

PARTIDO DEL TRABAJO



DESCENTRALIZACIÓN
POLÍTICA Y FEDERALISMO:
CONSIDERACIONES SOBRE EL

**DESCENTRALIZACIÓN
POLÍTICA Y FEDERALISMO:
CONSIDERACIONES SOBRE EL
CASO DE MÉXICO**

SEGUNDA PARTE

POR: RICARDO UVALLE BERRONES

SEGUNDA PARTE

PARTIDO DEL TRABAJO



DESCENTRALIZACIÓN
POLÍTICA Y FEDERALISMO:
CONSIDERACIONES SOBRE EL
CASO DE MÉXICO

POR: RICARDO UVALLE BERRONES

SEGUNDA PARTE

El Nuevo Federalismo en México

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

**DESCENTRALIZACIÓN
POLÍTICA Y FEDERALISMO:
CONSIDERACIONES SOBRE EL
CASO DE MÉXICO**

República Federal, Democrática y Representativa.

El Nuevo Federalismo se postula mediante tesis gubernamentales que se sustentan en su origen en la sociedad civil y en la dinámica de los movimientos revolucionarios.

POR: RICARDO UVALLE BERRONES

SEGUNDA PARTE

El Nuevo Federalismo se postula mediante tesis gubernamentales que se sustentan en su origen en la sociedad civil y en la dinámica de los movimientos revolucionarios. Se reivindican a los gobiernos locales, con estos por su carácter electo, representativo y plural, los que demandan que su personalidad jurídica y política, así como su autonomía financiera y fiscal, sea real, no declarativa. Los gobiernos locales tienen que fungir como centros que coadyuvan a través de políticas

El Nuevo Federalismo en México

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

Puede decirse que la República Federal, Democrática y Representativa es una utopía, es decir, algo que todavía no se consigue, pero que es necesario hacer realidad. Se tiene en el País una República presidencialista y no una República Federal, Democrática y Representativa.

El Nuevo Federalismo se postula mediante tesis gubernamentales, pero es un reclamo que tiene su origen en la sociedad civil y en la dinámica de los movimientos regionales⁸ para reivindicar a los gobiernos locales. Son éstos por su carácter electo, representativo y plural, los que demandan que su personalidad jurídica y política, así como su autonomía financiera y fiscal sea real, no declarativa. Los gobiernos locales tienen que fungir como centros que coadyuven a través de políticas

públicas efectivas, a promover con el esfuerzo de los privados y las organizaciones públicas, polos de desarrollo sustentable para ampliar y fortalecer los mercados regionales.

Sin embargo, el Nuevo Federalismo tiene que erradicar el divorcio que aún subsiste entre los factores reales de poder y la constitución escrita, situación que conlleva a una vida institucional que da cabida a la centralización acentuada del poder " en México no existe un verdadero régimen republicano, representativo, democrático, federal como el que enuncia la Constitución vigente, sino una especie de monarquía absoluta y centralista con ropajes republicanos ".9

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

remota entre el progreso y el retroceso ".10

Como bien se ha señalado, " La voz federal fue algo, en virtud de que las fuerzas que la vieja sociedad, por su naturaleza e intereses intrínsecos, se hallaban centralizadas, eran centralistas, y las fuerzas de la nueva sociedad las localidades, la embrionaria clase media<196> eran en sí mismas descentralizadas y descentralizadoras ".11

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

En este sentido, el Nuevo Federalismo que se proclama no es únicamente un asunto casuístico o de mera coyuntura. Tiene implicaciones estructurales vinculadas con la naturaleza del régimen político. Es en éste, donde la estructura, organización y distribución del poder tiene

candados que impiden acceder a un auténtico federalismo. El federalismo mexicano se encuentra limitado por el papel protagónico del presidencialismo. Las relaciones políticas son asimétricas y las relaciones administrativas favorecen al poder central en detrimento de los estados y los municipios.

El Nuevo Federalismo hay que ubicarlo como una protesta contra el exceso de la centralización improductiva, decadente y ahistórica. Los rendimientos decrecientes de la centralización frenan los propósitos en favor del federalismo. Hoy día, la sociedad mexicana es otra. Es más politizada, informada y emprendedora. Las fuerzas que adormeció el centralismo parecen despertar con auge e iniciativa para fungir como protagonistas de la vida social y política." Ahora, a diferencia de los años sesenta y setenta, resalta la presencia activa e interlocutiva de los ciudadanos ante hechos y situaciones que anteriormente pasaban inadvertidos, y hoy son la arena en la cual se dirimen conflictos entre diversas maneras de entender la gestión pública "12

Las marchas, las protestas, los plantones, las movilizaciones en diversos puntos del país, son testimonio de que la energía ciudadana no admite el

paternalismo político, las decisiones verticales, los arreglos de cúpula y las cuotas clientelares del poder. Los movimientos en pro de la movilidad horizontal cobran fuerza e ímpetu. La reacción ciudadana en contra del gran gobierno es continua. Por eso, el Nuevo Federalismo se manifiesta como alternativa de cambio progresivo y gradual para que la sociedad mexicana se reacomode sin violentar principios institucionales.

El Nuevo Federalismo tiene que ser producto de un replanteamiento de las relaciones de poder dadas entre el centro y los gobiernos estatales y municipales. Tiene que ser producto de la fuerza creativa de la sociedad civil, correspondiendo al Estado la tarea de coordinar mediante acciones de gobierno, que los nuevos equilibrios del poder no marginen o excluyan a grupos, regiones y comunidades. Sin el fortalecimiento de los gobiernos locales, el Nuevo Federalismo es capítulo incompleto y el desarrollo regional sería inviable " No obstante, en las inéditas condiciones económicas actuales, los gobiernos locales no pueden limitarse a cumplir con las tareas más elementales, es necesario que tengan un papel activo y determinante en el desarrollo económico del territorio a su cargo. De la capacidad para intervenir

exitosamente en éste ámbito dependerá el que diversas regiones alcancen un papel importante en el mundo de la producción y contribuyan al progreso económico de su país o, por el contrario, queden al margen de los circuitos económicos y se conviertan en carga para el resto de la nación ".13

El Nuevo Federalismo sólo puede emerger si en el régimen político hay la voluntad de dar cabida a más actores del poder. La distribución del poder en un país como México es condición de sobrevivencia política para acceder a una más amplia y nutrida vida pública. Si el Nuevo Federalismo que se postula no llegará a cuajar como opción de cambio institucional y como cabeza de los esfuerzos reformadores para fortalecer la vida política, tendrán que asumirse altos costos relacionados con la reacción intermitente de los ciudadanos hacia el gobierno. Uno de esos costos lo constituye la desconfianza hacia lo que el gobierno realiza y la disminución sensible del grado de credibilidad ciudadana.

En el interior de la República surgen y se desarrollan movimientos que reclaman mayor participación política, fiscal y financiera en favor de los gobiernos locales. Reclaman el respeto a la autonomía de las entidades federativas y solicitan

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

En el caso de los municipios la situación es más difícil debido a los factores siguientes:

- 1) El principal problema del municipio lo constituye el hecho de no contar con suficientes fuentes de ingresos;
- 2) El porcentaje de ingresos propios

(administrados directamente por el municipio), tales como impuestos a la propiedad inmobiliaria, derechos y aprovechamientos, es muy bajo en relación con las participaciones federales, y

3) El porcentaje de gastos corrientes en los municipios es muy superior al que se dedica a gastos de inversión. 15

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

El Nuevo Federalismo da cuenta de los diversos problemas regionales que el País tiene. Ha llegado el tiempo de acabar con la tutela política que anula la autonomía de los gobiernos estatales y municipales. Ha llegado el tiempo de la emancipación institucional de los gobiernos locales, instituciones representativas de la sociedad. Ha llegado el tiempo de que el Nuevo

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

El Nuevo Federalismo implica la reforma del régimen político o si quiere, la reforma del poder. Su contexto tiene que estar dado por:

- 1) el fortalecimiento real y formal del poder legislativo;
- 2) el incremento de la representación política en el órgano legislativo;
- 3) el reconocimiento real de que los gobiernos estatales y municipales sean centros con capacidad de decisión y autonomía;

4) el reconocimiento de que los gobiernos estatales y municipales tengan autonomía fiscal;

5) que la descentralización política sea fruto de la redistribución del poder;

6) por la institucionalidad de un auténtico sistema de partidos competitivos que evite el bipartidismo;

7) por la democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana;

8) por el fortalecimiento de la autonomía del poder Judicial;

9) por el diseño y ejecución de políticas que fomenten el desarrollo regional y

10) por modernizar los sistemas de gestión pública para facilitar la cooperación interinstitucional entre los diversos órdenes de gobierno.

El Nuevo Federalismo tiene que dar cabida a una nueva forma de comunicación política donde el trato entre los poderes federales, estatales y municipales permita ensanchar los cauces de la vida democrática. Los tiempos de la omnipotencia

central no son consecuentes con las proclamas de la democratización. Los riesgos de la centralización retardataria son fermento para excluir a grupos, regiones, comunidades y gobiernos de las ventajas que trae consigo el desarrollo regional. El Nuevo Federalismo es reclamo constante y punto de partida para dar una nueva configuración al poder político. " Un federalismo fortalecido no puede resultar de la desaparición de la autoridad nacional, ni la democracia significa aniquilar a una fuerza política para fortalecer a otras, ni la República significa debilitar a un Poder para vigorizar a otros, ni el federalismo significa suprimir al gobierno federal ".¹⁷

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

Por eso, el Nuevo Federalismo es también base para estructurar un sistema de partidos que pueda institucionalizar la competencia política en su faceta regional. El País no es un mosaico unicentrado de opciones, intereses y grupos. Es un

mosaico heterogéneo, desigual y plural conformado por relaciones multicentradas que necesitan articularse con orientación descentralizada.

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

Conclusión

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

El agotamiento del centralismo no es inercial ni casual. Obedece a circunstancias que cada país genera y reproduce. En el caso de México, las demandas por democratizar el poder y sus beneficios es producto de la revitalización de la

vida pública y de la multiplicación del pluralismo político. No más centralismo; no más estatismo improductivo, son proclamas que se relacionan con el imperativo de asociar como forma de gobierno tanto al federalismo como a la descentralización política.

El federalismo sin la descentralización es intención doctrinaria. La descentralización sin federalismo es declaración formal de propósitos. En consecuencia, los nuevos tiempos que el país vive dan cuenta de que la consolidación de la democracia moderna es aún trayecto por recorrer. La trilogía federalismo, descentralización y democracia son el arquetipo a vertir como realidad institucional para que la estructura del poder sea justa y eficaz. En este sentido, el primer escalón a fortalecer en el mosaico de la vida nacional son los gobiernos locales. La democracia empieza cuando los ciudadanos eligen gobiernos locales por decisión propia, no por "sugerencias o líneas centralistas".

Sin gobiernos locales verdaderos, no es posible que la democratización del poder sea real y efectiva. Son los gobiernos locales la base para que la forma de gobierno republicano adquiera presencia significativa y democrática. Por los

gobierno locales, la ciudadanía puede tener más y mejor comunicación con las instancias de la gestión pública. La cercanía con el proceso de gobierno es más real y auténtica, evitando así, una diversidad de filtros e interlocutores centralistas que únicamente divorcian al gobierno de los ciudadanos.

El binomio descentralización-federalismo sólo puede cuajar como sistema de gobierno, siempre y cuando los gobiernos locales sean respetados como ámbitos de autonomía, gestión y realización pública. La República Federal, Democrática y Representativa es el paradigma a conseguir tomando en cuenta sus antecedentes doctrinarios, la lucha entre liberales y conservadores y la necesidad de que la convivencia de los opuestos sea más equitativa. Nada más distante de la verdadera democratización del poder que proclamar una República Federal con prácticas centralistas. Nada más distante de la verdadera democracia que tener gobiernos locales supeditados al poder central. Nada más distante del Nuevo Federalismo, no insistir en la necesidad de que el fortalecimiento fiscal de los gobiernos locales es condición para asegurar la prosperidad del Estado nacional.

La vigencia del federalismo y la

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

Notas

- 1.- Sebastián Martín Retortillo Baquer. Descentralización administrativa y organización política, p. 155.
- 2.- Fernando Garrido Falla. La descentralización administrativa, p. 163.
- 3.- Alexis de Tocqueville. El antiguo régimen y la revolución, p. 100.
- 4.- Alexis de Tocqueville. La democracia en América, p. 98.
- 5.- Aaron Wildavsky, citado por Edmon Orban en, El proceso de descentralización en el Estado federal Industrial: perspectiva teórica y metodológica, p. 71.
- 6.- Edmon Orban, op. cit., p. 64.
- 7.- Pedro G. Zorrilla Martínez. "Fortalecimiento de las autonomías y democracia política y administrativa", p. 22.

8.- "... a partir de 1988 el ciclo de lo regional se conectó con un escenario nacional y la conjunción es hoy día la que marca el ritmo de los reclamos democratizadores. En ese sentido, no son los ritmos graduales y los avances regionales y municipales los que van a marcar el tiempo de los cambios, sino la combinación de lo regional con los acontecimientos extraordinarios nacionales, que involucran reclamos comunes... sumados a nivel local, hay una serie de espacios estatales y nacionales que marcan las luchas cívicas o los movimientos sociales ". Alberto Aziz Nassif, Municipio y transición política: una pareja en formación, pp. 209- 210.

9.- Enrique Krauze. Procurando entender, p. K.

10.- José María Luis Mora. De las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837, p. 5.

11.- Jesús Reyes Heróles. El liberalismo mexicano, La sociedad fluctuante, T. II., p. 6.

12.- Miguel Bazdresch Parada. " Gestión municipal y cambio político", p. 26.

13.- Manuel Gutiérrez Vidal y Sárach Martínez Pellegrini. " El papel de los gobiernos locales ", p. 93.

14.- Ernesto Zedillo. Un Nuevo Federalismo

para fortalecer la Unidad Nacional, p. 31.

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

16.- Manuel Gutiérrez Vidal y Sárach Martínez Pellegrini, op. cit., p. 88

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

Bibliografía

Aziz Nassif, Alberto. "Municipio y Transición Política: Una Pareja" en En Busca de la Democracia Municipal, Libro coordinado por Mauricio Merino, México, Colegio de México, 1994, pp. 207-221.

Bazdresch Parada, Miguel. "Gestión Municipal y Cambio Político", en En busca de la democracia municipal, Libro coordinado por Mauricio Merino, México, Colegio de México, 1994, pp. 25-60.

García del Castillo, Rodolfo. "Retos y perspectivas de la Administración Municipal en México", en Revista de Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, Núm. 2, segundo semestre, 1994, pp. 399-453.

Garrido Falla, Fernando. "La descentralización Administrativa", en Revista de Administración, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 63-64, Julio-Diciembre, 1985, pp. 157-207.

Gutiérrez Vidal Manuel y Sarah Martínez Pellegrini. "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional", en Revista de Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, Núm. 1, Primer Semestre, 1994, pp. 85-119.

Krauze, Enrique. "Procurando Entender", en Revista Vuelta, Suplemento Extraordinario, México, Núm. 207, Febrero, 1994, pp. J-M.

Mora, José María Luis. "De las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837", en Obras Sueltas, México, Editorial Porrúa, 1963, pp. 5-46.

Orban, Edmond. "El proceso de descentralización en el Estado Federal Industrial: Perspectivas teórica y metodológica", en Revista Internacional Ciencias Administrativas, Vol. 57, Núm. 2, Junio, 1990, pp. 61-73.

Retortillo Baquer, Sebastián Martín.

"Descentralización Administrativa y Organización Política", en Revista de Administración Pública, Descentralización, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 63-64 Julio-Diciembre, 1985, pp. 139-156.

Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano, Tomo II, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

Tocqueville, Alexis. El antiguo régimen y la revolución, Madrid, Editorial Guadarrama, 1969.

Tocqueville, Alexis. La democracia en América, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

Zedillo, Ernesto. " Un nuevo federalismo para fortalecer la unidad nacional ", palabras del Presidente de la República en el Foro Nacional hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jalisco, 29 de marzo de 1995, en Revista Enlace, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Núm. 36, Marzo-Abril, 1995, pp. 31-32.

Zorrilla Martínez, Pedro. " Fortalecimiento de las autonomías y democracia política y administrativa ", en Revista de Administración

Pública, Descentralización , México, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 63-64, Julio-Diciembre, 1985, pp. 17-27.

Ricardo Uvalle Berones

Pofesor del Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**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 26 DE JULIO DEL 2005.