones de un sistema político con rasgos autoritarios. La diferencia con el pasado es que existe 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, es 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 democracia constituirá la condición “sine qua non” para solucionar los más diversos problemas que aquejan a la sociedad global. Pero se podría más, si el asunto no se limita a la cuestión electoral, porque las elecciones por más limpias y creíbles que sean, no podrían revertir el centralismo y otros vicios asociados que afectan y obstaculizan el desarrollo autónomo de los gobiernos locales. Se requiere, por lo tanto, de una descentralización del Estado que asegure la participación democrática en la implementación de las políticas económicas y sociales en la localidad.

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 debemos tomar en cuenta las comunidades sociales, es decir, a las etnias indígenas que hoy reclaman autogobernarse de acuerdo con sus tradiciones y costumbres. Este es el Federalismo que México requiere.

Notas

¹ *Revista Mexicana de Sociología*. Aquí se plantean una serie de documentos relacionados con la problemática de la Gobernabilidad y la Democracia en América Latina (1989). Poco antes en la misma revista pero de Abril-Junio de 1988, apreció un artículo de Juan Rial intitulado “Gobernabilidad, Partidos Políticos y Reforma Política en Uruguay”.

En 1992 en la *Revista Nexos* Num. 170 febrero 1992, encontramos un artículo: Gobernabilidad y Democracia (Once tesis sobre la Transición Mexicana de Antonio Camou, etc.

² Me refiero a la II Conferencia Internacional sobre Descentralización y Democracia Celebrado en Toluca México los días del 27 al 30 de Julio de 1993.

³ Córdova, Arnaldo. “Federalismo y Democracia” en Cuadernos de NEXOS No.70 México, Abril de 1994. págs. III-VI.

⁴ Garretón, M.A. “Transformaciones sociopolíticas en América Latina 1972 1992”, FLACSO Santiago 1992 pág. 3.

⁵ *Ibid.* pág. 11.

⁶ Camou, Antonio. “Gobernabilidad y Democracia” en: *Nexos* No. 170 Febrero 1992, págs. 56 y ss.

⁷ Garretón, M.A. “Del autoritarismo a la Democracia” en: *Revista Mexicana de Sociología* Año LIII Num.1, Enero-Marzo de 1991 pág. 263.

⁸ Camou, A. op. cit. pág. 60.

⁹ Garretón, M.A. “Del autoritarismo...” pág. 288.

¹⁰ *Ibid.* pág. 289.

¹¹ *Ibid.* pág. 291.

¹² Dos Santos, Mario R. “Gobernabilidad en la Transición a la Democracia” en: *Revista Mexicana de Sociología* Año LII Núm 1 Enero-Marzo 1991 pág. 273.

¹³ Flisfish, Angel. “Gobernabilidad” y Democracia, en: *Revista Mexicana de Sociología*, México Año LIII Num.1 Enero-Marzo de 1991 pág. 113-114.

¹⁴ Dos Santos, Mario R. “Pactos en la crisis: una reflexión regional sobre la construcción de la democracia”, en: *Concertación Político-Social y Democratización*. CLACSO, Santiago 1987, pág. 13.

¹⁵ *Ibid.* pág. 19.

¹⁶ Borja, Jordi. “Dimensiones Teóricas, Problemas y Perspectivas de la Descentralización del Estado”. (citado por Boissier, Sergio en: Palimpsesto de las Regiones como Espacios Socialmente construidos” en: *Economía de América Latina*. No. 20, México, CIDE, 1990 pág 150 y ss.

¹⁷ Flisfish, Angel, “Gobernabilidad y Consolidación Democrática” en: *Revista Mexicana de Sociología*. Año LI núm.3, Julio-Septiembre, México UNAM IIS, pág. 115.

¹⁸ *Ibid.* pág. 116.

¹⁹ Mejía, José y Cabrero, Enrique. *Marco Teórico Metodológico para el Estudio de Políticas Descentralizadoras en México*. CIDE, México, 1992 pág. 9.

²⁰ *Ibid.* pág. 10.

²¹ *Ibid.* pág. 35.

²² Marcou, Gerard. “Descentralización y Democratización del Estado”, Ponencia ante la II Conferencia Internacional”, Toluca, México, 27-30, Julio 1993 pág.4.

²³ *Ibid.* pág.8.

²⁴ *Ibid.* pág.9.

²⁵ Díaz-Polanco, H. y López R.G. “Fundamentos de las Autonomías regionales”. *La Jornada*, martes 24 de Febrero 1994.

²⁶ *La Jornada*. martes 28 de febrero 1994.

²⁷ Díaz-Polanco, Héctor. “Autonomía y Cuestión Territorial” en *Estudios sociológicos*. El Colegio de México, vol. X No. 28, Enero-Abril de 1992, pág. 78.

²⁸ *La Jornada* 28 de Febrero 1994.

²⁹ Soto, Carlos A. “Fundamentos de la Autonomía Municipal”, en: *Revista Interamericana de Planificación* vol. XXV No. 97, Guatemala, Enero-Marzo 1992, pág. 179.

³⁰ *Idem.*

³¹ *Ibid.* pág. 180.

³² *Ibid.* pág 184-187.

³³ Segal, Aaron. “El Federalismo y el futuro mexicano”. en: *Revista Comercio Exterior* vol. 26 No. 12, México, Diciembre de 1976, pág. 1419.

³⁴ *Ibid.* pág. 1415.

³⁵ Boissier, Sergio. “Palimpsesto de las Regiones como Espacios Socialmente Construidos”. en: *Economía de América Latina*. CIDE, México 1990. No. 20 pág.153.

³⁶ Córdova, Arnaldo. op. cit. pág VI.

Aspecto a este punto, y relacionado con la pequeñez de los municipios, véase la interesante propuesta de Luis M. Ponce de León Armenta, quien afirma que hay la necesidad de hacer un “close up” de las particularidades locales y regionales, a fin de que la descentralización pueda devolver responsabilidades para la prestación de los servicios de seguridad social a toda la población “Proyecto para la Extensión de la Seguridad Social a toda la Población Mexicana mediante la Creación de Fondos de Seguridad Social en cada Municipio” en *Anuario Jurídico*, XVII, México, UNAM 1992.