

PARTIDO DEL TRABAJO



DESCENTRALIZACIÓN
POLÍTICA Y FEDERALISMO:
CONSIDERACIONES SOBRE EL
CASO DE MÉXICO

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y FEDERALISMO: CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO DE MÉXICO

PRIMERA PARTE

POR: RICARDO UVALLE BERRONES

PRIMERA PARTE

PARTIDO DEL TRABAJO



DESCENTRALIZACIÓN
POLÍTICA Y FEDERALISMO:
CONSIDERACIONES SOBRE EL
CASO DE MÉXICO

POR: RICARDO UVALLE BERRONES

PRIMERA PARTE

Preámbulo

El tema de la descentralización política y administrativa es de importancia creciente. Alude en lo fundamental al concepto de poder. Además de su expresión doctrinaria y filosófica, la descentralización es un sistema de relaciones que dan vida y contenido al ejercicio del poder. Por eso, el poder en su

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y FEDERALISMO: CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO DE MÉXICO

POR: RICARDO UVALLE BERRONES

PRIMERA PARTE

La descentralización, en este sentido, no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado

Preámbulo

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

La descentralización, en este sentido, no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado

puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social.

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

Un aspecto clave de la descentralización

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

La distribución del poder implica el reconocimiento de que hay fuerzas activas a considerar para gobernar mejor. La exclusión de los factores reales de poder anularía a la descentralización e impide que la unidad del Estado sea armónica y eficaz. La descentralización se enlaza a la vez con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado en la sociedad, pero recibe

contrainfluencias que tratan de paralizar su avance para que la distribución del poder no sea factible. Por su tendencia, favorece a los gobiernos locales, ya que son el " medio a través del cual el pueblo procura los servicios por si mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por si mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales ".1

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

jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas "2

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

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

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

Descentralización y régimen político

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

En tal sentido, las constituciones políticas institucionalizan los centros de poder que definen la naturaleza del régimen político y establecen las reglas fundamentales para asegurar el gobierno de la sociedad. En este marco, la descentralización política y administrativa se determina por el modo de integrar el poder a través de las instituciones y por la forma en que se organiza y estructura la acción de gobierno. Pero son las condiciones históricas,

sociológicas, política, económicas y culturales, las que orientan el curso de la descentralización. En términos de la historia política, el proceso de descentralización no es homogéneo, sino diverso. Por ejemplo: hay descentralización en términos de la cultura anglosajona o bien de la cultura latinoamericana.

Lo importante de la descentralización política es considerarla en la suma de centros, poderes, fuerzas e instituciones que sustentan a los regímenes políticos. Son éstos la realidad del poder. Y la realidad del poder responde a factores ineluctables que se combinan a la manera de valores, intereses, costumbres y prácticas que cobran vida mediante patrones culturales y sus respectivas cosmovisiones.

La descentralización en cuanto sistema de vida insertado en el régimen político, contribuye a fomentar a la Administración Territorial sin quebrantar la unidad del Estado. Y contribuye a éste objetivo, porque los pesos y contrapesos pueden evitar la

centralización innecesaria del poder, propiciando que los entes propiamente descentralizados tengan personalidad y autonomía para ejercer sus competencias. De acuerdo con Tocqueville, cuando la centralización se agudiza, la Administración Pública reacciona del modo siguiente: " El más insignificante cuerpo independiente que quisiera constituirse sin su concurso le producía terror; la más mínima asociación libre, cualquiera que fuese su objeto, la inoportunaba; no consentía que subsistieran más que aquéllas que ella había formado a su arbitrio y que presidía. Las mismas grandes agrupaciones profesionales le agradaban poco; en una palabra, no comprendía en absoluto que los ciudadanos se ingeniaran de la manera que fuese para solucionar sus propios asuntos; prefería la esterilidad a la concurrencia "3

Por eso, como bien se ha dicho, la descentralización empieza cuando se rompe el principio de jerarquía. Puede decirse que la descentralización exige simultáneamente voluntad y fuerza para que el poder sea eficaz.

La voluntad sin fuerza es posición estéril. La fuerza sin voluntad es potencialmente la parálisis del quehacer político. Más aún: cuando la descentralización estimula las facultades de deliberación y ejecución y las une con la voluntad y la fuerza, se acrecenta la pertenencia a la vida de la comunidad política (el Estado) y se propicia que el ejercicio del poder sea multicentrado, no unicentrado.

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

Este es el fondo de la descentralización, motivo por el cual, las reacciones al interior

del régimen político se desencadenan a favor o en contra de ella. La trayectoria de la descentralización política provoca reajustes en la estructura del poder. Las relaciones entre la Administración Central y las entidades descentralizadas son ajustadas hasta conseguir su estabilidad y correlación institucional.

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

En ningún momento la descentralización es antagónica con la centralización gubernamental, la cual es

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

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

La vida descentralizada tiene que

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

Por eso, con la desconcentración la relación del Estado con los gobernados es fundamentalmente administrativa. Diríase que la Administración Pública trata con usuarios. Con la descentralización política en cambio, la relación se modifica y la condición de ciudadanos adquiere un contenido político. Esto significa que el ciudadano es considerado parte activa del proceso de gobierno y no mero receptor de beneficios o

cortesías administrativas.

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

Considerada desde el régimen político,

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

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

Descentralización y federalismo

Con referencia al federalismo, la descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional. Y el federalismo es una forma de gobierno que responde, como bien decía Jesús Reyes Heróles, " a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo ".

El federalismo conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas. Pero se trata de una conjugación de relaciones donde lo óptimo es no el equilibrio puro o abstracto del poder, sino una configuración calculada, balanceada y correlacionada de poderes que garanticen la diversidad política y cultural en favor de la unidad del Estado, para acrecentar la vida civil de la sociedad y la expresión pública de las organizaciones ciudadanas.

El federalismo es un medio para integrar la vida política de un país y fórmula para que las cuotas de poder sean regidas mediante acuerdos, reglas, potestades y el reconocimiento de autoridades supremas. El

federalismo en la vida moderna da vida a un conjunto de poderes que deben dirigirse, coordinarse y colaborar a la manera de un todo armónico. El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos.

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

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

Como bien dice Carl Friedrich, " En un sistema federal no puede haber soberano y nadie tiene la última palabra ". Sin embargo, es contrario al federalismo que se fermenten

fuerzas centrífugas, dado que son fuente de desestabilización. El éxito del sistema federal de gobierno depende de las condiciones históricas de cada país. Tanto la cultura como las costumbres políticas son fundamentales para alentar o inhibir al federalismo.

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

Se entiende por federalismo, un proyecto de vida política que, organizado como forma de gobierno, tiene como sustento instituciones democráticas y representativas

que dan cuerpo a relaciones de poder que permiten la cohesión en la acción de gobierno, dado que ésta se nutre con la existencia de centros autónomos que están dotados de personalidad jurídica y política.

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



**UNIDAD NACIONAL
¡TODO EL PODER AL PUEBLO!**

1a Edición JULIO 2005

ESTA EDICIÓN ES SUPERVISADA POR EL PARTIDO DEL TRABAJO, UBICADA EN AV. CUAUHTÉMOC NO. 47 COL. ROMA, C.P. 06700, DELEG. CUAUHTÉMOC, MEXICO, D.F. Y CONSTA DE 3000 EJEMPLARES Y SE IMPRIMIERON CON CLAUDIA HERNÁNDEZ CORONA ESCUADRÓN 201 NÚM. 20 COL CRISTO REY DELEG: ÁLVARO OBREGÓN, MEXICO D.F. ESTA EDICIÓN SE TERMINO DE IMPRIMIR EL 20 DE JULIO DEL 2005.