

Revista

iapem

Instituto
de Administración
Pública
del Estado
de México

Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México

MEMORIA
(Primera Parte)

No. 28 Octubre - Diciembre - 1995



ISSN 0187-8484

Revista

icpem

Instituto
de Administración
Pública
del Estado
de México

Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México

MEMORIA
(Primera Parte)

No. 28 Octubre - Diciembre - 1995



EDICION

Instituto de Administración Pública del Estado de México
Coordinación de Investigación y Documentación
Coordinación de Cómputo y Diseño Editorial

Av. Hidalgo Pte. 503, Col. La Merced
Toluca, México, C.P. 50080
Tels. (91-72) 14-38-21 y 14-06-89
Fax (91-72) 14-07-83

ISSN 0187-8484

Certificado de Licitud de Título No. 6714
Certificado de Licitud de Contenido No. 6995
Certificado de Reserva de Derechos No. 2967-93

© Revista IAPEM

Impresa y Hecha en Toluca, México/Printed and made in Toluca, México.

Los ensayos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 1994-1996

Guillermo Haro Bélchez
Presidente

Alberto Curi Naime
Vicepresidente

Rolando Barrera Zapata

José Chanes Nieto

Enrique Jacob Rocha

Marco Antonio Morales Gómez

Miguel Angel Olguín Salgado

Alejandro Ozuna Rivero

Tomás Ruiz Pérez

Miguel Angel Terrón Mendoza

Arturo Ugalde Meneses

Santiago Velasco Monroy

Consejeros

Apolinar Mena Vargas
Tesorero

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra
Secretario Ejecutivo

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González	Ignacio Pichardo Pagaza
Andrés Caso Lombardo	Arturo Martínez Legorreta
Jorge Laris Casillas	Jaime Almazán Delgado
Miguel Angel Cruz Guerrero	Guillermo Ortiz Garduño
Raúl Martínez Almazán	Gregorio Valner Onjas
Ignacio J. Hernández Orihuela	Jorge Hernández García
Adalberto Saldaña Harlow	Alberto Mena Flores
Jorge Guadarrama López	Juan Carlos Padilla Aguilar
Filiberto Hernández Ordóñez	Víctor Manuel Mulhia Melo
Roberto Rayón Villegas	Gerardo Sánchez y Sánchez
Raúl Zárate Machuca	

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

COMITE EDITORIAL

José Chanes Nieto

Eugenio Martínez Gutiérrez

Javier Reyes Serrano

Juan Ramón Santillana González

Rodolfo Jiménez Guzmán

SECRETARIO TECNICO

Refugio González Valdez

COORDINADORES

Angela Rubí Delgado
Coordinador de Capacitación

Humberto Rodríguez Suárez
**Coordinador de
Administración y Finanzas**

Refugio González Valdez
**Coordinador de Investigación
y Documentación**

Martha García Salgado
**Coordinador de Cómputo y
Diseño Editorial**

Gerardo Albarrán Cruz
**Coordinador de Difusión y
Publicaciones**

Susana Machuca Sánchez
Jefe de la Librería

CONTENIDO

VOLUMEN I

Presentación

ENSAYOS

NOTAS SOBRE DESCENTRALIZACION Y EL NUEVO FEDERALISMO EN MEXICO José Natividad González Parás	19
DESCENTRALIZACION Y REFORMA DEL ESTADO EN AMERICA LATINA Eduardo Palma Carbajal	29
TEORIA Y PRACTICA DE LA DESCENTRALIZACION Y EL FEDERALISMO Raúl Olmedo Carranza	37
DESCENTRALIZACION POLITICA Y PARTICIPACION SOCIAL Pedro G. Zorrilla Martínez	47
LA PARTICIPACION SOCIAL FRENTE A LOS PROCESOS DESCENTRALIZADORES EN AMERICA LATINA Luis F. Aguilar	53
LA PARTICIPACION SOCIAL FRENTE A LOS PROCESOS DESCENTRALIZADORES. EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DE NUEVO LEON Sergio Elías Gutiérrez Salazar	61
DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION SOCIAL EN AMERICA LATINA Jaime Ahumada Pacheco	69
FEDERALISMO Y DESARROLLO SOCIAL: LA EXPERIENCIA DE OAXACA Diódoro Carrasco Altamirano	77
DESCENTRALIZACION Y FEDERALISMO: FACTORES COADYUVANTES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA Ricardo Uvalle Berrones	87
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y PARTICIPACION CIUDADANA José Mejía Lira	103
DESCENTRALIZACION DE SERVICIOS DE SALUD Myriam Cardozo Brum	121
LA REASIGNACION DE RECURSOS ESCASOS COMO ESTRATEGIA DE MODERNIZACION DE UN GERENCIALISMO SOCIAL PARA UNA FEDERALIZACION DEMOCRATICA Santiago G. Velasco Monroy	135
POLITICAS DESCENTRALIZADORAS Y VIDA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO Roberto Gómez Collado	143

FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO EN MEXICO. ANALISIS DE LA EVOLUCION RECIENTE, PLANTEAMIENTOS Y PROPUESTAS ESTATALES Roberto García Ramírez	149
REFLEXIONES SOBRE LOS AVANCES Y LOS RETROCESOS DE LA DESCENTRALIZACION Y DE LA FEDERALIZACION DE FUNCIONES Apolinar Mena Vargas	157
DESCENTRALIZACION, DEMOCRACIA Y GESTION PUBLICA Rolando Barrera Zapata Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra	163

RELATORIAS DEL ENCUENTRO

TEMA I. DESCENTRALIZACION, FEDERALISMO Y GOBERNABILIDAD Carlos Pallán Figueroa	173
TEMA II. TEORIA Y PRACTICA DE LA DESCENTRALIZACION Y EL FEDERALISMO Gustavo Martínez Cabañas	177
TEMA III. LA PARTICIPACION SOCIAL FRENTE A LOS PROCESOS DESCENTRALIZADORES EN AMERICA LATINA Daniel Acosta Cazares	185

DOCUMENTOS

MENSAJE DE BIENVENIDA A LOS PARTICIPANTES EN EL ENCUENTRO Marco Antonio Morales Gómez	191
EXPOSICION INTRODUCTORIA DEL ENCUENTRO Néstor Fernández Vertti	193
MENSAJE DE INAUGURACION DEL ENCUENTRO César Camacho Quiroz	195
MENSAJE DE CLAUSURA DEL ENCUENTRO Alberto Curi Naime	197

VOLUMEN II

Presentación

ENSAYOS

TEMA 1 "DESCENTRALIZACION, FEDERALISMO Y GOBERNABILIDAD"

ALTERNATIVAS DE SOLUCION A PROBLEMAS FUNDAMENTALES DEL FEDERALISMO	
José Martínez Vilchis	21
DESCENTRALIZACION Y FEDERALISMO	
Jaime Vázquez Castillo	26
DESCENTRALIZACION Y FEDERALISMO EN MEXICO	
Xavier Díez de Urdanivia	28
DESCENTRALIZACION: DESAFIO CALIFICADO	
José María Martinelli	31
DEMOCRATIZACION Y DESCENTRALIZACION DEL ESTADO MEXICANO	
Carlos Eduardo Hernández Pérez	33
DESCENTRALIZACION, GOBERNABILIDAD Y COMBATE A LA POBREZA	
Murilo Kuschick	35
FEDERALISMO Y GOBERNABILIDAD (UNA EXPERIENCIA DE FEDERALISMO)	
Rodolfo Vega Hernández José Enrique Rivera Rodríguez	37
POLITICAS DESCENTRALIZADORAS AL RESCATE DEL FEDERALISMO	
Juan Miguel Morales Gómez	39
DESARROLLO REGIONAL Y FEDERALISMO	
José Luis Díaz Moll	42
HACIA UN NUEVO PERFIL MUNICIPAL	
Carola Conde Bonfil	45
POLITICAS DESCENTRALIZADORAS Y VIDA MUNICIPAL	
Dolores Aguilar Sánchez	63
MUNICIPIO, DESCENTRALIZACION Y DEMOCRACIA	
María Luisa González Coyote Gisela Rubio Hernández	65
REINGENIERIA MUNICIPAL	
Iván Molina	68
PROPUESTA DE DISTRIBUCION DE LA SOBERANIA TRIBUTARIA ENTRE FEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPIOS MEXICANOS	
Salvador Castillo Carrasco	86
LA CULTURA DE LA PARTICIPACION Y EL FORTALECIMIENTO DE LA UNIVERSIDAD PUBLICA MEXICANA	
Jorge Hurtado Salgado	89

SISTEMAS DE INVESTIGACION REGIONALES	
Mario Alberto Moreno Pérez	91
LIMITES Y PERSPECTIVAS DEL CENTRALISMO EN LA PLANEACION URBANA	
Alberto J. Villar Calvo	93
DISCURSO PARA OTRA CENTRALIZACION	
Edgar Samuel Morales Sales	95

TEMA 2 "TEORIA Y PRACTICA DE LA DESCENTRALIZACION Y EL FEDERALISMO"

CUESTION INDIGENA Y DESCENTRALIZACION ESTATAL	
Eduardo A. Sandoval Forero	101
NECESIDADES DEL ENTORNO PARA UN GOBIERNO POR POLITICAS PUBLICAS	
Carlos E. Massé Narváez	113
REFORMAS POLITICAS, UN NUEVO FEDERALISMO	
J. Eduardo González Sierra	122
DESCENTRALIZACION Y FEDERALISMO VS. LA INERCIA CENTRALIZADORA DEL GOBIERNO FEDERAL	
Adrián Moreno Mata Juan Cosme Bárcenas De la Cruz Salvador Espinosa Morán Marco Antonio López Rodríguez	124
INERCIAS CENTRALIZADORAS EN EL MARCO DE LA ACCION DEL GOBIERNO FRENTE A LA AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION REGIONAL Y LOCAL	
Jorge Estrada Franco	127
CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CENTRALIZACION, LA DESCENTRALIZACION Y EL FEDERALISMO EN MEXICO DESDE LA ADMINISTRACION TERRITORIAL	
Roberto Moreno Espinosa	130
POLITICAS DESCENTRALIZADORAS Y VIDA MUNICIPAL. ANALISIS Y PERSPECTIVAS EN EL ESTADO DE HIDALGO	
Marco Antonio González Pineda	133
DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO	
Isidoro Liendo Vera	137
LOS INGRESOS GUBERNAMENTALES EN EL MARCO DE LA CENTRALIZACION FISCAL EN MEXICO 1970-1990	
José Gerardo Moreno Ayala	140
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DE CARACTER FISCAL EN MEXICO: HACIA UN FEDERALISMO MAS EQUITATIVO	
Marco Antonio Becerra Garcés	143
LA FORMACION DE ADMINISTRADORES MUNICIPALES COMO MECANISMO DE FORTALECIMIENTO DEL NUEVO FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACION EN MEXICO	
Carlos Rábago Saldivar	146
PROPUESTA DE UN MODELO DE DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES	
Rigoberto Soria Romo	149

LA DESCENTRALIZACION DE FONDOS MUNICIPALES: UNA COMPARACION ENTRE MONCLOVA Y TUXTEPEC Carlos Sorroza Polo Oscar Cuéllar	154
DOS ESTRATEGIAS PARA UNA EFICIENTE GESTION MUNICIPAL: LA ESTRATEGIA PARTICIPATIVA Y LA ESTRATEGIA GERENCIAL Jaime Ramírez Faundez	156
INSTRUMENTACION DE LA GESTION MUNICIPAL EN MATERIA DE PLANEACION Y DE ASIGNACION DE RECURSOS Rosa María Sánchez Nájera	160
SISTEMA DE INFORMES Y APOYO A LA GESTION MUNICIPAL Felipe de Jesús Hernández Castillo	163
LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA ORIENTE DEL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO Ana Lourdes Vega J. de la C	166
LA INTERVENCION DEL MUNICIPIO EN LA POLITICA DE APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y LA CONSERVACION DEL MEDIO AMBIENTE Marcial Hernández Ríos	169
PROPUESTA DE ESTRATEGIA DE MODERNIZACION AGROPECUARIA PARA EL ESTADO DE MEXICO José Aranda Sánchez	171
LA INVESTIGACION PARTICIPATIVA RURAL COMO ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO DE COMUNIDADES RURALES Carlos Arriaga Jordán	175
LA ADMINISTRACION URBANA EN EL ESTADO DE MEXICO 1950-1995 Jesús Aguilera Ortega	178
PROVISION Y PRODUCCION DE INFRAESTRUCTURA: UNA VERTIENTE RELEVANTE PARA LAS POLITICAS DE DESCENTRALIZACION (CON REFERENCIA AL CASO DE MEXICO) Pablo Alberto Vinageras	183

**TEMA 3 "LA PARTICIPACION SOCIAL FRENTE A LOS PROCESOS
DESCENTRALIZADORES EN AMERICA LATINA"**

AUTONOMIA Y DEMOCRACIA Pedro G. Zorrilla Martínez	191
DEMOCRACIA: EXIGENCIA DE LA MOVILIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA Alberto Saladino García	201
LA PARTICIPACION COMO POLITICA SOCIAL PARA LA DESCENTRALIZACION, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS Alejandro Natal Martínez	206
ORGANIZACION SOCIAL Y COORDINACION INSTITUCIONAL: HACIA NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACION Carlos Garrocho Rangel	215
FORMAS Y NIVELES DE PARTICIPACION SOCIAL EN EL PROYECTO POLITICO Raúl Juárez Albarrán	220

LA PARTICIPACION SOCIAL COMO IDEOLOGIA Y PRACTICA Leobardo Ruíz Alanís	223
PARTICIPACION CIUDADANA Y DESCENTRALIZACION: NUEVOS EJES PARA LA DEMOCRACIA MEXICANA Juan Carlos Villarreal Martínez	226
PARTICIPACION SOCIAL Y DESCENTRALIZACION: POSIBILIDADES, LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS Gerardo Albarrán Cruz	230
POLITICAS SOCIALES Y PARTICIPACION SOCIAL EN MEXICO Armando Cisneros Sosa	234
PRONASOL COMO POLITICA SOCIAL DE PARTICIPACION: EL CASO DEL VALLE DE CHALCO Ricardo Peláez Mora	236
LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA MUNICIPAL. EL CASO DE MICHOACAN René Olivos Campos	238

PRESENTACION

En América Latina, la reforma del Estado se ha centrado en la privatización de amplios sectores de la administración pública y en la desregulación de una gran variedad de actividades y procedimientos, para impulsar al sector privado como eje principal del desarrollo económico nacional; paralelamente a estos esfuerzos varios países de la región han iniciado o acentuado los procesos de descentralización y fortalecimiento del federalismo.

A partir de la década de los ochenta, los profundos cambios internacionales, particularmente económicos, han obligado a una revisión del papel del gobierno federal, estatal y municipal de lo que realmente pueden y deben desempeñar en la promoción del desarrollo, lo cual está llevando en algunos países, como México, a profundizar en un proceso de democratización de la administración pública, de redefinición de competencias y recursos, ante la tendencia a la integración económica, misma que provoca efectos desiguales en el territorio nacional. El modelo centralista está agotado, hoy día el gobierno central ha dejado de ser el único protagonista en la vida nacional y requiere, necesariamente, involucrar en las tareas del desarrollo a los gobiernos locales y a la sociedad civil, a través de sus distintas organizaciones.

En México, hoy existen infinidad de voces (estudiosos de la administración pública, empresarios, representantes de organismos no gubernamentales y del propio gobierno), que se manifiestan partidarios de la descentralización. Los argumentos para llevar adelante este proceso, en los diferentes órdenes de la vida nacional son variados: para promover la eficiencia económica del aparato productivo; para lograr una mayor equidad entre los tres ámbitos de gobierno, y al interior de cada uno de ellos; para democratizar el ejercicio del poder ampliando la participación social. Invariablemente, implícita o explícitamente, todos se pronuncian por un fortalecimiento de los gobierno estatales y, sobre todo, municipales por su relación directa e inmediata con la población.

Actualmente, las fuentes tributarias están fuertemente concentradas en la federación, por lo que los gobiernos locales tienen finanzas débiles y, en consecuencia, escasos recursos para impulsar de manera directa o asociados con el sector privado proyectos que realmente influyan en su desarrollo. Las necesidades sociales de los estados y municipios, lo mismo

que sus potencialidades económicas son diferentes, por lo que, igualmente, el tratamiento en cuanto a transferencia de recursos o redistribución de potestades tributarias, tiene que ser distinta, para afrontar las generalizadas altas tasas de desempleo y bajos o hasta negativos índices de crecimiento, que han deteriorado aún más las precarias condiciones de vida de millones de mexicanos. Un federalismo fiscal equitativo, real más que formal entre los diferentes ámbitos de gobierno, es una tarea necesaria e impostergable

Convendría insistir, como una manera de fortalecer a los ámbitos locales, en una mejor y permanente profesionalización de los servidores públicos, a fin de emplear con mayor honradez, racionalidad y transparencia, los recursos disponibles para realizar sus funciones. De poco serviría contar con más recursos, si las administraciones adolecen de elementos humanos capaces y con vocación de servicio. La disponibilidad y calidad de personal calificado, aún en condiciones de restricción de recursos, o precisamente por ello, puede y debe propiciar un mejoramiento social. Por ello una formación y actualización completa y permanentemente renovada, es una prioridad en las administraciones públicas.

En el presente se le reconoce un potencial enorme a la participación social; no obstante el discurso político ampliamente favorecedor de ella, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales y de la administración pública. Quizás su institucionalización tenga que ganarse desde abajo, es decir, desde la propia sociedad civil.

Estos y otros importantes temas fueron objeto de reflexión en el Encuentro Nacional **"Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México"**, convocado conjuntamente por la Universidad Autónoma del Estado de México; la Organización de las Naciones Unidas, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior; el Instituto Nacional de Administración Pública; y el propio IAPEM, y celebrado en la ciudad de Toluca, México, del 26 al 28 de octubre del año en curso.

El Encuentro se enmarca dentro del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, organismo que está llevando a cabo un proyecto sobre el proceso de descentralización en los gobiernos de América Latina. El

nuestro tuvo como propósito analizar y evaluar el proceso de descentralización y consolidación del federalismo en México, como política pública que favorece la eliminación de los desequilibrios regionales y locales, a fin de alcanzar niveles similares de competencia gubernamental; reajustar la relación entre la federación, los estados y los gobiernos locales en materias referidas al ejercicio de atribuciones y capacidades; y promover la articulación de los distintos ámbitos de gobierno con la sociedad a través de la participación ciudadana.

A fin de enriquecer el debate y darle un sentido de pluralidad al Encuentro, se invitó y contó con la participación de centros de enseñanza superior, de expertos internacionales, de altos funcionarios de los gobiernos federal, estatales y municipales, así como de representantes de partidos políticos, de asociaciones y organizaciones no gubernamentales. En total se presentaron 71 ponencias, con la asistencia regular en las distintas mesas de trabajo de 150 personas.

Por la riqueza de las aportaciones de los numerosos trabajos presentados, se consideró conveniente integrar la memoria del Encuentro en dos partes (volúmenes), que esperamos den una visión de conjunto lo más completa y sugerente de los temas abordados en dicha reunión. La primera, incluye las conferencias magistrales dictadas por expertos, académicos distinguidos por sus aportaciones en la temática del Encuentro, y por altos funcionarios del Gobierno federal; las ponencias de connotados investigadores del espectro publiadministrativo nacional sustentadas en las mesas de aportaciones; las relatorías por cada tema; y la exposición introductoria del Encuentro, los mensajes de bienvenida a los participantes, de inauguración y clausura del evento.

En la segunda parte, contenida en otro volumen, se publican las ponencias sustentadas en cada una de las mesas de trabajo, en las cuales se alude al presente, evolución, futuro y esencia de la descentralización, del federalismo y la participación social en México, principalmente.

La reforma del Estado, en la cual se enmarcan los temas abordados en el Encuentro, es una tarea compleja que compete no sólo a los tres ámbitos de gobierno, sino que aún más compromete el esfuerzo de toda la nación con la participación decidida y responsable de todos los actores sociales.

Confiamos en que las reflexiones y las propuestas planteadas en este Encuentro, contribuyan a la profundización de los procesos de descentralización de la vida nacional, en sus diferentes aspectos; a un nuevo federalismo que propicie una participación más amplia y efectiva de los gobiernos estatales y municipales, sobre la base de mayores atribuciones y recursos, en las grandes políticas nacionales; a favorecer una extensa y permanente participación organizada de la sociedad en los asuntos de interés público; aspectos que sin duda darían al gobierno y a la administración pública, elementos fundamentales para avanzar hacia un desarrollo más democrático, justo y equilibrado entre las diferentes regiones del país.

ENSAYOS

NOTAS SOBRE DESCENTRALIZACION Y EL NUEVO FEDERALISMO EN MEXICO*

José Natividad González Parás**

Hace unas semanas en Santiago de Chile, tuve la oportunidad de participar en un interesantísimo encuentro convocado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Presidencia de la República de Chile, a la que acudieron representantes de todos los países para abordar el tema de la gobernabilidad democrática en América Latina. Ahí advertí con meridiana claridad que los países de nuestro continente, particularmente los latinoamericanos, están viviendo procesos importantes de transición política de sus Estados. La sociedad se ha expresado con particular vehemencia, los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales y el propio Estado, a través de las oportunidades en el ejercicio del poder, está planteando como necesidad impostergable transformar al Estado para hacerlo más democrático, justo y eficaz en la acción de gobernabilidad armónica sobre una sociedad determinada.

México es un país que está cumpliendo una transición democrática, que está decidido a transformar políticamente al Estado; este cambio se da por diversas razones, el mundo se ha transformado radicalmente en los últimos lustros, la lucha de las ideologías que ha dividido secularmente a los seres humanos ha dejado de ser y los renovadores de la democracia y de los derechos humanos recorren todos los continentes instalándose

* Versión estenográfica de la conferencia pronunciada el 26 de octubre en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el marco del Encuentro Nacional *"Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México"*

** Doctor en Ciencia Política por la Universidad de París; Vicepresidente del Instituto Nacional de Administración Pública; profesor en las facultades de Ciencias Políticas y Sociales, y de Derecho, de la UNAM; autor de diversas publicaciones y ensayos en administración pública, en ciencias políticas y en política exterior; en el servicio público ha sido Secretario General de Gobierno del estado de Nuevo León, Secretario Técnico del Gabinete de Política Exterior de la Presidencia de la República, y Secretario de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados; actualmente es Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación.

definitivamente en América Latina. Adicionalmente, nuestro país ha vivido una transfiguración importante de su cultura política y de su vida partidista, hay mayor conciencia de la sociedad civil y de los partidos políticos en torno a la necesidad de cambiar al Estado.

Al tomar posesión como Presidente de la República, el Dr. Ernesto Zedillo expresó su compromiso de contribuir desde la institución presidencial, a transformar social, económica y políticamente a este país. Los acontecimientos de diciembre de 1994 implicaron una profunda crisis económica y también una crisis política, y han contribuido señaladamente a hacer impostergable este deseo de transformación política que ha expresado el Presidente de México y que demandan los distintos partidos políticos que están presentes en el escenario político nacional.

La reforma del Estado y de la sociedad tiene varios capítulos fundamentales. El propósito de estas acciones, repito, es transitar hacia un nuevo sistema político más democrático, más moderno, más eficaz en cuanto a su gobernabilidad, con mayor legitimidad que permita a la sociedad y al Estado relacionarse en un marco de interacción abierta, transparente y democrática; que el Estado transcurra en sus actividades en un marco de derecho y con un amplio grado de consenso de la población. Ya no son tiempos en nuestro país del autoritarismo del Estado, ya quedó también atrás la existencia de un partido predominante y fuerte que lograba presencia como gobierno en casi todas las instancias de representación popular.

La reforma del Estado que México plantea y que está considerada en la regla de gobernabilidad democrática para América Latina, tiene algunos temas torales: en primer lugar la reforma electoral "definitiva", es decir, la conclusión de las modificaciones al marco legal electoral para que los procesos electorales en el país sean transparentes, legítimos equitativos y permitan que la representación nacional se establezca sin dudas ni cuestionamientos. El segundo capítulo se refiere a la reforma de los poderes públicos, y esto está fundamentalmente orientado a establecer un sistema político de contrapesos y balanzas en la división tradicional del poder que permita una gobernabilidad más democrática; el reto que tenemos los mexicanos es pasar de un sistema presidencialista a un sistema presidencial en donde los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo tengan definidas con claridad legalmente sus responsabilidades y funciones y se den naturalmente los contrapesos y balances que un sistema político debe tener. También está considerada la transformación

democrática del gobierno de la ciudad de México, así como las acciones que lleven a un fortalecimiento del Poder Judicial, las cuales se han concretado en una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial que nos permite tener una instancia que dirima las controversias entre los particulares y entre éstos y el Estado, en forma autónoma, independiente, profesional y prestigiada.

Esta nueva etapa de la vida política nacional demanda con urgencia un Poder Legislativo más fuerte, con una mayor presencia en la vida política nacional, ya que este poder, por su naturaleza misma, es la instancia donde conviven necesariamente todos los grupos políticos que representan fuerzas del escenario pluripartidista existente en nuestro país. Un Congreso fuerte con capacidades de fiscalización sobre el Ejecutivo, que discuta libremente en la tribuna los grandes problemas nacionales, que revise con responsabilidad las normas jurídicas a las que los mexicanos deberemos someternos, está en vías de concreción en el marco de la reforma democrática.

Igualmente en el contexto de la reforma del Estado se considera la comunicación social y la participación ciudadana; una comunicación social transparente sujeta a normas jurídicas que estén, de alguna manera, presididas por el principio rector de la libertad de expresión y de prensa con acceso a todos los mexicanos, que permita una mayor presencia de la sociedad civil en la vida política nacional.

El fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales que sin fines lucrativos o partidistas luchan por causas sociales tan diversas e importantes como la democracia, los derechos humanos, la ecología, la solidaridad social, el arte, la cultura, el deporte, entre otras; la presencia organizada de los ciudadanos, vecinos o colonos, son también espacios que el Estado y los partidos políticos deben privilegiar independientemente de la acción de éstos en nuestra sociedad.

Estos son los grandes capítulos en la reforma del Estado, y a los cuales es necesario agregar aquí o al final, uno más que en la actualidad adquiere relevancia fundamental en nuestro país: el fortalecimiento del federalismo. México decidió por voluntad propia y sin afanes de copiar modelos extranjeros, tener como régimen de gobierno, como forma de organización política nacional, la del federalismo, es decir, constituirse en un Estado nacional compuesto de estados libres y soberanos que formaran una unión, que determinaran una representación nacional de la

federación, que establecieran un sistema en donde convivieran tres niveles de gobierno en base a los tres poderes propuestos por Montesquieu.

En 1824 México hizo suya la estructura del Estado federal, a partir de una experiencia histórica que lo llevó y nos ha llevado durante varios siglos a vivir una contracción histórica. México, un país con profundas realidades autoritarias y centralistas decidió formar un Estado federal y por ello esencialmente descentralizado. Si desenterramos el espejo de Carlos Fuentes, colocado como una extraordinaria capacidad literaria, vamos a advertir que en nuestros orígenes hispánicos, había una profunda costumbre de autoritarismo y de centralismo. Si recordamos nuestro pasado precolombino se advierte también la figura del tlacoatl, así como el ejercicio centralizado del poder; después fuimos objeto de un gobierno profundamente autoritario y centralizado durante los siglos de dominación española. A pesar de esta tradición histórica de ejercicio autoritario y centralista del poder, México decidió ser un país federal.

En 1823 quienes tenían la responsabilidad de gobernar el país dibujaron cuales eran los estados que iban a constituir a los Estados Unidos Mexicanos, siendo el acta constitutiva de la federación que se sancionó en 1824 la que dio origen a los estados y no los estados a un acta federal, como sucedió, por ejemplo, en el sistema norteamericano. Fue una decisión centralista que requería por cierto del sistema federal para poder mantener la unidad en la diversidad, para evitar que nuestro país se fraccionara y surgieran repúblicas independientes. En la inmensidad del territorio nacional era importante darle autonomía a las regiones para que pudieran ser parte de la unión y consecuentemente mantener la unidad que empezaba a deshacerse en el sur con Chiapas y Guatemala y que también corría el riesgo de perderse en las praderas del Norte en la Alta California y en los lugares que colindaban con la provincia francesa. Una decisión centralista y a partir de ese momento la lucha entre dos grandes corrientes ideológicas asumieron una bandera en la estructura y organización política del país.

Los liberales con el federalismo y algunos de ellos incluso con el centralismo; los conservadores con el centralismo, plurizándose la visión de la estructura política del país entre liberales y conservadores, entre federalistas y centralistas y a final de cuentas la historia le dio la razón a los liberales y, por ende, también a los federalistas. Algunos liberales, como Fray Servando Teresa de Mier, decían que por la naturaleza del pueblo mexicano y sus antecedentes históricos, el régimen que el país

demandaba era un régimen plural y desconcentrado y no un régimen federal, que no era consecuente con las modalidades del ejercicio del poder político y con la tradición histórica que los mexicanos teníamos. Viene la consolidación de la independencia, hay gobiernos fuertes apoyados en la ley y en la razón como la época del desarrollo industrial y del proletario, del presidente Porfirio Díaz que seguramente quiso que los mexicanos se desarrollaran pero que generó un proceso revolucionario, luego tenemos la época de los grandes caudillos que sólo a través del ejercicio fuerte del poder evitan el surgimiento de los cacicazgos autónomos y desmembramientos de la nación y después la época de preeminencia de un partido fuerte.

La realidad en el siglo XX es la de un país que se confiesa federalista pero que es profundamente centralizado en muchas de sus decisiones y que tiene toda una trayectoria histórica que lo ha hecho autoritario en el ejercicio del poder político. Tenemos así, varios retos: uno es pasar de un régimen presidencialista a un sistema presidencial sin facultades megaconstitucionales y con respeto al equilibrio de poderes. El otro reto en la vertiente de este régimen federal, que se justifica también históricamente con las razones de las minorías, es pasar de un federalismo centralizador a un federalismo descentralizador, porque a final de cuentas el ejercicio de la vida descentralizada es democracia y porque la existencia de subsistemas sociales y políticos autónomos relacionados entre si es también un término importante de la justicia social y de la vida democrática nacional. Eso fue lo que Gotevi descubrió en la América cuando fue a revelarles a los franceses que no estaban acostumbrados a la democracia y a la descentralización.

Cómo escribir, pues, el esquema de un nuevo federalismo en el marco de la reforma del Estado, y cómo llevarlo a cabo, cuáles son los capítulos temáticos fundamentales de la acción de un nuevo federalismo en México partiendo del reconocimiento de esta verdad histórica que implica una contradicción entre el hacer y el quehacer, entre el decir y el hacer. El reto es justamente hacer del federalismo un esquema propulsor de la descentralización.

El derecho administrativo traído de Francia, nos decía que el municipio era la forma de descentralización política a transformarse, y lo decía porque partía de una perspectiva central. En realidad, el municipio es la base de la pirámide política de un sistema que pretende ser descentralizado. Lo que el Estado debe hacer, es revisar el marco

constitucional y las prácticas del ejercicio del poder político. Lo que el Estado debe hacer para alcanzar un auténtico federalismo, es impulsar en el ámbito político, en el económico, en el financiero y en el administrativo una descentralización verdadera.

Esto nos lleva a plantear los retos fundamentales de un federalismo descentralizado. Primero, revisión de las competencias establecidas en nuestro marco constitucional entre los niveles de gobierno; cuáles son las facultades excluyentes y cuáles son las facultades concurrentes. Cuáles de éstas podemos, en el nuevo sistema político, pasar a los niveles municipales y estatales de gobierno como recientemente se hizo, por ejemplo, con el artículo 115 constitucional. Y muy especialmente en el ámbito de las facultades concurrentes, es decir, aquellas que permiten el ejercicio de la función pública, tanto en la federación como en los estados, cuáles de estas facultades podemos ir poco a poco transfiriendo en su totalidad con los recursos y con las decisiones a los niveles estatal y municipal de gobierno. Aquí encontramos una gran cantidad de responsabilidades absorbidas autoritariamente por la federación que pueden ser transferidas a los estados y a la provincia. Veamos: educación, donde ya se ha dado este proceso; salud, donde hay todavía mucho por avanzar; fomento a la industria y al comercio; fomento a la agricultura y a la producción en el campo; y el desarrollo del turismo, sólo por mencionar algunas.

En el curso de los próximos dos años, y esto tendrá que ser fundamentalmente una responsabilidad del Ejecutivo federal, es revisar en el marco de las facultades concurrentes, cuáles de estas atribuciones con todo el aparato burocrático administrativo, con los recursos y con las responsabilidades, se transfieren al orden municipal, porque hay que partir también del supuesto de que en el nivel estatal de gobierno existe capacidad y recursos suficientes para hacer frente a estas responsabilidades.

El segundo gran capítulo del federalismo inscrito en el marco de la descentralización es buscar la equidad en la distribución de los recursos económicos del país. Recursos que se han concentrado también en el nivel federal de gobierno, que se han distribuido generalmente con criterios discrecionales y apartados de las normas de equidad. El punto aquí, es aplicar mecanismos equitativos, tratar de manera desigual a los desiguales, pero con base en ese criterio favorecer el desarrollo regional y robustecer la capacidad tributaria de los niveles estatal y municipal de

gobierno. Esto conlleva a una revisión minuciosa de los mecanismos y criterios de redistribución tributaria del país. Cómo ocupar una gran masa de recursos que provienen de los tributos, de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, que los mexicanos entregan al Estado para que cumpla con su función, y cómo los distribuye equitativamente hacia las entidades federativas y hacia los municipios. Es evidente que ha habido un proceso de concentración, en el centro, en el Distrito Federal, en los grandes centros de población que existen en muchas partes de la República en detrimento del desarrollo de México.

Muchas voces se han expresado con claridad desde las entidades federativas, así se ha establecido ya un mecanismo que es la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, en donde se están revisando con profesionalismo y con cuidado estas fórmulas de distribución tributaria. No podemos concebir un auténtico Estado federal si las entidades federativas y los municipios no tienen recursos suficientes para impulsar su desarrollo.

Y estos recursos no sólo son recursos fiscales, hay que inscribir en el marco de la redistribución económica o financiera los recursos que provienen de la vía del crédito, revisar las capacidades crediticias de los municipios y de los estados, congruente con el ejercicio de los recursos públicos que la federación realiza en los estados.

El Presidente de la República en su mensaje que dio el 1º de diciembre, al abordar el tema del federalismo y la descentralización señalaba con mucha claridad, las áreas que su gobierno iba a empezar a descentralizar. Hablaba de la agricultura, del agua, de los programas de solidaridad, del plan 23 que concentra una gran cantidad de recursos para el desarrollo de las comunidades marginadas e incluso, se comprometía a hacer unas cuantas semanas a descentralizar la administración más allá del 75% para el ejercicio pleno de las entidades federativas. Este capítulo de lo económico implica lo fiscal, lo financiero y los recursos directos de ejecución en el ámbito federal, y constituye un aspecto medular de este proceso de descentralización y del fortalecimiento de un nuevo federalismo.

El otro capítulo es la revisión de los instrumentos administrativos, a lo largo de los años se han venido realizando procesos de articulación administrativa en donde, hace 10 o 15 años, el maestro Martínez Cabañas que nos honra aquí con su presencia, recordará cuando se convinieron los primeros mecanismos de coordinación para la planeación de los estados y

los municipios. No hace muchas administraciones, hay otros mecanismos conocidos como COPRODES (Comités Promotores de Desarrollo Económico) que después se convirtieron en COPLADES, instrumentándose también prácticas jurídico-administrativas que empezaban a racionalizar la coordinación compleja y diversa entre niveles de gobierno con lo que llamaron entonces y siguen funcionando, los Convenios Unicos de Desarrollo. Es decir, el Estado federal organizaba sus programas fundamentales y le pedía a las entidades federativas que hicieran lo propio con los suyos y convenían acciones de coordinación para llevarlos a cabo, sin duplicar esfuerzos.

En el Sistema Nacional de Planeación se han establecido también mecanismos que van a permitir estos sistemas de planeación que resultan ser auténticamente democráticos favoreciendo una mejor articulación de acción gubernamental entre los tres niveles de gobierno. Es importante, en consecuencia, la revisión de los mecanismos de coordinación entre ellos, eficientar la administración, buscar que los objetivos de eficiencia, eficacia y de congruencia se den en el funcionamiento global e interrelacionado, con un respeto amplio y auténtico a lo que representa la capacidad humana, profesional y política de los niveles estatal y municipal.

Finalmente, la última vertiente que se habrá de explorar para ver hasta donde puede llegar este nuevo proceso de organización del Estado mexicano es el que se refiere a la vida municipal, al municipio libre. Qué fórmulas nuevas deben tener los municipios para operar las circunstancias de una sociedad cambiante, que ha generado procesos de concentración metropolitana, donde coinciden varios municipios; cuáles son las facultades fortalecidas que los municipios deben de tener a partir de lo establecido en el artículo 115 constitucional. Cómo plantear mecanismos de coordinación racional entre ayuntamientos que comparten una misma área metropolitana y qué grado de interlocución y de relación deben de tener las autoridades estatales frente a este tipo de fenómenos. Cuáles son los servicios públicos municipales que los ayuntamientos deben prestar a la sociedad y cómo poderlos profesionalizar para que se presten con eficiencia y eficacia. Cómo fortalecer la capacitación y el servicio civil de carrera en ciertos tipos de servicios públicos municipales como es el transporte, la administración del agua potable y el alcantarillado, la luz eléctrica, la administración de parques y jardines, los mercados. Cómo hacer que los municipios participen más activamente en la protección y

mejoramiento del medio ambiente. Con qué atribuciones, facultades y recursos deben de realizar estas acciones.

Estos son a grandes rasgos, los capítulos medulares de este esquema nuevo de un sistema político que vive una nueva etapa en la vida democrática y en la vida administrativa. Este es el reto de quienes habrán de revisar en el curso del próximo mes, en la mesa central del debate nacional, en el Congreso de la Unión, en las entidades federativas. El tema del federalismo habrá que plantearse como punto central de su trabajo y de su acción transformadora. Federalismo, descentralización y democracia son los elementos que están imperfectiblemente vinculados.

El reto que tiene el Estado mexicano, el gobierno de la República que encabeza Ernesto Zedillo, es realizar realmente estas transformaciones. El reto que tienen los partidos políticos, los legisladores y los mexicanos en general es transformar el Estado para hacerlo más justo, más democrático y más descentralizado.

DESCENTRALIZACION Y REFORMA DEL ESTADO EN AMERICA LATINA*

Eduardo Palma Carbajal**

En mi breve intervención en la sesión inaugural adelanté algunas opiniones con respecto al tema de hoy. Mencioné que las Naciones Unidas han abierto una nueva área de cooperación internacional: la cooperación política, porque en América Latina existe una necesidad muy grande de un conocimiento mutuo del gobierno y del pueblo de las distintas realidades. Dentro de la gobernación política se crearon dificultades, alguien dijo hace muchos años que la gobernabilidad política era palabra maldita, algo así como entrar a un laboratorio de Química o de Física donde si alguien manipula mal los elementos puede volar el laboratorio completo. Sin embargo, es mejor hablar de política cláramente que hacerlo a hurtadillas, es preferible hablar transparentemente de política que hacerlo de una manera transversal, oblicua o sinuosa. Empero es muy importante señalar que la cooperación política no supone llevar la autonomía a los países, porque en ninguna parte de América Latina da resultado la existencia de los profetas exteriores, que vienen con verdad evidente por si misma a resolver los problemas; los únicos profetas verdaderos son los de cada pueblo, de cada nación. Por lo tanto, no existe en este programa ningún peligro de esa amenaza, todo lo contrario, de lo que se trata aquí es de conocer nuestras propias realidades.

El Proyecto al que aludo incluye ahora el de gobernabilidad. Como se sabe el concepto gobernabilidad lo puso de moda la Comisión Trilateral en el año de 1975; un informe de esa Comisión sobre gobernabilidad en los países industriales indicaba que hay exceso de demanda democrática, lo que fue muy criticado por las corrientes liberales y democráticas de

* Versión estenográfica de la conferencia pronunciada el 26 de octubre en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el marco del Encuentro Nacional *"Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México"*.

** Asesor Técnico Principal del Proyecto de Gobernabilidad y Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Europa, dado que según un célebre artículo, la democracia solamente necesita más democracia.

Sea como fuere, la noción de gobernabilidad entró a la agenda de los intelectuales y de la opinión pública y como las modas son pegajosas, en América Latina ya hay muchísimos proyectos sobre gobernabilidad. Ahora, tengo la impresión que cuando en América Latina se habla de gobernabilidad de lo que se está hablando es de democracia, de hacer realidad ese sueño de los latinoamericanos, de superar esa dificultad enorme que hemos tenido todas las partes de la Región para fundar un régimen democrático consolidado. Por ello, la noción de gobernabilidad alude a un atributo de la autoridad con relación al gobierno, es decir, que una nación sea más o menos gobernable, es una cualidad a la que debe agregarse la idea de gobernabilidad democrática, porque si no simplemente tendríamos gobernabilidad y ésta sería muy funcional, de tal manera que los grandes regímenes totalitarios de la historia: el régimen Nazi, fascista y el stalinista podrían ser los más gobernables del mundo. Obviamente, esto nos lleva a tener que insistir en el adjetivo y sustantivo de gobernabilidad democrática.

Dentro del contexto de la cooperación política y de la gobernabilidad, el tema de la descentralización ocupa un lugar destacadísimo. Ayer el Sr. Subsecretario González Parás hacía referencia a una reunión en Santiago de Chile a la cual también tuve el honor de concurrir, en ella se preguntaba a los representantes de los presidentes de la República asistentes, cuáles eran los temas de gobernabilidad; 8 países declararon que la descentralización era el tema capital, aunque se mencionaba también el fortalecimiento del Poder Judicial, del Poder Legislativo, el relacionamiento del Poder Ejecutivo con la opinión pública, etc. Algunos de estos países eran unitarios federales, es decir, naciones con formas políticas diferentes.

Decíamos ayer que un fantasma recorre el mundo: el fantasma de la descentralización. Como todo fantasma, no es bueno ni malo, es ambiguo, porque esta megatendencia mundial que observamos en Europa, Asia, Africa y América Latina, representa cuestiones muy distintas, y en algunos momentos, se puede decir que casi destruye la ciudadanía, tal es el caso de Yugoslavia.

Esta megatendencia real, poderosa de final de siglo, ¿a qué se debe? Es difícil, por su universalidad, invocar una causa única; algunos insisten que uno de los procesos que estaría detrás de esta tendencia mundial es

la transformación industrial del mundo, la nueva geografía industrial que se funda en nuevas formas de producción. Quizá el caso más típico de esto sea Italia, donde la economía trata de articular a la gran empresa, la pequeña y la mediana, de manera tal que constituyen verdaderos circuitos industriales repartidos territorialmente en espacios muy amplios a base de complementariedades.

Sin lugar a dudas esta transformación algo tiene que ver con la propia de los países industriales del sur, sin que pueda decirse que se trata exactamente de lo mismo. En el año de 1993, las Naciones Unidas enfiló un coloquio mundial para abordar el significado de esta tendencia, concluyéndose que era razonable que esta tendencia adoptara en cada región formas distintas; diferencia que nos obliga a ser muy escuetos pero a la vez precisos con relación a América Latina. Esta es distinta al Caribe, probablemente, por ser hereditaria de dos culturas: la precolombina y la española, la portuguesa en Brasil, en tanto que el Caribe tiene cultura sajona. Es también evidente que en América Latina el tema de la descentralización está muy ligado al de la democratización, y algunos hablan de uno u otro casi como sinónimos. Si en el Caribe se produce un consenso puro, substancial, profundo, definitivo se piensa que ese mecanismo está agotado en América Latina.

El centralismo hoy día está de moda atacarlo, si bien debemos reconocer que durante algún tiempo propició más educación y amplió la cobertura de salud; fue una respuesta de los latinoamericanos para enfrentar problemas de la década de los 20 o de los 40, y en algunas partes fue también una manera de salvar la unidad nacional. El centralismo cumplió su fin, ahora es evidente que ésta era una teoría conceptual que analíticamente uno no puede distinguir, pero que de hecho significaba un modelo económico, como la sustitución de importaciones, una democracia muy centralista y con un régimen presidencial plebiscitado, le seguía una distribución espacial de los organismos sociales a través del aparato central del Estado. Bajo esta concepción, las capitales de los Estados nacionales latinoamericanos han crecido enormemente y en forma desordenada, creando una serie de problemas; no obstante, por ejemplo, les sugiero a los brasileños no ser tan duros en la crítica con respecto a Brasilia, que sería peor la vida en Río y en Sao Paulo sin Brasilia, que probablemente los venezolanos con su potencial petrolero o los argentinos en alguna época especial no habrían tenido los recursos suficientes para emprender un crecimiento como Brasilia.

Sea como fuere el centralismo está cuestionado como modelo económico, hoy día estamos pasando de un modelo de sustitución de importaciones a otro de inserción en la economía internacional vía exportaciones. La repartición de bienes sociales por el centralismo está profundamente afectada —incluso desde la época del ajuste— y la democracia es reclamada como más participativa y profunda. Y aquí están los elementos con los cuales se conceptualiza normalmente la descentralización en América Latina: uno, como una reforma democrática, y algunos los hacen casi sinónimos; otros la señalan como una reforma del Estado.

En cada país de América Latina ha iniciado un largo proceso de reforma del Estado y a veces el de la descentralización es implícito. Un artículo sobre la reforma del Estado mexicano señala que ésta incluye, entre otros aspectos, la desregulación y la privatización, que han sido la norma en latinoamérica. En efecto, la descentralización supone una nueva desconcentración del poder y entonces quien se refiere a ella está aludiendo a la transformación del aparato del gobierno, por eso algunos la entienden como reforma del Estado, otros simplemente como mayor participación de los niveles de gobierno estatal y municipal en los grandes problemas nacionales.

En el ámbito local más y mejores municipios demandan de más y mejor participación y en esto naturalmente tienen razón los que señalan con una frase lapidaria que la participación es el nuevo nombre de la descentralización, muy ligada a la reforma del Estado.

Recientemente en una reunión aquí en México, en mayo de 1994, el ministro del interior argentino decía que era necesaria una reforma subsidiaria para devolverle la autonomía y los poderes a la comunidad. Carlos Blanco, de Venezuela, en una concepción algo distinta, señalaba también que la descentralización era fundamental, era quizás la reforma del Estado crucial. Naturalmente algunos hablan de gobernabilidad y otros de reforma del Estado indistintamente, sin embargo, para poder entender esta nueva moda intelectual que tiene un grado de verdad hay que ubicar un tema que me parece capital. Hemos pasado de un mundo de las Ciencias Sociales puesto a las estructuras de las instituciones, del estructuralismo al individualismo, o sea, la gran promesa en la actualidad es la reforma institucional, una fe en las instituciones del hombre americano que nunca tuvo y que en los últimos veinte años ha significado que casi todos los países tengan nuevas constituciones, nuevas leyes

orgánicas constitucionales, lo que naturalmente representa un cambio colosal.

Lo anterior indica que hoy existe un ambiente intelectual completamente diferente al clima anterior, aunque no solamente en América Latina. El éxito de las instituciones como la clave analítica de las nuevas Ciencias Sociales también existe en Estados Unidos y en Europa; recordemos simplemente que hace poco se otorgó el premio Nobel a un economista que hablaba de las instituciones; justamente el tema de las instituciones es un tema capital.

Hasta hace algunos años, el hecho de que ciertos países fueran federales parecía como un detalle cualquiera, anecdótico o folklórico, sin embargo no me parece para nada un detalle folklórico, es precisamente a partir de esa misma estructura institucional en donde se plantea la gran reforma del Estado.

El nuevo federalismo, cómo entenderlo, en qué consiste; es el mismo tema que apasiona en muchos países latinoamericanos. En Venezuela, por ejemplo, el actual encargado de la reforma del Estado en este país decía que había cuatro maneras de entenderla: una, que era prácticamente como una especie de centralismo unitario, otra como un federalismo cooperativo, una más como federalismo radical y, finalmente otra que él llamaba el federalismo de los padres fundadores que aludía a un poder de cooperación. Seguramente, dentro de las propias concepciones de ustedes, existen distintas maneras de ver el federalismo mexicano y de retomar las raíces de ese federalismo. En algunos regímenes unitarios, la palabra federalismo es una mala palabra, en el Congreso Nacional de Chile, por ejemplo, cada vez que alguien quiere cambiar algo le dicen cuidado usted es federalista porque quiere destruir la unidad de la nación. Colombia encabeza este proceso de descentralización por medio de una Ley en los años 70, una ley muy bien pensada en un país unitario, sin embargo, podría decirse que es una nación con más riqueza regional que probablemente muchos Estados federales.

En los regímenes unitarios, la descentralización asume distintas formas; es muy curiosa la manera en que cada nación en lo intelectual, en lo político, visualiza el tema. En Ecuador, en un seminario, alguien planteaba que ellos la veían como el aumento de la importancia de sus dos grandes municipios: Quito y Guayaquil.

Esta moda que ha cruzado América Latina o afectado a todos los países con ciudades grandes y pequeñas, se podría pensar que tiene que ver con el espacio; ciertamente, es un tema que alude a la forma de gobernar el espacio y entonces pareciera que en países de las dimensiones de Uruguay, este tema no es decisivo, no es relevante y, sin embargo, lo es, adopta otra forma, de reequilibrio de los municipios con los departamentos y el gobierno nacional. Así, pues, el debate sobre la descentralización afecta a casi todos los países y queda la impresión de que si este tema no está a debate no se está en la modernidad, aunque la discusión en los países pequeños es probablemente superflua, a diferencia de los grandes países con sociedades complejas, cuyo gran problema es como administrarlo y gobernarlo.

Ahora, también es claro que la descentralización en todas partes del continente pasa por un fortalecimiento del municipio. La vieja tradición de los cabildos de la casa de Austria de la colonia ha vuelto, y habría que detenerse brevemente para cuestionarse sobre la promesa involucrada en la devolución de competencias y recursos a los municipios. En el nivel local hay una proximidad a los problemas, los municipios están en condiciones especiales para resolver los problemas de la gente porque los conocen mejor, esta es una alusión apenas velada del centralismo que entregaba casa, educación y salud de un modo unitariamente concentrado.

Este particularismo que se pretende en el municipio tiene que ver con la heterogeneidad de las demandas, hoy día tenemos demandas ecológicas, femeninas, por nuevos derechos para la infancia, sobre derechos de familia, etc. Un Estado centralista no estaría en condiciones de poder atender estas demandas por lo que podría instruir para que al municipio se le atribuya esta capacidad virtuosa de poder resolver los problemas por la proximidad a ellos.

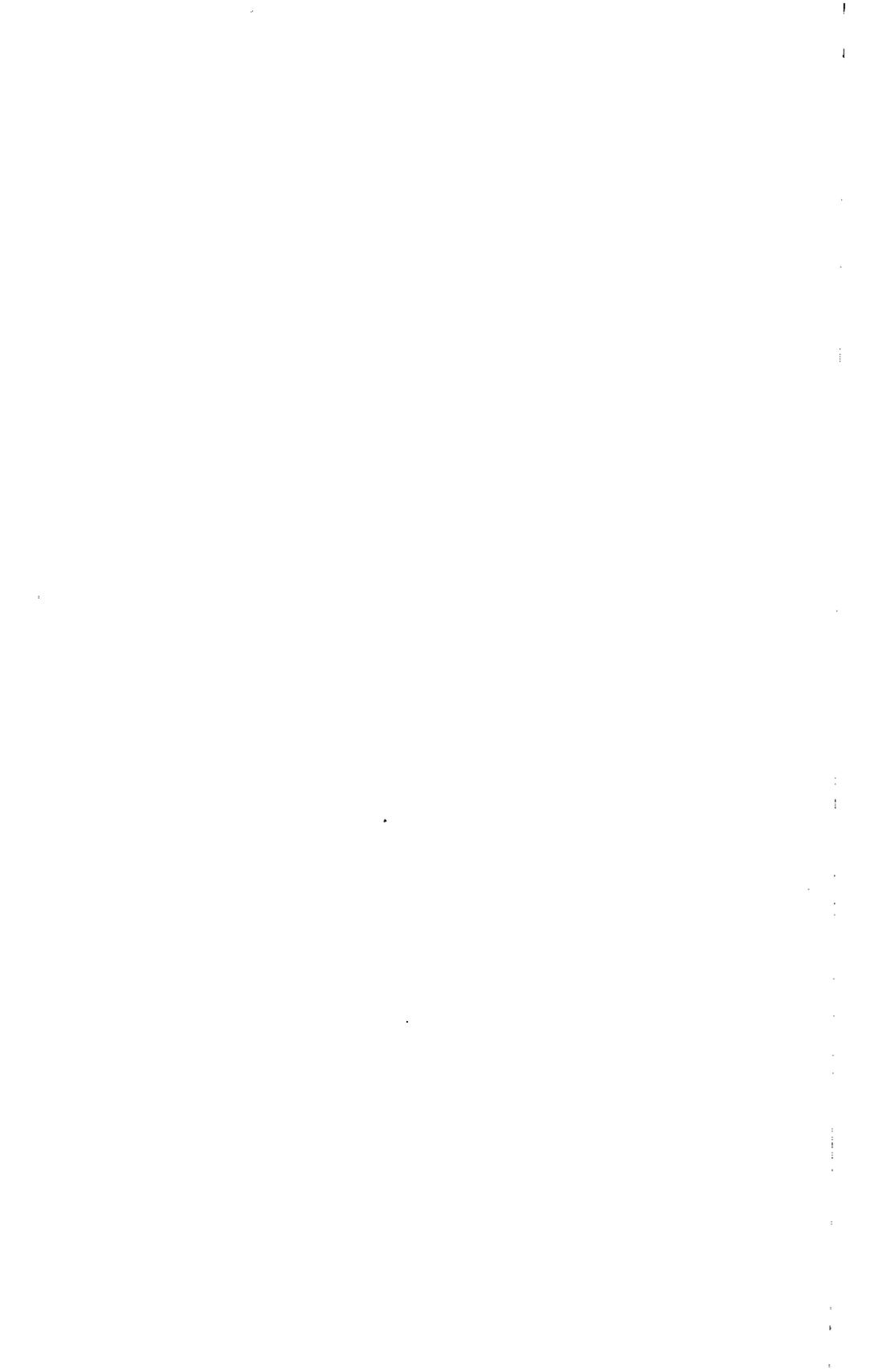
Otra virtud que se le supone al municipio tiene que ver con una expresión democrática: la participación. En América Latina se requiere representación y participación simultáneamente como complemento, ambas se fortalecen mutuamente; se necesita de mediación política y social, de sistemas de partidos políticos como de grupos sociales, ambos elementos son necesarios. Los puros partidos conocen la partidocracia que es una forma de generar lo político y la pura participación social es una forma corporativista, así se requiere de la participación y la representación. Se dice con razón que el municipio cambiaría la estructura

de oportunidades de participación, al haber mayor cantidad de ecuaciones a resolver por los propios vecinos, conciudadanos o lugareños; podrían tener alguna influencia decisiva en su nueva educación, en la educación de sus propios hijos, en materia de salud, etcétera.

No es, sin razón, que este fenómeno de las instituciones del centralismo se mire y se haya mirado tantas veces en el discurso de Tocqueville sobre América, a esa sociedad civil poderosa capaz de generar una fuerza y una creatividad importante, esa que junto con todas sus dificultades y problemas nos muestra la televisión, como una sociedad civil robusta y fuerte que permite el desarrollo y la participación. Muchísimas reformas municipales van por el lado de fomentar las oportunidades; en varios países intentan la consulta obligatoria, que los municipios les pregunten a las personas que proyecto privilegian, la elección directa del alcalde, superintendente o presidente, según se le denomine en cada uno de los países.

Ahora, es evidente que la mayor complejidad que enfrenta la descentralización en América Latina, que quizás va a ser su gloria o su tumba, es la descentralización de la educación y de la salud. Pasar de un sistema centralizado en salud y educación a un sistema descentralizado representa enormes dificultades, es un proceso que está en curso en la región, con resultados inciertos; tengo la impresión que en muchas partes hay corrientes involucionistas que quieren volver a la centralización en educación y la salud, porque justamente la transformación es complicadísima, incluso más que el tema fiscal.

Voy a terminar con un tema que ya no es tan actual pero que durante mucho tiempo estuvo presente entre los latinoamericanos de una manera casi dramática ¿a qué se debe la descentralización?. Unos decían es el triunfo del nuevo liberalismo, para otros era la llegada de la democracia, y al mismo tiempo la descentralización aparece como prima hermana de la privatización, de la desregularización, etc. Hoy día esta discusión aminora, fue una discusión de hace 5 años, de hecho en cada país la gente piensa, que realmente se debe partir y continuar porque esta tarea no puede quedar inconclusa y es decisivo que la concluyamos adecuadamente, es una tarea histórica de largo alcance y compleja. Entre los mexicanos esta tarea se llama de redefinición del federalismo, en otros países tiene un nombre distinto, pero en todo caso las amenazas, los desafíos y las esperanzas de este proceso son enormes.



TEORIA Y PRACTICA DE LA DESCENTRALIZACION Y EL FEDERALISMO*

Raúl Olmedo Carranza**

El tema de la descentralización se enmarca dentro de la teoría general de la economía. Se ha considerado siempre que los dos elementos fundamentales de la economía son la producción y el consumo, y que ante ellos existe una identidad: producción igual a consumo ($P=C$) ¿Por qué esta identidad o igualdad? Porque al producir estamos consumiendo. Por ejemplo, al producir una mesa estamos usando madera, clavos, barniz, herramientas, fuerza de trabajo, etc. De la misma manera, al consumir todos estos elementos estamos produciendo la mesa. Así, producir es consumir y consumir es producir.

Con este razonamiento, los gobiernos de todos los países han formulado sus políticas económicas. Cuando sobrevino la gran crisis de 1929 los gobiernos aplicaron la idea del famoso economista Keynes de aumentar el gasto o consumo públicos para estimular la producción. Esta receta fue aplicada en el mundo hasta finales de la década de los setentas. Entre 1930 y 1980 los aparatos gubernamentales, las burocracias y el gasto público crecieron notablemente y se hicieron onerosos, provocando una crisis generalizada de las finanzas públicas y un estancamiento económico persistente con inflación.

* Conferencia pronunciada el 27 de octubre en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el marco del Encuentro Nacional *"Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México"*.

** Doctor en Filosofía por la Universidad de París, Sorbonne; ha sido Vocal Ejecutivo del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, y Director de Educación Extraescolar de la Secretaría de Educación Pública; autor de varios libros y de numerosos ensayos publicados en revistas académicas de México y el extranjero; actualmente es Coordinador del Proyecto de Investigación "Municipio, comunidad y empresa" en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, profesor en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, y Director General de Estudios Agrarios en la Procuraduría Agraria.

Entonces surgió una tesis opuesta: el ofertismo, monetarismo o neoliberalismo, la cual planteaba que la crisis derivada del estatismo se debía a la teoría keynesiana de basar el funcionamiento de la economía en la expansión del gasto (demanda). Para salir de la nueva crisis era necesario invertir los términos: estimular la producción (oferta) para así propiciar el consumo. Se sacrificó a los trabajadores para privilegiar a los empresarios.

Finalmente, la experiencia nos ha mostrado que durante los casi quince años que el neoliberalismo lleva aplicándose, nuestro país y América Latina en su conjunto han padecido una crisis permanente y un retroceso histórico. Hoy en día los gobiernos no logran recuperar sus economías ni aplicando la teoría keynesiana (estimular el consumo o gasto para reactivar la producción y la economía) ni aplicando la teoría neoliberal (estimular la producción u oferta para reactivar el consumo y la economía).

Sin embargo, desde finales de los sesentas surgió una tercera teoría, que ponía el acento en la distribución. Hasta entonces, los economistas habían considerado a la distribución como un aspecto secundario y hasta superfluo. Concebían a la economía como una relación entre producción y consumo exclusivamente, y pensaban que la distribución era un simple puente, un medio, un canal de comunicación pasivo entre producción y consumo. La distribución había quedado descartada de los esquemas de la economía política.

El fracaso de las políticas económicas hasta entonces ensayadas (keynesianismo y neoliberalismo) han hecho volver los ojos hacia la distribución. Si el estímulo dado a la producción y al consumo ha sido incapaz de sacar de la crisis permanente a la economía, se debe a que el canal de comunicación entre ambos factores se ha roto. Si la distribución falla, ni producción ni consumo pueden llevarse a cabo correctamente.

El axioma de que la producción es consumo y el consumo es producción había eclipsado y ocultado el hecho de que lo que hace posible que la producción cree consumo y el consumo producción es, precisamente, la distribución. La distribución ajusta la producción al consumo y viceversa. Si la distribución llega a deformarse, tanto producción como consumo se distorsionan también y no llegan a realizarse de manera adecuada.

La distribución aparece hoy —en esta crisis persistente— como el factor activo que decide el destino de la producción y del consumo. De elemento neutro, superfluo, velado o pasivo, se convierte en factor determinante de la economía y, por ende, de la política y de las relaciones sociales.

Es la distribución excesivamente centralizada de la riqueza, del ingreso y de la actividad económica en un sector muy pequeño de la sociedad y en unas cuantas regiones con alta densidad demográfica y económica, lo que está bloqueando el funcionamiento de la economía. Una distribución descentralizada hacia la sociedad en su conjunto y hacia todas las regiones del país estimulará a la producción como al consumo.

Centralización y descentralización son formas de la distribución. De aquí que la teoría de la descentralización es, a final de cuentas, la teoría de la distribución dentro de la tríada: producción, distribución y consumo.

La descentralización es una idea que está presente en nuestro país desde hace varios lustros. Se le ha presentado como un elemento fundamental para la modernización integral del país, en la medida en que contribuiría: a distribuir equitativamente las competencias y los recursos del Estado entre federación, entidades federativas y municipios; a acercar la toma de decisiones a los ámbitos mismos donde se generan las demandas sociales y que requieren de una acción inmediata y eficaz; a aprovechar mejor los progresos tecnológicos, que en las actuales condiciones de globalización económica son imprescindibles para ser más competitivos en el mercado internacional; a repartir el poder y la riqueza nacionales, que se han ido concentrando cada vez más. Los propósitos son loables, pero la realidad es desalentadora.

A nivel mundial —y México no es la excepción— las tendencias a la concentración y centralización de la riqueza y del poder siguen siendo predominantes. La globalización ha acelerado los flujos concentradores y centralizadores en las últimas dos décadas. La causa de este fenómeno radica en las diferencias y desigualdades de la productividad entre unos países y otros, y dentro de un país, entre regiones y unidades productivas. Al enfrentarse en el mercado, los países, regiones o unidades productivas con mayor grado de productividad tienden a obtener mayores ganancias que los de menor grado de productividad. De esta manera, se generan flujos de valor que se desplazan de las entidades menos productivas hacia las más productivas. Este es el ABC de la economía, que explica la

famosa "acumulación del capital" (centralización y concentración), la cual hizo posible el surgimiento del sistema industrial.

En nuestro tiempo, las diferencias de productividad entre países desarrollados y países subdesarrollados se han profundizado, por lo que estos flujos de valor se han incrementado y acelerado, acentuando la acumulación, la concentración y la centralización de los recursos y del poder en las grandes potencias industriales, en detrimento de las economías de los países con menor grado de productividad.

En el interior de nuestros países subdesarrollados las diferencias de productividad entre el campo y la ciudad se amplían rápidamente, haciendo que los flujos de valor que van del campo a la ciudad descapitalicen al medio rural y lo empobrezcan progresivamente. En todo el tercer mundo el campo ha quedado prácticamente en ruinas.

Históricamente, el proceso de acumulación, centralización y concentración, propició el surgimiento del sistema industrial que permitió a la sociedad progresar en su bienestar. Sin embargo, desde hace tres décadas el sistema industrial entró en decadencia. Las agriculturas del tercer mundo fueron las primeras en deteriorarse. Luego vino la declinación de la industria, desde hace quince años, para arrastrar en su caída a la economía en su conjunto. La economía mundial ya no genera empleo sino desempleo desde hace casi veinte años.

Las recientes revoluciones tecnológicas han profundizado las desigualdades en productividad y han acelerado el proceso de centralización. Las regiones con menor grado de productividad no pueden competir en el mercado internacionalizado, sus economías se destruyen, sus habitantes se quedan sin empleo y sin ingresos; se empobrecen. Esto quiere decir que el consumo disminuye y que los mercados se estrechan.

Se sabe que a medida que una familia se enriquece, la parte que dedica al consumo se va reduciendo proporcionalmente, mientras que una familia que vive al día tiende a consumir todo lo que gana. Así, mientras más se concentra la riqueza el consumo de la sociedad en su conjunto tiende a disminuir. La extrema centralización y concentración de la riqueza y del ingreso desploma los mercados.

El problema de la concentración en nuestros países subdesarrollados es que el ahorro de los ricos tiende a fugarse hacia los países

desarrollados. Al mismo tiempo, al abrirse las fronteras a la competencia internacional el flujo de valor tiende a desplazarse hacia las empresas de los países desarrollados que son las que tienen el mayor grado de productividad. Así, nuestros países subdesarrollados se descapitalizan doblemente. Sin ahorro interno no hay inversión interna. Y si no hay inversión no hay crecimiento económico. Esa es la causa de la década y media perdida en América Latina. La falta de ahorro e inversión internas es suplida por el ahorro e inversión externas. Pero aún así la economía no crece porque el ahorro es en su mayor parte especulativo (causando devaluaciones y desequilibrios financieros permanentes) y la inversión está orientada a intereses ajenos a la sociedad nacional y no generan empleo.

La caída del ahorro interno es un fenómeno que se generalizó en el tercer mundo a partir de la liberación del mercado internacional y de la eliminación de los proteccionismos.

En la Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas que tuvo lugar en Toluca hace tres años se presentó un estudio comparativo entre cerca de 120 países que mostraba cómo el ahorro interno, que promedió durante varias décadas un 20% del Producto Interno Bruto, se desplomó al 10% desde el inicio de la década de los ochentas. El desplome del ahorro interno provoca la caída del crecimiento económico. En México el Producto Interno Bruto creció entre 1940 y 1980 a un promedio anual del 6.5%, mientras que los quince años que han seguido el crecimiento ha sido nulo, al mismo tiempo que la población aumenta al 2% anual.

Dentro de esta visión retrospectiva podemos decir que la descentralización ha sido un buen deseo, un discurso alentador, pero en la práctica la centralización se ha reforzado. Las fuerzas centralizadoras, intensificadas por la revolución tecnológica y la globalización y liberalización de los mercados internacionales, siguen derrotando y subyugando a las fuerzas descentralizadoras. Casi podríamos decir que la descentralización está perdiendo la batalla que inició con entusiasmo hace quince años. Estoy convencido de que en el largo plazo la descentralización ganará la guerra, pero por lo pronto está perdiendo las batallas.

En el aspecto político, las fuerzas descentralizadoras han tenido un poco de más éxito. Hay un clamor generalizado de que la centralización constituye el gran bloqueo para el desarrollo de nuestro país. Durante su campaña electoral, el entonces candidato del PRI, Miguel De la Madrid,

planteó con énfasis que la crisis de 1982-1983, muy aguda aunque de menor magnitud que la actual de 1995-1996, era una crisis de centralización.

Para resolver la crisis, era necesario descentralizar. De la Madrid explicaba que la centralización había cumplido su papel de unificador de la nación porque permitió construir con grandes recursos centralizados la infraestructura para el desarrollo: carreteras, presas, escuelas, hospitales, energía, etc. Pero cumplidos esos objetivos la centralización había entrado en rendimientos decrecientes y negativos que culminaron en la crisis y en el bloqueo de las fuerzas productivas. Para salir de la crisis era necesario pasar a la descentralización de la vida nacional en todos sus aspectos.

Desde el comienzo de su gobierno, De la Madrid estableció ambiciosos programas de descentralización de la administración pública. Impulsó la reforma municipal, a partir de la reforma del artículo 115 de la Constitución que dio a los municipios mayores poderes y facultades. Era una nueva práctica de la descentralización, muy animosa. Al maestro Gustavo Martínez Cabañas y a mí nos tocó recorrer todo el país para alentar el movimiento municipalista y descentralizador. Avanzaba la concientización de que buena parte de los problemas nacionales podría solucionarse si se desarmaba la excesiva centralización y se transfería poder político, administrativo, económico y cultural hacia los estados y los municipios.

Los terremotos de septiembre de 1985 constituyeron otro jalón enorme en la práctica de la descentralización. Ante la magnitud de la catástrofe, las limitaciones del gobierno para afrontar la situación fueron suplidas por la iniciativa de la sociedad que se organizó para levantar los escombros y rescatar a los vivos y a los muertos, así como para dar asistencia y aliento a los damnificados. Un poderoso movimiento urbano que exige capacidad de decisión sobre su ámbito local surgió de los terremotos.

Dos grandes vertientes de la descentralización surgen, así, en la primera mitad de los ochentas: la que parte del gobierno (la descentralización desde el centro) y la que emerge de la base social (la descentralización desde las comunidades sociales).

El municipio ha ido tomando importancia poco a poco. Después de la Constitución de 1917, donde se elevó a rango constitucional, el municipio permaneció fuera de las preocupaciones nacionales hasta principios de los sesentas en que Carlos Madrazo —sensibilizado por la crisis, las grandes

huelgas de 1958-1959 y la revolución cubana— planteó un necesario proceso de democratización política sobre la base del municipio. Pero el caciquismo acabó por derrotar a Madrazo.

El movimiento estudiantil de 1968 coincidente con otros movimientos semejantes en el mundo, fue un reclamo democratizador que contribuyó de manera decisiva a tomar conciencia de los excesos represivos de la centralización del poder.

A finales de 1976 sobrevino la primera de una serie de crisis financieras y económicas de fin de sexenio. Por primera vez hubo alarma por la caída de las finanzas municipales. En 1940 los municipios recibían, en su conjunto, el 8% de los ingresos federales. Para 1980 sólo recibían el 1%, totalmente insuficiente para que el ayuntamiento pudiera promover el desarrollo de su comunidad. El entonces presidente López Portillo creó, por primera vez, la unidad de apoyo a estados y municipios, adscrita a la Presidencia, con un enfoque de reforma administrativa local.

El PRI, durante la campaña de Miguel De la Madrid, creó una sección de fortalecimiento municipal para promover debates y propuestas. En 1983, la reforma municipal planteada por el presidente De la Madrid fue aprobada por el Congreso de la Unión, con una concepción de reforma política. El auge y el entusiasmo de la práctica municipalista durante el sexenio de De la Madrid desaparece en el gobierno de Carlos Salinas. Aparte de la sospecha de que el Programa Nacional de Solidaridad sustituyó, e incluso vulneró, al municipalismo, existe evidencia de que en toda América Latina decayeron los esfuerzos para fortalecer al municipio. Los programas contra la pobreza, auspiciados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, fueron manejados por el gobierno federal y aplicados directamente en las comunidades sociales, sin pasar por los gobiernos municipales.

En 1985 —año de los terremotos— aparecen en los estados de Tabasco y Tlaxcala dos expresiones de una nueva manera de ver la descentralización municipal.

En Tabasco, el entonces gobernador Enrique González Pedrero, un reconocido intelectual de izquierda, promueve la descentralización del poder municipal del ayuntamiento hacia las comunidades sociales que conforman al municipio. Ante el fenómeno de la dispersión de la población rural, acentuada por la cantidad de lagunas y ríos que se desbordan en

tiempos de lluvia, impidiendo la comunicación y obligando a la autosuficiencia, González Pedrero buscó integrar a varias comunidades dispersas pero aledañas para formar una comunidad más amplia, a las que llamó "Centros integradores". Reformó la Constitución local para otorgar a estos "centros integradores" capacidad de autogobierno y un conjunto de atribuciones municipales. Creó así, de hecho, un cuarto nivel de gobierno, el gobierno de la comunidad, como el lugar de "aterizaje" del gobierno municipal, estatal y federal. El estado de Tabasco quedó organizado en 17 municipios y alrededor de 250 "centros integradores". Fue la primera expresión práctica de la descentralización al interior del municipio: la descentralización del ayuntamiento central hacia las comunidades sociales concretas.

Al mismo tiempo en Tlaxcala el gobernador Tulio Hernández promovía una reforma semejante, creando la figura del "regidor de pueblo". El ayuntamiento central ya no designaría al delegado o agente municipal en los pueblos interiores del municipio sino que serían elegidos por las propias comunidades y formarían parte del ayuntamiento como "regidores de pueblo". Los ayuntamientos, antes conformados por un promedio de ocho regidores, pasaron a ser ayuntamientos constituidos por veinte, treinta o cuarenta regidores, tantos como pueblos hubiesen elegido representantes. A los regidores de pueblo y a las comunidades se les descentralizaron algunas facultades municipales.

Diez años después, en 1995, los pueblos tlaxcaltecas, de fuerte componente indígena, habían asimilado la experiencia de los "regidores de pueblo" y exigieron enfáticamente mayor autonomía política y económica. El gobernador José Antonio Álvarez Lima promovió una reforma en la Constitución local para crear la figura de "presidencia municipal auxiliar". Los 400 pueblos tlaxcaltecas, agrupados ahora en 60 municipios (se crearon doce municipios más en 1995) conforman un cuarto nivel de gobierno. Las "presidencias municipales auxiliares" tienen ahora más atribuciones municipales. Tlaxcala es otra experiencia en la práctica de la descentralización del ayuntamiento municipal hacia las comunidades concretas.

El primero de enero de 1994 la rebelión de los indígenas de Chiapas irrumpió al grito de autonomía para sus pueblos y para sus etnias. La consigna fue asumida por los once millones de indígenas del país pertenecientes a las más de 50 etnias. Reclaman que sus pueblos tengan capacidad de autogobierno y facultades municipales. En otras palabras

que se les reconozca como cuarto orden de gobierno, con sustento constitucional y que a sus etnias, las cuales trascienden a los territorios municipales e incluso estatales, se les reconozca como otro orden de gobierno, un quinto orden.

En las ciudades los movimientos urbanos, en barrios pobres, en barrios de clase media y en barrios ricos, reclaman capacidad de decisión y facultades municipales en lo que se refiere a sus ámbitos microlocales, a fin de encontrar soluciones participativas a los problemas que los aquejan y que el ayuntamiento central (o la delegación, en el caso del Distrito Federal) es incapaz de resolver.

Esta sucesión de hechos indica la existencia de un proceso de toma de conciencia de la ciudadanía, que exige derechos políticos para sus comunidades concretas: piden autonomía local, es decir, que se les permita elegir a sus representantes comunales y que se les otorguen facultades municipales.

Supongo que este reclamo de autonomía municipal por parte de las comunidades concretas es una manera de reaccionar contra la terrible crisis económica, política y cultural que nos azota. Frente a la dependencia brutal que impone el libre mercado, las comunidades buscan la autonomía y la libertad necesarias para defenderse contra la crisis.

El municipio que rige en América Latina ha dejado de ser operativo. Es el municipio que sirvió a los españoles para conquistarnos y colonizarnos y que sigue sirviendo a los nuevos conquistadores y colonizadores. La profundidad de la crisis actual, que lleva ya treinta años, está haciendo que las comunidades busquen nuevas formas sociales que les ayuden a dar solución a los problemas que el sistema industrial está produciendo y que no pueden resolver ni el orden federal ni el estatal ni el municipal.

¿Qué balance puede hacerse de la reforma municipal iniciada por De la Madrid en 1982, plasmada en la Constitución en 1983? Hoy el municipio está peor que hace doce años, por la sencilla razón de que el país también lo está. Las tendencias económicas de largo plazo señalan la persistencia de la caída hacia el futuro, mientras no haya cambios estructurales (a definir). La distribución de los ingresos federales hacia estados y municipios no rompe sus límites históricos (20% a los 31 estados, y de ese 20%, el 20% es para los 2,412 municipios). La centralización fiscal y financiera continua.

Hay avances en la descentralización de la educación y de la salud. Pero se limita a una descentralización administrativa, más no de contenidos. Un sistema educativo homogeneizante es inservible en la medida en que no proporciona a las comunidades tan diversas los medios para defenderse de la crisis, y es un elemento que propicia ingobernabilidad.

En síntesis, la teoría y la práctica de la descentralización son muy desiguales y contradictorias. Es una lucha permanente entre las fuerzas de la centralización y de la descentralización. Es una guerra de posiciones, de intereses, de puntos de vista, de formas de pensar, de vivir y de sentir.

DESCENTRALIZACION POLITICA Y PARTICIPACION SOCIAL

Pedro G. Zorrilla Martínez*

Descentralización política

Es por múltiples razones que la descentralización política tiene un alto sentido y valor. En primer término, da lugar a la autonomía de las entidades federativas y de los municipios, que es el ámbito de su libertad y de sus posibilidades de acción. También, la propia autonomía debe ser un espacio democrático, que multiplicado por 32 entidades federativas, extenderá y profundizará la democracia en México. Así, la autonomía propiciará la adecuación de medidas generales de política nacional a las peculiaridades locales, y asimismo la factibilidad de un derecho local, a partir de la propia Constitución del Estado, que se corresponda con las circunstancias y características de la población local.

La autonomía no tiene por que ser, si se cuidan las condiciones en las que se amplíe, ocasión de fractura, fragmentación o ruptura de la unidad. Se trata, mucho se ha dicho, de asegurar la expresión de la diversidad real de cada entidad, dentro de la unidad entre todas ellas, en el Estado mexicano de derecho.

La descentralización y la desconcentración administrativas no suplen a la descentralización política, porque aquellas son distintas; la descentralización política significa transferencia de poder, del Gobierno federal a las entidades federativas, así como de atribuciones y recursos;

* Doctor en Derecho por la Universidad de París; miembro de la Academia Mexicana de Derecho Internacional; profesor visitante en la Universidad de París, en los Institutos de Administración Pública de Francia y España, y de varias universidades mexicanas; en el servicio público ha sido: Gobernador del Estado de Nuevo León, Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, Secretario General de Gobierno del Estado de Tamaulipas, entre otros; actualmente es Jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

regionales. Además, en cualquier caso en que se deban replantear y mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad, la descentralización política es tema ineludible, pero al mismo tiempo el que más obstáculos encuentra para su realización. Burocracias centrales, grandes intereses de grupos sociales y de empresas, inhibiciones locales y temores a la autonomía y a la responsabilidad son algunos de ellos.

El federalismo mexicano tiene una clara legitimidad histórica. En un libro que acaba de salir de las prensas, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y que se denomina "El Federalismo", el autor, que es Manuel González Oropeza, explica en el prefacio y en un estudio introductorio, que: "La Constitución Política de 1824 no fue la primera que tuvo México, pero si ha sido la que más ha influido en el futuro de nuestro país. Las decisiones políticas fundamentales actualmentè vigentes provienen de sus disposiciones que, a pesar de haber sido cambiadas e interrumpidas al poco tiempo, conservaron tan perdurable firmeza que se sobrepusieron a las cíclicas crisis políticas que asolaron el siglo XIX".

"Entre tales decisiones políticas —sigue el autor— destacan el federalismo y la forma republicana de gobierno ...", que "... constituyen el principal legado de la Constitución de 1824. Resulta fácil afirmar que estas decisiones políticas fueron tomadas literalmente de la experiencia de Estados Unidos de América; no obstante, esta afirmación resulta engañosa".

"Ni el Congreso Constituyente mexicano de 1823-1824, ni los debates que posteriormente se dieron y que duraron hasta 1857, pueden compararse en extensión, profundidad e intensidad con la Convención de Filadelfia de 1787 o los escritos de los denominados anti-federalistas en los Estados Unidos. Para México fue una decisión más difícil y mejor meditada que para ese país escoger el sistema federal"; hasta aquí esta cita.

González Oropeza, también investigador y compilador, prueba estos aciertos al incorporar en su obra, por primera vez, diversos documentos generados durante la primera mitad del siglo XIX, y sobre los cuales descansó fundamentalmente el Constituyente de 1856-1857, para implantar definitivamente el federalismo.

Más adelante, González Oropeza explica, con razón, que —cito— "Para México, el federalismo ha significado mucho más que una forma de gobierno modelada por su vecino, Estado Unidos. Este sistema significó la consolidación de la independencia mexicana, al conferir libertad y autogobierno, no sólo al gobierno colonial de la ciudad de México, sino a las partes más afectadas del país por el coloniaje, las provincias mismas".

Más aún, a estas dificultades para llevar la descentralización a los hechos, que imponen los intereses creados que serían afectados, o creen que lo serían, se añade el riesgo advertido por Fray Servando Teresa de Mier en 1823, ante el Congreso Constituyente, en el sentido de que la adopción del sistema federal podría provocar que demagogos, en los estados, subvirtieran y desobedecieran las leyes del Gobierno federal. Tanto así que ya en 1824 se presentó la ocasión para que la legislatura de Yucatán se atreviera a desobedecer la Ley Federal que prohibía el comercio con la Cuba española.

Por ello es preciso tener el cuidado, al que me referí antes, de crear condiciones para que los gobiernos locales asuman mayor responsabilidad política, en función de su creciente autonomía y libertad de acción; y para que no alteren, así sea con la mejor intención, los lineamientos nacionales básicos de políticas específicas, tales como la fiscal.

Las crisis, las guerras y los tiempos difíciles siempre han favorecido el centralismo; basta recorrer nuestra propia historia para constatarlo. Sin embargo, ésta es la hora de avanzar decididamente para acortar la brecha que existe entre las previsiones constitucionales y la realidad nacional; y asimismo respecto de los municipios del país.

Descentralización y unidad nacional

La unidad nacional es condición de estabilidad; la autonomía no debe ser un espacio de excepción a la aplicación de las leyes y de las políticas nacionales, y por ello deben tomarse medidas preventivas del abuso de la autonomía, entre otras, la acentuación de la responsabilidad política local, y un desarrollo regional equilibrado, propiciado tanto por las políticas estatales como por una política, equilibradora y armonizadora del Gobierno federal.

Descentralización y participación social

Ante la inminencia de las medidas descentralizadoras, tanto en lo político, económico y social, como por cuanto a la descentralización de recursos y de capacidades tributarias a las entidades federativas, y el traslado de la responsabilidad de muchas obras públicas, los gobiernos locales deben estar ya mejorando sus administraciones públicas, para dotarlas, estructuralmente y por cuanto a su integración, con equipos de servidores públicos honestos, capaces, experimentados y creativos. Alrededor de este tema convendría crear consensos con las autoridades locales.

Deben éstas, asimismo, ser administraciones públicas intensamente comunicadas con la comunidad, a fin de asegurar respetuosas, acertadas y prontas respuestas a las demandas sociales. Han de ser capaces de imaginar y emplear nuevas formas de ejercicio de la función pública, en muchos casos no unilaterales, sino ampliamente participativas para que así se escuche, respete y aproveche la riqueza de aportaciones que pueden hacer los ciudadanos.

Se creará, en consecuencia, una creciente experiencia en el uso de métodos para la búsqueda y recreación de consensos, mismos que en ocasiones parecen desvanecerse frente a problemas concretos; de igual manera, y cuando proceda y sea de acuerdo con la Ley, para concertar, y tomar decisiones en cuya formación hayan participado los actores sociales, ampliándose así la legitimidad de las medidas.

Los gobiernos locales deben reiteradamente exigir el respeto de los derechos humanos, que desde luego se manifestará por la existencia misma de las vías de participación social a que da lugar la cercanía y la vecindad. Por otra parte, los gobiernos de las entidades federativas jamás han de subordinarse o sujetarse a grupos con poderes de hecho, que pretendan canalizar las decisiones públicas a su favor.

Mejoramiento administrativo local

México tiene que terminar el presente siglo, y empezar el próximo, con una sociedad más dotada de valores cívicos, más madura políticamente, más llena de confianza en sí misma y en su propia participación política, y más democrática.

Para que ello sea posible es indispensable, a la vista de los múltiples y heterogéneos grupos sociales, proceder, como se dijo, al mejoramiento de las administraciones públicas locales, a la revisión y puesta al día de las legislaciones estatales, y a la adopción de una nueva política, más abierta y democrática.

No tendría sentido descentralizar para trasladar fallas y errores de un lugar a otro. Tampoco lo tendría el descentralizar sin democratizar, y sin mejorar la gestión de los asuntos públicos.

Descentralizar en época de graves insuficiencias económicas, pérdidas de ánimo y de confianza, y temores frente al futuro, es ciertamente más difícil aún; pero los recursos humanos y materiales que se reavivarían con genuino federalismo, así como la evidencia de que todo lo anterior no puede ser pretexto para no descentralizar, son acicates bastantes para imbuir en los mexicanos, tanto ciudadanos como autoridades públicas, entusiasmo, voluntad firme y perseverancia en este empeño federalista, que conlleva muchos valores, y que es una antigua y muy valiosa aspiración nacional.

LA PARTICIPACION SOCIAL FRENTE A LOS PROCESOS DESCENTRALIZADORES EN AMERICA LATINA

Luis F. Aguilar*

El énfasis de mi intervención va a estar en la participación social. Es un tema muy retador por lo cual el desarrollo debería de ser muy selectivo y espero sea útil mi reflexión.

1. Varias han sido las formas de participación social en los asuntos públicos, pero no todas han sido de naturaleza democrática ni todas han impulsado procesos de descentralización. Las formas y los alcances de la participación social dependen en gran parte de la manera como está estructurado el régimen político (sistema político) y de la manera como ideológicamente se justifica y afianza. Sin embargo, no es excepcional que los movimientos de participación social puedan convertirse gradual o abruptamente en alternativos y retar exitosamente a los establecidos, cambiando los patrones de la gestión gubernamental y, en situaciones extraordinarias, hasta alterando la configuración del sistema político. Esta información o conjetura es la que quiero exponer viendo la situación mexicana.

2. En el México postrevolucionario, el sistema político —es decir, el conjunto de procesos establecidos para la presentación de demandas, solución de conflictos y formación de los consensos— se estructuró: economicistamente, monopartidariamente y centralistamente. Y esta configuración tridimensional tuvo efectos para las formas y los alcances de la participación social.

* Profesor e investigador en el Colegio de México; Presidente de la Fundación Mexicana "Cambio XXI", A.C.; miembro del Consejo Directivo del INAP; entre sus publicaciones destacan: "La hechura de las políticas", "El estudio de las políticas públicas", "Problemas públicos y agenda de gobierno", y "La implementación de las políticas"; actualmente es Coordinador de Asesores del C. Secretario de Gobernación.

Economicistamente, por el hecho de tener que lanzar la empresa de desarrollo industrial o por influencias sociales entonces en auge, el sistema político mexicano se organizó según el esquema de la división social del trabajo y hasta bajo supuestos de lucha de clases, por un lado las organizaciones del capital, por el otro las organizaciones del trabajo, obreras y campesinas. Las demandas y protestas sociales primordiales correspondían, entonces, a las de estas organizaciones económicas fundamentales y las demás demandas sociales o eran subsumidas como puntos de las reivindicaciones mayores de estas organizaciones de capital o trabajo o se quedaban marginadas y se volvían residuales. Por muchas décadas la participación social relevante tuvo que canalizarse por los ductos obligados de las organizaciones de capital o de trabajo de cámaras, sindicatos, ligas o colegios, so pena la inexistencia o la marginación política.

Monopartidariamente, el sistema político mexicano por su origen revolucionario buscó que su plataforma de consenso y de apoyo fueran las masas. Las grandes mayorías populares. Por consiguiente, las organizaciones obreras, campesinas, de empleados y populares, fueron integradas en un partido político y se constituyeron en sus articulaciones fundamentales. El partido, a su vez, monopolizó la interlocución política entre las organizaciones populares y las agencias de gobierno, y dio origen y forma al mecanismo canónico de la negociación política y del equilibrio político mexicano, a saber, oferta fundamental de bienes y servicios, en respuesta de la demanda social, pero a cambio de recibir apoyo político al gobierno y al partido.

Centralistamente, el sistema político mexicano integró escalonadamente las diversas organizaciones y movimientos de participación en organizaciones superiores más abarcentes y poderosas, por lo que terminó por adquirir una configuración jerárquica y vertical. En efecto, la presidencia fue el vértice, el centro, el eje de la política mexicana, y que tuvo todos los recursos para determinar los amigos y los enemigos políticos, los consensos y los conflictos, cuáles podían ser las movilizaciones y demandas susceptibles de respuesta gubernamental y cuáles las que por su naturaleza o su origen estaban condenadas de antemano al ostracismo, la marginación y, en casos extremos, a la represión.

Más aún, el sistema político mexicano, a través de sus variadas organizaciones, tendió a absorber, encuadrar y controlar las varias formas

de participación social, organizadas o espontáneas. De hecho, mi generación vivió una "estatización de la sociedad", que extinguió o convirtió en marginal la participación social independiente, sea que ésta haya sido crítica o no del gobierno.

3. Por algunas décadas el sistema político mexicano tuvo un funcionamiento equilibrado y eficaz, generando estabilidad política y desarrollo económico. El grueso de las demandas y formas de participación social se ajustaron al formato establecido, fluían por los conductos establecidos y ascendían pacientemente uno por uno los escalones de la pirámide político-administrativa. Las excepciones políticas fueron las formas de movilización y participación social que rompieron con el formato establecido, es decir, que no presentaron sus demandas a través de las organizaciones obreras, campesinas y populares oficiales y, sobre todo, que no levantaron sólo demandas de bienes y servicios, no sólo demandas económicas y, en cambio, fueron más allá, levantando demandas de naturaleza y alcance político e institucional. A estas excepciones históricas pertenecen los movimientos magisteriales y estudiantiles, ferrocarrileros y médicos, agrarios y urbanos que tuvieron lugar en México desde los años cincuenta y que, junto con las acciones de los partidos de oposición, entonces nacientes y minoritarios, fueron mostrando los límites políticos y las rigideces del sistema establecido, el cual empezó gradualmente a flexibilizarse, diferenciarse, descentralizarse y transformarse, para evitar su colapso.

En esos años hubo también otras formas de participación social, motivadas por valores morales, por creencias y normas religiosas o por actitudes espontáneas de solidaridad social, que frente a los problemas y necesidades de personas, grupos o comunidades impulsaron variadas actividades de asistencia, ayuda, promoción y desarrollo social. Sin embargo, estas organizaciones, formales o informales, llevaron adelante sus actividades al margen del sistema político y no persiguieron ninguna intencionalidad política explícita en sus acciones. El mérito histórico de esas instituciones de asistencia privada —para llamarlas institucionalmente— y de otras semejantes, laicas o religiosas, consiste en que durante los muchos años de rígido control estatal-partidario de la participación social conservaron la memoria de la autonomía y la solidaridad social, actuando por fuera del encuadramiento político establecido. Estas organizaciones han sido los embriones de las hoy muy activas organizaciones civiles.

4. En el curso de los años, como resultado del desarrollo, de las varias crisis y políticas de ajuste, la sociedad mexicana se volvió políticamente más plural, más diferenciada, más independiente, más exigente y más escrutadora de la acción del gobierno. Esta nueva y reciente configuración de la sociedad mexicana tuvo como efecto que comenzara a cuestionarse crecientemente el arreglo corporativo, monopartidario y centralista del sistema político heredado. En contraste, comenzó a exigirse y reivindicarse por muchas voces y en muchos ámbitos el respeto a los derechos humanos, el valor político de la legalidad, la liberalización política, la democratización del régimen, el federalismo, la reactivación de la vida municipal y, con la inspiración de la idea fuerza de la sociedad civil, comenzó a tomar forma, vigor y efectividad la participación social independiente o no gubernamental de muchos ciudadanos que decidieron intervenir en los asuntos públicos de su propia política nacional, estatal o municipal.

5. Dos grandes corrientes o tipos de movilización y participación social independiente se desarrollaron claramente en las dos últimas décadas: por un lado los movimientos sociales y, por otro, las organizaciones civiles. Los movimientos sociales van a surgir desde dentro de las comunidades de vida (barrios y colonias populares, poblados y comunidades rurales) y luchan por satisfacer sus demandas colectivas de bienes y servicios públicos. Por otra parte, las organizaciones civiles, no lucrativas, no gubernamentales, de asociación voluntaria, que reivindican el valor de determinadas causas o asuntos de interés mayoritario o colectivo y dedican sus actividades a la defensa, promoción o realización de causas cívicas, humanitarias y sociales. Si en los años setenta y parte de los ochenta los movimientos sociales fueron dominantes en el país, en la última década hemos asistido al crecimiento de las organizaciones civiles, ciudadanas o no gubernamentales.

Los movimientos sociales, particularmente los movimientos urbano-populares, y las organizaciones civiles activistas de varias causas y motivaciones, fueron determinantes para ir consolidando formas independientes de participación social y, de esta manera, comenzar a descentralizar el poder público altamente concentrado y difícilmente desafiante. Movimientos sociales y organizaciones civiles contribuyeron a la participación independiente, por cuanto focalizaron sus acciones hacia ciertas demandas o causas específicas y se resistieron a que tales demandas o causas fueran reelaboradas como elementos o puntos de

programas, de agendas mayores, ya sea de partidos, gobiernos u organizaciones sindicales y agrarias. En segundo lugar, estos movimientos y organizaciones tuvieron liderazgos propios, legítimos y dotados con gran autoridad, surgidos de las comunidades mismas y representantes genuinos de las necesidades y aspiraciones de sus miembros. En tercer lugar, porque sus acciones cuestionaron los programas, las políticas y las burocracias, por medio de las cuales el gobierno atendía los problemas sociales y, más a fondo, porque sus pronunciamientos y actividades cuestionaron el arreglo político o las formas establecidas de relación entre gobierno y sociedad, sumándose muchos de estos movimientos y organizaciones a la acción política y electoral de partidos de oposición.

Estos dos tipos de participación social, movimientos y organizaciones, tuvieron en México el efecto de descentralizar el poder en dos sentidos: en el eje político-institucional y en el eje político-administrativo. En el eje político-institucional estas organizaciones y movimientos, —y aquí hay muchos que vienen de regiones que nos pueden hacer narraciones de cómo estas organizaciones y movimientos fueron descentralizando el poder, revalorizando los gobiernos locales, pluralizando, diferenciando, y si ustedes quieren, haciendo explotar las rigideces del acuerdo político que conocimos— contribuyeron a reivindicar la naturaleza democrática y federal de la República, impulsando la democratización del régimen y la reactivación del federalismo y del gobierno municipal. Por consiguiente, propiciaron la consolidación del pluralismo democrático, erosionando la compactez y homologación política del régimen postrevolucionario, así como ayudaron a recuperar en la conciencia y en la práctica política el significado y la importancia del gobierno local, más allá del tradicional centralismo que se sobreponía a los gobiernos locales y a sus comunidades, y que además abordaba los problemas locales con un formato gubernamental general y homogéneo, confeccionado y decidido en las oficinas centrales.

En el eje político-administrativo, los movimientos y organizaciones contribuyeron a restituir el significado de la participación ciudadana o social en el cumplimiento de las funciones públicas. Así como resulta insustentable que se puedan definir los problemas públicos y determinar el interés público sin la participación del público —con el desconocimiento y silencio de los ciudadanos—, así también es enteramente sustentable que los gobiernos puedan cumplir sus funciones públicas mediante sus organizaciones y programas, o bien mediante organizaciones no

gubernamentales o a través de las comunidades sociales mismas. En suma, los movimientos y las organizaciones hicieron posible no sólo que el gobierno federal descentralizara facultades, funciones y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales, después de décadas en las que el centro había absorbido, monopolizado o determinado la actuación gubernamental, sino que también los gobiernos estatales y municipales comenzaron a entender y hacer que sus funciones públicas sean llevadas a cabo por la sociedad misma, por sus organizaciones formales o informales, desplazando autoridad y recursos hacia ellas. Hay, pues, un doble descentramiento de la autoridad, obviamente inconcluso —quizás estamos al inicio de esta historia— del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales y del gobierno a la sociedad.

En el caso mexicano, esta doble descentralización empezó a plasmarse en el Programa Nacional de Solidaridad —y aquí de nuevo hay muchísima gente de los estados que sabe que el Programa lo que hace es recoger las múltiples experiencias de participación social que con diversos nombres se llevaban a cabo en diferentes estados de la República—. Para mí es una sorpresa cuando los de Sonora me hablaron de ésto o los de Veracruz o de cualquier estado. El Programa recogió un sinnúmero de experiencias de participación social y comunitaria que se habían llevado adelante en el país por décadas pero que también hoy se cristalizan con mucha claridad en los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que sanciona la participación social o ciudadana como un componente propio y exigido de las políticas públicas.

7. Las condiciones a cumplir para poder potenciar la participación social en un sentido descentralizador y/o con efectos descentralizadores son, en mi opinión, las siguientes:

- La existencia de gobiernos nacionales y locales auténticamente democráticos, productos de una competencia electoral genuina y de una elección objetiva y legal, en la que sigan vigentes los derechos de las mayorías y las minorías.
- Una clara idea sobre las bondades y posibilidades político-administrativas del gobierno local. Entender y apreciar que los gobiernos locales —descentralizados y autónomos— están más cortados a la medida que los centrales para detectar los problemas y necesidades de sus comunidades, para asignar más eficientemente los recursos públicos, para que la sociedad pueda supervisar el

proceso de gobierno y evaluar sus resultados, y para que los grupos sociales colaboren de manera más sistemática con el gobierno en la atención de problemas y necesidades públicas.

- Gobiernos locales no sólo electoralmente representativos, sino abiertos a la participación y al escrutinio social-ciudadano, es decir, de comunidades u organizaciones que participan en la identificación de los problemas públicos, en su definición, en la construcción de las opciones para atacarlos, en la puesta en práctica de las acciones —programáticas o no— para superar los males y problemas públicos, en la evaluación del programa y de sus resultados.
- Por último, sancionar constitucional o legalmente formas de contratación o de concesión de servicios públicos a las comunidades o a las organizaciones civiles. Conocemos las "privatizaciones" como sector privado lucrativo, pero no hemos explorado otras formas de privatización o socialización en la provisión de bienes públicos y en prestación de servicios públicos, conforme a los cuales los gobiernos regionales, locales o nacionales encargan vía contrato a las comunidades u organizaciones civiles la administración de ciertos bienes y servicios.

En el sentido de sancionar constitucional y legalmente la participación social se pronuncia el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Zedillo. Pero también las organizaciones civiles están actuando ya en este camino. Entre ellas tenemos la propuesta de proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social inspirada por muchas legislaciones en Latinoamérica pero recogida en México por el Centro Mexicano para la Filantropía; Convergencia, una poderosa red constituida por 400 o 500 organizaciones civiles; Foro de Apoyo Mutuo, otra red que aglutina a más de 700 organizaciones; la Fundación Miguel Alemán y el Programa sobre filantropía y tercer sector de la Universidad Iberoamericana, donde ya hay planteamientos para llevar a la realidad los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo. Por ejemplo, presenta una propuesta de reforma constitucional al artículo 25, donde dicen que el Estado alentará y promoverá la solidaridad social tanto la pública —con participación ciudadana— como la privada que procura por razones de responsabilidad social estimular, mejorar o promover el bienestar de la población.

El Estado impulsará la democracia participativa y política de los ciudadanos tanto en el orden federal como en el estatal y municipal, si se asocian lícita y voluntariamente para coadyuvar a la defensa de los derechos humanos y sociales, para fortalecer de modo sostenido el medio ambiente o cuando se organicen para gestionar acciones y programas públicos en favor del bienestar social como lo dispongan las leyes reglamentarias. Otorgará el Estado apoyos administrativos en favor de las actividades que voluntariamente y sin ánimo de lucro realicen las personas tanto individuales como colectivas para prestar servicios de utilidad pública.

Como puede advertirse, la participación social se está dando ya en México. Lo probó en los dos últimos años en un sentido democrático, descentralizador, federalista y este camino sigue adelante prometedoramente para bien de este país.

LA PARTICIPACION SOCIAL FRENTE A LOS PROCESOS DESCENTRALIZADORES. EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DE NUEVO LEON

Sergio Elías Gutiérrez Salazar*

El sistema jerárquico y la alta centralización ejercidos como políticas de gobierno en décadas pasadas no son un sistema que funcione en la actualidad. La libre economía y los altos flujos de información en una sociedad de cambio rápido han orillado a la ruptura del esquema burocrático. Ahora se fortalece la participación de los ciudadanos mediante el fomento y control de ciertas actividades de la comunidad, pero al margen de la burocracia.

En sociedades desarrolladas el gobierno ha comenzado a inducir y fomentar la propiedad y el control de los servicios públicos al margen del control de los burócratas y los profesionales, para pasar a ser una responsabilidad de la comunidad toda. La tesis que sustenta este sistema afirma que las comunidades tienen mayor comprensión de sus problemas que los profesionales propiamente dichos, y que por lo tanto las soluciones propuestas por ellos pueden tener un éxito mucho mayor.

En una sociedad como la nuevoleonense la tendencia se dirige a privilegiar la participación ciudadana. La intervención de los vecinos en la

* Maestro en Administración Pública por el Instituto Internacional de Administración Pública en París, Francia; profesor en la Facultad Libre de Derecho de Monterrey, en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, y en la División de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León; obtuvo el segundo lugar del Premio Nacional de Administración Pública, en 1984; coautor de varios libros y autor de numerosos artículos sobre temas de federalismo, administración y derecho público estatal y municipal; ha sido Director del Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación; actualmente es Director del Centro de Estudios Legislativos del H. Congreso del Estado de Nuevo León.

vida política, económica y cultural del estado va cobrando cada vez mayor importancia, lo que se refleja en la legislación local que ha sufrido adecuaciones para incluir estos conceptos.

Verbigracia, en la Ley Orgánica de la Administración Municipal del Estado de Nuevo León (artículos 122º y 123º) se establece que los Ayuntamientos promoverán entre sus habitantes las formas de participación comunitaria en las tareas que tienen a su cargo, con el objeto de que coadyuven al cumplimiento de sus fines y participen mediante el trabajo y la solidaridad en el desarrollo vecinal, cívico y en el beneficio colectivo del municipio.

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León prevé, en su capítulo II, la participación ciudadana en la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano Municipal. El procedimiento que ella establece es el siguiente: el Ayuntamiento del municipio respectivo realiza los planes de desarrollo urbano municipal promoviendo la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad en la elaboración del mismo, poniéndolos a la consideración de los distintos sectores, grupos sociales y personas, señalando un término no mayor de 30 días naturales para recabar las opiniones y observaciones respectivas.

La participación vecinal en la elaboración de los planes de desarrollo urbano municipal será promovida por el Ayuntamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, y deberá realizarse a partir de las bases reglamentarias que establece el artículo 36º bis de la Ley de Desarrollo Urbano estatal.

El Ayuntamiento elaborará, aprobará y publicará en el Periódico Oficial del estado el reglamento correspondiente a la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo urbano del municipio. La consulta se iniciará a partir de un anteproyecto elaborado por las autoridades municipales correspondientes, mismo que será presentado y entregado a los interesados en reunión especial convocada previamente a través de los medios de comunicación conducentes. En un plazo no mayor de 15 días hábiles los particulares presentarán las observaciones que estimen pertinentes por escrito, motivando y fundando las razones que las sustentan.

La autoridad deberá, en un plazo igual, analizar, valorar y responder por escrito todas las observaciones recibidas; en caso de que el particular no

estuviese conforme con la respuesta recibida podrá solicitar se reconsideren sus observaciones en sesión pública de Cabildo, donde expondrá sus argumentos. El Cabildo deberá responder en un plazo no mayor de 10 días hábiles. Desahogado el procedimiento de consulta referido, las autoridades formularán un anteproyecto revisado del Plan de Desarrollo Urbano y convocarán públicamente a una nueva reunión en la que los particulares podrán pronunciarse únicamente sobre aspectos generales del mismo, se seguirá a continuación el mismo procedimiento anteriormente explicado.

Una vez desahogada esta segunda consulta las autoridades procederán a elaborar el proyecto definitivo del Plan de Desarrollo Urbano de que se trate.

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, en su artículo 15º, crea el Sistema Estatal de Coordinación Urbana, mismo que promueve la descentralización de la administración del desarrollo urbano a los municipios, cimentando las bases normativas de participación ciudadana, promoviendo su intervención en la investigación y estudio de los problemas urbanos. Congruente con lo anterior, el Plan Director del Area Metropolitana de Monterrey tiene como uno de sus principales objetivos promover la participación ciudadana en la solución de los problemas del desarrollo urbano.

En el municipio de Monterrey, Nuevo León, la participación ha sido un elemento importante para la elaboración del Plan Parcial de Desarrollo Urbano, mismo que se realizó a través de la organización de foros de consulta popular, encuestas a los ciudadanos y presentaciones públicas. Los ciudadanos tuvieron así la oportunidad de expresar sus opiniones acerca de la problemática urbana y sus posibles soluciones, comentarios que fueron considerados para la realización del vigente Plan Parcial.

Dentro de los objetivos generales del Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Monterrey se incluye el de recoger e incorporar las inquietudes y aspiraciones ciudadanas en materia de desarrollo urbano dentro de un proceso ordenado de consulta, para ello se han establecido instrumentos de participación ciudadana cuyo propósito es el de fomentar la participación ciudadana en la planeación y control de los asuntos urbanos, tal como lo establece la nueva Ley General de Asentamientos Urbanos Federal y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Los instrumentos que este Plan propone son los siguientes:

- Integrar Comités de Participación Ciudadana en las diferentes colonias o sectores del municipio para que sean el enlace entre la comunidad y las autoridades y atender mejor las demandas de la población.
- Determinar en el Reglamento para Promover la Participación Ciudadana las bases en que se podrá dar esa participación.
- Mantener canales de comunicación abiertos con las diferentes cámaras, colegios de profesionales, instituciones de educación superior, clubes de servicios, sindicatos y asociaciones de diferentes tipos para recibir sus opiniones y sugerencias en asuntos de desarrollo urbano.
- Difundir el Plan Parcial en forma de cartas, videos, publicaciones y otros medios, para dar a conocer al público en general las propuestas que se plantean; así como informar periódicamente a la comunidad de los avances del Plan.
- Elaborar planes específicos de zonificación conjuntamente con los ciudadanos en aquellas colonias o sectores urbanos que requieran de una normatividad más a detalle de la que se presenta en el Plan Parcial.
- Realizar encuestas periódicamente entre la comunidad para conocer la opinión de la ciudadanía en relación al desarrollo urbano para introducir acciones correctivas.

Los municipios tienen la atribución de reglamentar los Planes de Desarrollo Urbano para estar en posibilidad de aplicarlos eficaz y adecuadamente. En otro de los municipios más desarrollados del estado de Nuevo León: San Pedro Garza García, se emitió un Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano, con la finalidad de que éste le permita, con estricto apego a la normatividad legal, cumplir oportunamente con las responsabilidades que en materia de desarrollo urbano le ha conferido la ley.

Para realizarlo también se tomó en cuenta el sentir de los ciudadanos sampetrinos, manifestado a través de su intervención en los procesos del desarrollo urbano de zonificación y microzonificación y del sometimiento de este Reglamento a consulta pública. Por otra parte, para cumplir

debidamente con su responsabilidad, los integrantes del Ayuntamiento consultaron en variadas ocasiones a diversos organismos privados y públicos, cuerpos colegiados, cámaras, especialistas, juntas de vecinos y profesionistas; quienes se reunieron para deliberar, analizar y conformar el contenido del Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano.

Hace algunos días fue aprobado el Reglamento de Participación Ciudadana de San Pedro Garza García, en la inteligencia de que la participación ciudadana es un elemento indispensable para coadyuvar en el desarrollo municipal y que la intervención reiterada de los vecinos en la vida política, social, económica y cultural de su comunidad es factor determinante para colocar a su municipio en el sitio que ahora ocupa, como uno de los municipios más importantes del país.

Se adecuó la reglamentación que existe al respecto para proponer distintas formas en que podrá encuadrarse esta manifestación ciudadana, estableciendo mecanismos para que la participación vecinal sea efectiva y se garantice el cumplimiento de sus objetivos finales.

El Reglamento que recién fue aprobado, tiene por objeto promover y regular la organización y formas de participación de los vecinos del municipio, con el propósito de fortalecer el régimen de democracia, vincular permanentemente a gobernantes y gobernados y propiciar la colaboración directa y efectiva de los vecinos en la solución de las problemáticas actuales de carácter general que existan en el municipio. Se refiere a las formas de participación en que se podrán encuadrar las manifestaciones del vecino del municipio con relación a la autoridad municipal, mismas que podrán ser permanentes o eventuales.

Entre las formas de participación ciudadana permanentes pueden clasificarse las Juntas de Vecinos, órganos creados para procurar el beneficio de la comunidad, mediante la colaboración y participación solidaria de los vecinos, por sí o en coordinación con el Ayuntamiento, en el desarrollo vecinal y cívico de la colonia, barrio o sector que la constituye; y las asociaciones civiles creadas conforme a la legislación común. Las formas de participación eventual contempladas en el Reglamento son el diálogo; las audiencias, tanto públicas como privadas; los foros de consulta abiertos y cerrados; así como los planteamientos por escrito a la autoridad.

Además se plantea la revisión y consulta del mismo, prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, a fin de garantizar la

oportuna actualización del Reglamento. Otra innovación consiste en determinar de manera expresa que las observaciones que presenten los ciudadanos no tendrán carácter vinculatorio; en este municipio es un grave problema el que enfrenta la autoridad administrativa para cumplir con sus atribuciones, dado que los vecinos del municipio exigen que las decisiones sean resueltas en el sentido en que manifestaron su opinión, sin comprender que sus opiniones deberán ser tomadas en cuenta pero no tendrán por qué obligar a la autoridad, la cual únicamente estará comprometida a valorar la totalidad de las aportaciones ciudadanas para decidir de la manera que estime conveniente.

En el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal del mismo municipio se establecen los Consejos Consultivos Ciudadanos, órganos auxiliares de la administración municipal que tienen como objeto brindar consulta, asesoría, opinión y proposición de medidas a cada secretaría de la administración municipal, y en su caso, al Presidente Municipal.

Estos Consejos Consultivos Ciudadanos están compuestos por un Presidente, un Secretario Ejecutivo, un Delegado Propietario, un Delegado Suplente y hasta ocho vocales; funcionarán colegiadamente y se reunirán cuando menos una vez al mes, previa convocatoria del Presidente del Consejo o del Secretario Ejecutivo.

Como mencionaba, existe un Consejo Consultivo por cada secretaría de la administración municipal, pero uno de los que más trasciende es el de Desarrollo Urbano y Ecología, que tiene como principal función la de rendir su opinión en la elaboración de los planes y programas de desarrollo municipal. Intervienen también para opinar sobre cambios de uso del suelo, fraccionamientos y protección a la ecología.

Está conformado por asociaciones de colonos, usuarios y fraccionadores; sus decisiones tienden a ser vinculatorias para la autoridad, no obstante que no existe obligatoriedad para ello, dada la intensa participación de los miembros del mismo.

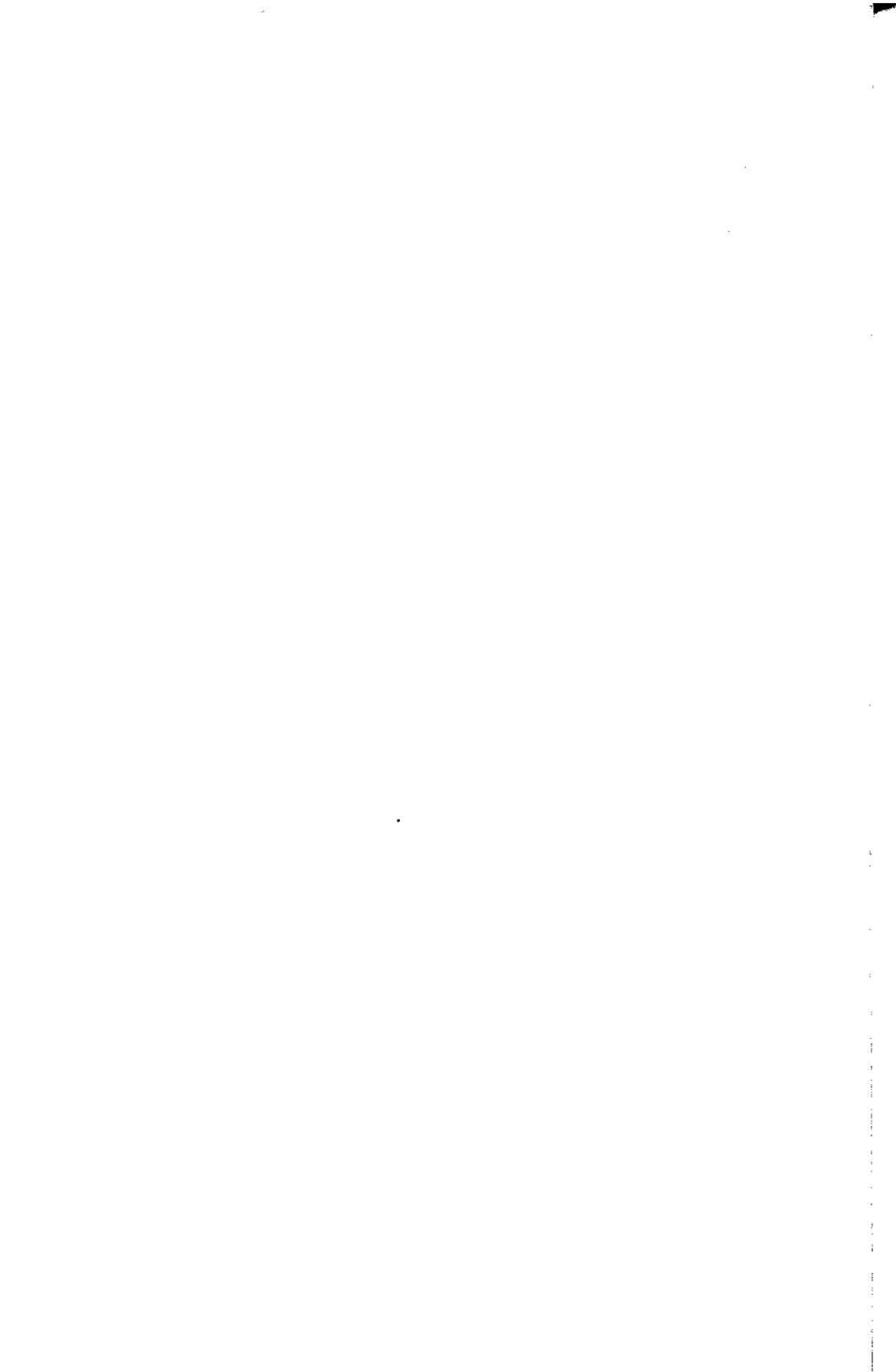
Quisiera remarcar la importancia de la participación ciudadana en los municipios, ya que en ellos la función primordial de los Presidentes Municipales es el ejercicio de atribuciones tendientes a regular lo conducente para mejorar las condiciones y la calidad de vida de los habitantes, coadyuvando al desarrollo integral de la persona, la familia y la

sociedad en su conjunto, hecho que se encuentra íntimamente ligado a la planeación urbana, donde la intervención de los vecinos es determinante.

Esta es la experiencia que se vive intensamente en Nuevo León. Me gustaría plantear como conclusión una sencilla tesis: el cimiento político del federalismo es la participación ciudadana. La intervención directa de los vecinos da sustento social a los programas de gobierno, avalando con la genuina voluntad cívica la gestión pública.

No hay que olvidar que el presupuesto gubernamental se financia con los impuestos que pagan los ciudadanos. Es lo que en términos hacendarios se denomina ahorro forzoso, cuya captación nace en los escenarios municipales, fluye hacia los estados y se concentra en la Federación. De ahí debe revertirse.

El federalismo, en buena parte, se realiza mediante la aplicación del ahorro social en obras y servicios públicos. En la medida que la ciudadanía participa en los procesos de planeación, programación y supervisión de la inversión gubernamental, el federalismo asume su mayor dimensión política.



DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION SOCIAL EN AMERICA LATINA*

Jaime Ahumada Pacheco**

En esta lluvia de ideas sobre nuevo federalismo y descentralización, la verdad resulta difícil adelantar algún planteamiento inteligente o por lo menos provocador, después de escuchar las conferencias del Dr. Eduardo Palma, por el Proyecto de Gobernabilidad y Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, como del Dr. Raúl Olmedo, y las intervenciones de los doctores Pedro Zorrilla y Luis F. Aguilar, quienes elevan el debate por su amplia experiencia desde la perspectiva académica como gubernamental.

Voy a tratar de ser lo más objetivo posible para abordar este tema. Es un hecho que estamos en una etapa extraordinaria en el desarrollo latinoamericano y donde después de los autoritarismos en la región, se está transitando de un Estado centralizado, autoritario y poco participativo, hacia un Estado democrático, descentralizado, participativo y en el que se va forjando un nuevo pacto entre la sociedad y el Estado. El viejo pacto centralista va quedando atrás y se va abriendo un nuevo acuerdo político descentralista y democrático, en el cual debemos reconocer que se avanza, considerando que este nuevo pacto es reciente. Una situación inicial para visualizar a la participación y a la descentralización y, en consecuencia, articular esto con el proceso de democratización que vivimos.

* Versión estenográfica de la conferencia pronunciada el 28 de octubre en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el marco del Encuentro Nacional *"Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México"*.

** Es experto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina; profesor de la Universidad de Chile y de Talca; actualmente es experto del Proyecto "Gobernabilidad y Desarrollo Humano" del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

El tránsito del autoritarismo a la democracia se realiza en un esquema institucional heredado del pasado, en el cual, por decirlo de alguna manera, nos encontramos en América Latina y el Caribe con unos 15,600 municipios, de los cuales son municipios suburbanos o rurales alrededor de 12,000 y urbanos de 3,000 a 3,600, fundamentalmente situados en las ciudades capitales, en las ciudades intermedias y en aquellas ciudades o localidades que están emergiendo de este proceso de redistribución espacial del poder. Si profundizamos un poco, de estos 15,600 municipios, cuántos de ellos están inspirados por un proyecto político articulado; cuántos son capaces de programar, de presupuestar, de gestionar, de articular políticas y mecanismos de participación y desarrollo o de descentralizar; llegaríamos a la conclusión de que no más de 500 y esa es una realidad porque estamos inmersos en un proceso de democratización.

En la actualidad se empiezan a activar algunos municipios. Como aquí se ha planteado, las políticas de participación son más recurrentes y se comienza también a buscar niveles de gobernabilidad mucho más coherentes. Las leyes que en el presente se están dictando tanto a nivel municipal como regional o estatal, son leyes que le atribuyen al municipio tareas fundamentales como el ser genuinos promotores de su desarrollo, para afrontar los problemas de las megalópolis, por ejemplo, de la zona conurbada del Estado de México con el Distrito Federal, donde viven casi 10 millones de habitantes; en Río de Janeiro, en Sao Paulo, en Santiago de Chile y en Buenos Aires. Es decir, se les está entregando el gobierno de la ciudad, donde se produce el 40% o más del PIB. La nueva legislación les está asignando tareas que antes realizaba el gobierno nacional tales como educación y salud, en algunas partes de vivienda, de desarrollo social y otras políticas comunitarias. También formular el presupuesto, de tal manera que refleje realmente lo que ocurre en cada uno de estos espacios urbanos, suburbanos o rurales; lo mismo que el Plan de Desarrollo, cuidando su articulación con las políticas que vienen del sector central y estadual.

En los espacios locales la participación es mucho más activa, y donde además el contacto directo y permanente entre autoridades y población permite una democracia más efectiva y confeccionar los diferentes planes atendiendo a circunstancias más complejas derivadas de la globalización, partiendo de la internacionalización de la economía en la que existen variables externas que influyen poderosamente en cada uno de los espacios locales y muchas veces las políticas de otras localidades,

mismas que no son articuladas en estos escenarios, sino que, por ejemplo, la creación de industrias, la apertura de sucursales y el lanzamiento de nuevos productos, lo están programando las grandes empresas transnacionales, más o menos con 20 años de anticipación y eso va a impactar en las políticas locales, lo cual va a tener que estar, de alguna manera, presente en el Plan de Desarrollo local.

En una primera aproximación vemos que se le están transfiriendo a los municipios y a los espacios subnacionales, responsabilidades muy grandes en circunstancias que éstos no están preparados en su verdadera extensión para ser receptores y actores de políticas fundamentales para el desarrollo de nuestros países. Una segunda aproximación va por el lado de cuánta gente está involucrada en el proceso de descentralización, de regionalización, de municipalización, de refederalización, por decirlo de alguna manera; cuánta gente participa en estas tareas, sean los propios actores, funcionarios de gobierno que tienen que ver con los problemas regionales o subestadales, con los problemas municipales o locales, las autoridades electas por votación popular, porque hoy día producto de este proceso de democratización, de mayor participación y descentralización, los alcaldes, los consejales y los gobernadores están siendo elegidos por votación popular.

Las autoridades electas son muy importantes porque representan a esta democracia representativa; los servidores públicos (la burocracia local y estatal) son parte del sistema de gobierno e intermediarios del Gobierno con la sociedad civil. La masa crítica que tenemos hoy día, de una población de más o menos 440 millones de habitantes en América Latina, serán 7 u 8 millones; ahí hay otro problema que es necesario darle un dimensionamiento y al mismo tiempo ver como esa masa crítica se pone al día con lo que está ocurriendo con este proceso mundial de globalización y regionalización.

Creo que las megatendencias son procesos que, evidentemente, van mucho más allá de la capacidad de acción independiente de algunos países; para entrar a las relaciones económicas internacionales en esta nueva forma de expresarse de los bloques regionales (de América, Asia y Europa), como sus grandes empresas globales concentran los intercambios comerciales, hay que estar en el Mercosur, en el NAFTA, en la Cuenca del Pacífico o con la Unión Económica Europea, lo cual implica tener políticas económicas nacionales al día y recursos humanos calificados, con capacidad de negociación, porque actualmente, lo que

está ocurriendo en un estado o región de Chile, tiene que ver con lo que ocurre con un estado, con una región en Venezuela o en México, toda vez que los espacios económicos se han estrechado por los procesos de integración económica regionales.

En este contexto se puede preguntar sobre la participación, por ejemplo, del Estado de Morelos dentro de las políticas económicas internacionales que tiene México en materia de inserción en el sector externo. En qué parte está un estado nacional que no tiene capacidad de negociación; necesariamente hay que reactivarlo para que participe en la gran corriente del comercio y las políticas económicas internacionales, cuando se postula una economía abierta. ¿Cuál es la capacidad de Chihuahua que está ahí en la línea fronteriza con Estados Unidos de Norteamérica?, ¿le conviene integrarse con el estado de Texas?. Ese es uno de los problemas que en el presente debemos resolver a fin de tener, por un lado, recursos humanos y políticas y, al mismo tiempo, ofertas ante quienes estamos negociando. Ahí hay otro problema en la perspectiva de la participación social, frente a la descentralización y también se tiene que examinar la capacidad real de negociación de los países latinoamericanos ante los países industrializados de la triada: EUA, Japón y Europa y, en general a lo que se llama Primer Mundo.

Por ese lado va la necesidad de ir visualizando en esta nueva división del trabajo al interior de los gobiernos, cuáles son los roles que tiene que jugar el gobierno central y los gobiernos subnacionales, porque para decirlo de una vez, la agenda del gobierno está ocupada por los problemas internacionales, por su inserción internacional, por los impactos que esta política genera y cómo defender los intereses del país.

Pedirle, hoy día, al gabinete o al Presidente, pronunciamientos acabados frente a problemas que se están jugando a nivel nacional, implica un esfuerzo verdaderamente complejo e integral, por eso se está trasladando a los gobiernos subnacionales las responsabilidades que antes tenía el gobierno federal; sin darnos cuenta los latinoamericanos estamos reinventando la forma de gobernar.

En esta reinvención, se le transfieren competencias, capacidades, atribuciones y recursos a los gobiernos subnacionales y se les exige lógicamente que participen en las grandes políticas públicas. Hoy, a diferencia de hace algún tiempo, el gobierno federal no es el único protagonista, los estados, los municipios, las provincias, las regiones,

también tienen que ver con los problemas del ordenamiento territorial, del desarrollo de la ciudad, preocuparse por los niveles de empleo, del mejoramiento del nivel de vida, en fin con los problemas de la alta política económico-social nacional.

Estamos en presencia de un cambio en las formas de hacer gobierno y en esta panorámica es donde son más las exigencias, son más las preguntas que las certezas. ¿Cuál es la agenda posible que podría plantearse en este instante para reforzar la capacidad de gobierno para la inserción internacional y para el desarrollo de las políticas internas? ¿Qué hacer en esta perspectiva? La primera cuestión y uno lo está viendo en Encuentros similares tanto en Venezuela como en Ecuador o en Colombia, es avanzar hacia una política de descentralización activa, que articule a la población y que al mismo tiempo movilice a los aparatos políticos y tecnológicos, como a toda la masa técnica y profesional de los estados y a la población en su conjunto. Es urgente democratizar al Estado y la sociedad, socializar el poder abriendo cada vez mayor espacio a la participación de la población en el proceso de desarrollo, con el objeto de acortar la brecha en la que las autoridades deciden las políticas sin el concurso de la población.

Aquí están surgiendo las reformas políticas, se ha planteado el redimensionamiento del Estado e inclusive la pluralización. En todos los países el gobierno se va transformando en el ejercicio del poder compartido, no es sólo responsabilidad del gobierno que el país avance y se modernice, sino de todo el conjunto social. Entonces, las políticas de la oposición tienen que ser muy consecuentes, responsables y transparentes frente a la inserción externa que busca cada país. La democratización corresponde a la nueva forma de hacer política, de entender el significado del poder compartido y no el poder absoluto, centralizado en determinados sectores o en un partido, porque para que los países se inserten en forma creadora y con futuro, tanto en la región como en el mundo globalizado, necesitan que toda la sociedad participe en estos procesos, sea en México, Chile, Venezuela, etc. Por ello, se debe democratizar el gobierno y la sociedad.

Una segunda cuestión es descentralizar el gobierno y la administración interior del Estado, darle mayor participación a los actores reales de las políticas de desarrollo y descentralizar, lógicamente, las políticas de gestión y de planificación. Conviene decir en este apartado que las políticas de mercado en la actualidad están siendo los principales

orientadores del desarrollo de los países; el mercado es el principal asignador de recursos. Esto ocurre en un mercado global con poderes desde el punto de vista monetario como de la capacidad económica; el mercado es un excelente asignador de recursos cuando existen actores con iguales pesos, pero en América Latina no todos los actores son iguales, algunos son muy livianos y otros muy pesados, entonces ¿cuál es la cuestión básica?, ¿cómo articular políticas en que el mercado funcione para todo el sector económico?, ¿dónde está funcionando realmente el aparato económico? y ¿cómo plantear políticas de planificación para los sectores sociales donde el mercado no es buen asignador de recursos?

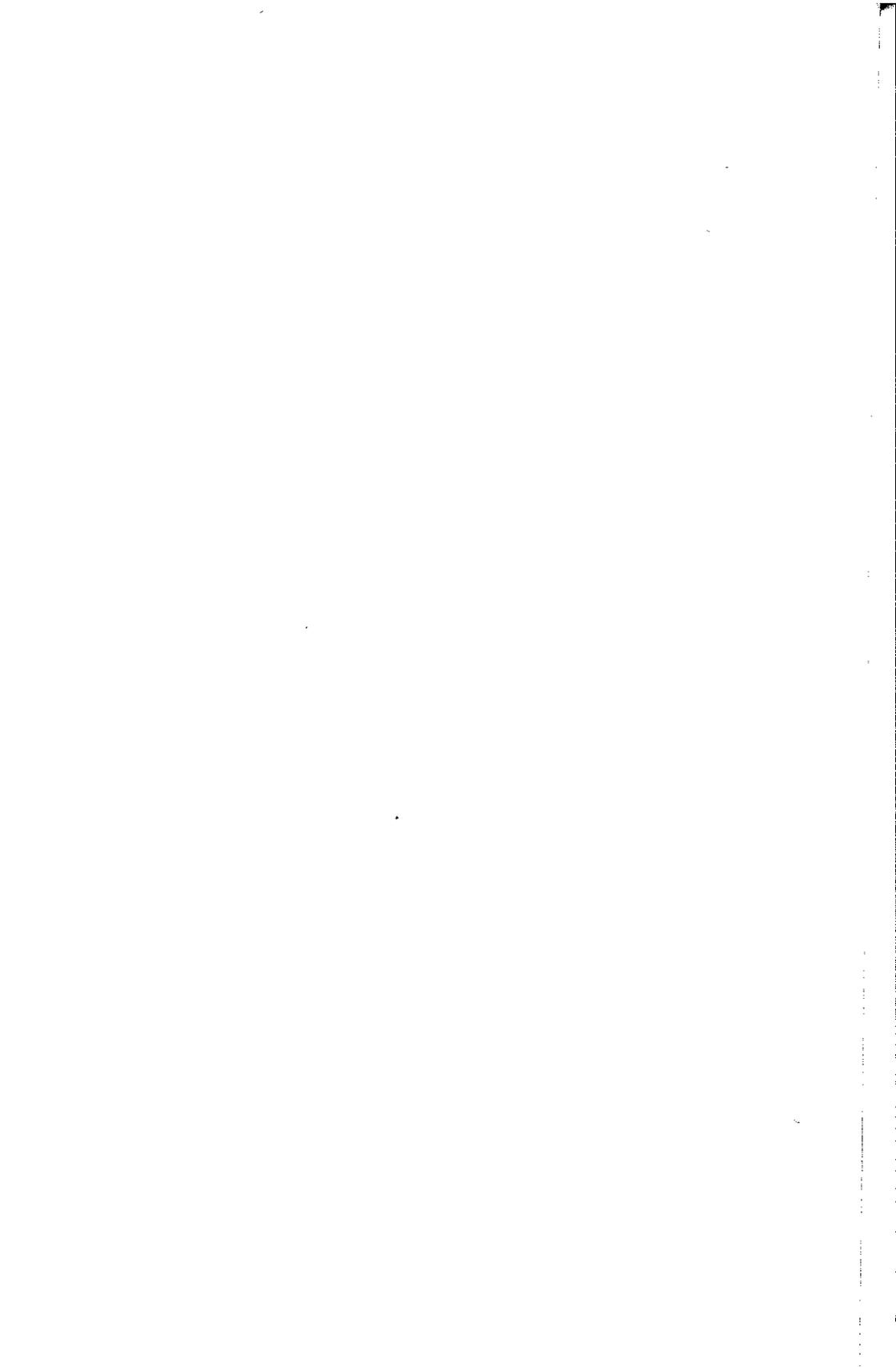
En este contexto el Estado tiene un papel estratégico que jugar y por eso ahora la mayoría de las legislaciones nacionales atribuyen a los gobiernos municipales elaborar el Plan de Desarrollo, porque los bolsones de pobreza que dejan algunos equilibrios macroeconómicos o políticas mercantilistas impuestas a ultranza, favorecen al capital especulativo más que al productivo, situación que promueve inflación y desempleo; los pueblos no pueden apretarse más el cinturón ni aceptar que se amplíe la miseria porque si no la explosión social está en la puerta de nuestros países.

La necesidad, entonces, de cómo incorporar a la vida del país a esos sectores marginales partiendo de la base de que en América Latina más del 40% se ubica bajo la línea de pobreza, conlleva una tarea inmensa desde el punto de vista de desarrollo de nuestros países. La cuestión es construir socialmente las regiones potenciando a la sociedad civil, disminuyendo las disparidades sociales y desequilibrios regionales, activando la autogestión social en los marcos de una economía solidaria y transformando a los municipios según las políticas de este proceso de construcción social.

También transformar a los gobiernos locales en reales activadores del desarrollo de la sociedad y de la democracia territorial basada en el autogobierno, integrando de esta forma a los municipios a los grandes circuitos de toma de decisiones a nivel nacional y, por supuesto, revisar los estilos de desarrollo local y de hacer planificación democrática en estos niveles para fortalecer tanto la capacidad del gobierno central como de los gobiernos subnacionales. Esto porque en la medida en que existan gobiernos subnacionales, municipales y regionales que funcionen, vamos a tener un Estado activo; en el caso contrario, con un Estado y gobierno

que todo lo centraliza, vamos a tener a un país funcionando a medias, con inflación y desempleo.

Actualmente se está viendo que a mejores gobiernos regionales y locales, mejor democracia y mejor gobierno central y ahí hay una cuestión que también tiene que ver con la reinención de las formas de hacer gobierno en nuestros países. A pesar de una panorámica de incertidumbres y riesgos que caracteriza a la región, soy realista y positivo. América Latina más allá de estas visiones globales, es un continente de oportunidades y de cambio; este escenario con altos y bajos, se está moviendo en la medida en que la mayoría de los países de la región promueven la descentralización y están planteando redimensionar al Estado, pasando de la democracia representativa a la participativa y también al entregarle cada vez más a la población la capacidad de decidir y de construir su propio destino.



FEDERALISMO Y DESARROLLO SOCIAL: LA EXPERIENCIA DE OAXACA

Diódoro Carrasco Altamirano*

El tema que hoy nos ocupa ofrece una oportunidad para compartir un ejercicio teórico y práctico que fortalece el desarrollo del Estado de Oaxaca, en el marco de un federalismo revitalizado. Tenemos la certeza que la experiencia que sometemos a su consideración, podrá servir a sus reflexiones y a pulsar e impulsar la creación de los nuevos espacios económicos, políticos y sociales que reclama la ciudadanía en todos los ámbitos del país.

La dinámica de cambio que ha experimentado México en los últimos tiempos, se explica en la creciente participación y organización de la sociedad, motivada por la búsqueda incesante de principios supremos como el perfeccionamiento de la democracia y la exigencia justificada de un mayor bienestar económico y social para las regiones y grupos más desprotegidos.

Ese legítimo anhelo obliga a anticipar transformaciones substanciales en todos los órdenes de la vida política y, en particular, en la compleja trama de vínculos entre la federación, los estados y los municipios.

Con esa perspectiva, todo indica que es tiempo de sentar nuevas bases para un desarrollo político y económico más justo y equilibrado, capaz de alojar la diversidad de las culturas y economías regionales que existe en el país.

Esa tesis resulta de particular relevancia para Oaxaca, considerando la singularidad cultural que caracteriza y define a esa entidad frente al resto de la nación.

* Gobernador Constitucional del estado de Oaxaca.

En esa perspectiva, un aspecto central que debemos considerar al abordar el tema del federalismo, es precisamente la gran desigualdad y diversidad que tenemos entre los estados y hacia el interior de ellos, entre los propios municipios y comunidades.

Por ello, y sin duda alguna, un nuevo pacto federal reforzado, moderno, equitativo y eficiente, es parte sustantiva de la agenda nacional. Tal es el contenido del nuevo federalismo que se pretende construir.

El reto es complejo porque rebasa la estrecha perspectiva fiscal y aún la económica, para ubicarse en el terreno más profundo y trascendente de las relaciones políticas y sociales que configuran el tejido íntimo del quehacer federal y su relación con la vida estatal y municipal: el desarrollo social.

Oaxaca cuenta con una añeja y sólida tradición federalista y municipalista que se renueva para anticiparse a las exigencias de cambio con certidumbre que demanda una sociedad exigente y cada vez más participativa.

Resulta oportuno mencionar que el desarrollo de los municipios de Oaxaca se desenvuelve en un contexto marcadamente distinto respecto a otras entidades de la República. Contamos con 570 municipios que significan 24% del total del país, cuya población asciende a 3.4 millones de habitantes distribuidos en 2 mil 235 agencias municipales y de policía y más de 7 mil localidades diseminadas en una orografía agreste, muy accidentada.

De la población total, aproximadamente 46% es rural. Además, 70 % es indígena y se encuentra asentada principalmente en 245 municipios con graves rezagos económicos y sociales: 7 de cada 10 oaxaqueños son indios y representan 17% de la población étnica de la nación. En efecto, Oaxaca aloja al mayor número de grupos étnicos de México y por ser el componente social mayoritario del estado, todas las acciones de gobierno se reflejan en el ámbito indígena.

De nuestros ayuntamientos, 431 de ellos, es decir 76%, han sido clasificados como de alta marginación. Esto último significa que de cada cuatro municipios del estado, tres son considerados en estos rangos de marginación; sólo 10% se ubica en la categoría de baja y muy baja.

Lo anterior significa que el paisaje municipal de Oaxaca, marcado por el predominio de una economía rural, además de padecer la desigualdad que afecta a la inmensa mayoría del país, arroja características claramente diferenciadas respecto a otros estados. Asimismo, implica una vasta diversidad cultural asentada en 16 grupos étnicos, con rasgos profundos, originales y milenarios. Tal mosaico étnico representa nuestra verdadera riqueza y fuerza para enfrentar los retos del progreso con justicia social que demanda la población.

Este rico panorama pluriétnico explica la vigencia histórica de un régimen de usos y costumbres en 85% de las comunidades, el cual conlleva prácticas comunitarias con profundo arraigo que apuntalan la tradición democrática del estado.

Por ello, pensamos que en el reconocimiento y respeto de esta pluralidad descansa el futuro y la esencia de un renovado federalismo, capaz de mantener unidos a los oaxaqueños y abrigar, al mismo tiempo, las diferencias estatales y regionales existentes en el país.

Convencidos de lo anterior y conforme a nuestro plan de gobierno, la convivencia municipal en Oaxaca de desenvuelve, cada día más, bajo principios comunitarios que respetamos y animamos.

Hemos decidido y comprometido que cada una de las acciones del Gobierno responda meticulosamente a las necesidades y soluciones planteadas por los propios pueblos; ceñimos el quehacer público a los principios éticos y jurídicos ancestrales que rigen la vida de los oaxaqueños en las comunidades de la entidad.

Inmersos en esta realidad, hemos impulsado una estrategia de descentralización política y económica en la cual sustentamos nuestra visión del nuevo federalismo. Permítasenos abundar al respecto.

En marzo del año pasado, el Gobernador del estado propuso a las representaciones indígenas reunidas en Guelatao que pensarán juntos en un nuevo acuerdo para los pueblos de Oaxaca. Que desarrollaran una propuesta con principios muy claros y sólidos: el respeto y reconocimiento plenos de la dignidad de los pueblos; de sus aptitudes, del valor de sus tradiciones y de la vitalidad de su autonomía.

Entendemos la autonomía tal y como lo hemos discutido con las comunidades indígenas de Oaxaca, como la posibilidad real de autodeterminar sus formas de gobierno, sus prácticas culturales, sus principios, sus usos y costumbres para operar y manejar los recursos públicos destinados a los ayuntamientos.

Así, Oaxaca contempla la política del nuevo acuerdo bajo cuatro directrices fundamentales:

Primera: la desconcentración de las decisiones políticas, destacadamente en lo que se refiere a la necesidad de encontrar soluciones concertadas en el ámbito de la justicia y la seguridad pública; el desahogo de conflictos agrarios y el fortalecimiento de los usos y costumbres en el marco de la autogestión comunitaria, municipal y regional.

Segunda: la concertación con las comunidades indígenas respecto al proceso de toma de decisiones presupuestales, para acordar la asignación de los recursos públicos, profundizando la democratización de la concepción y ejecución de los programas y acciones en favor del desarrollo regional y comunitario.

Tercera: la transformación de las estructuras gubernamentales especializadas en asuntos indígenas y colectivos, de manera que se dé cabida a representantes de los pueblos indios, incorporando sus legítimos intereses y aspiraciones en los espacios de decisión política, combatiendo, de esa forma, las expresiones nocivas del centralismo.

Cuarta: La programación y realización de acciones inmediatas, que atiendan la necesidades más urgentes de los pueblos indios, a partir de las prioridades que los pueblos organizados establezcan en cada comunidad, cultura y región. Estos aspectos originarios del nuevo acuerdo se han ido nutriendo con numerosas acciones de la mayor trascendencia para nuestros pueblos.

Se trabaja en un nuevo marco jurídico que asegure la legalidad en las decisiones democráticas de las comunidades indígenas; se avanza hacia una mayor certidumbre agraria; se está ampliando la infraestructura de beneficio social y se promueve el desarrollo productivo de las comunidades a través de recursos económicos crecientes y mecanismos de gestión descentralizados.

Otro frente de acción prioritario en refuerzo de nuestro nuevo acuerdo ha sido la creación de fuentes de empleo dignas y acordes con la idiosincrasia, aptitudes y potencialidades de cada región y localidad, aunando con el fortalecimiento de las culturas y lenguas indígenas del estado.

No se trata, en ningún modo, de acciones aisladas. El compromiso es con el establecimiento de una genuina, unitaria e integral política de fomento al desarrollo de las comunidades, grupos indígenas y de la población de todo el estado.

No creemos en la existencia aislada de programas de bienestar social, sino en elevar el desarrollo y el progreso de nuestras comunidades como esencia suprema del quehacer de gobierno.

En Oaxaca, la política social es el centro mismo de la política gubernamental, su motor y su destino. Se impulsa una política social basada en la participación comunitaria para promover un desarrollo económico equilibrado y sustentable. Los hacemos, fundados en el respeto y reconocimiento a las diferencias económicas, sociales y culturales de nuestros pueblos, y en la descentralización de las decisiones de gobierno en favor de las propias comunidades.

Hoy el Gobierno estatal puede dar cuenta de los primeros alcances de esta estrategia y estamos en posibilidad de esbozar lo que debemos hacer en tiempos venideros, siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de nuestro propio Plan de desarrollo estatal.

Después de más de 20 meses de labor entusiasta, hoy se cuenta con una organización que reúne a 17 consejos indígenas constituidos por 28 consejos regionales, 430 consejos municipales y 1,123 consejos comunitarios.

En congruencia con este espíritu de unidad y trabajo concertado en la pluralidad, se ha construido una reforma política que dio cuerpo legal a una añeja aspiración de los pueblos indígenas de Oaxaca.

Con este compromiso medular, dimos un paso más hacia la plena incorporación de los usos y costumbres como forma de elección políticamente reconocida. Un camino que está transformando los hábitos

de la resistencia y el enfrentamiento, a cambio de la cultura del diálogo y el respeto.

Avanzamos también en el esfuerzo de atribuir más funciones y recursos a los ayuntamientos. Desde el punto de vista económico y particularmente fiscal, Oaxaca fue uno de los estados que más firmemente promovieron el diseño de la actual fórmula de distribución de participaciones federales. El esquema de distribución vigentes desde 1991 incorporó nuevos criterios para darle más equidad, tomándose en cuenta, además del esfuerzo recaudatorio y la base económica, el factor poblacional.

Lo anterior ha significado una redistribución de parte de los recursos que anteriormente iban al Distrito Federal y Tabasco hacia el resto de los estados de la República. Gracias a esta disposición, el estado y los municipios oaxaqueños se beneficiaron con un mayor volumen de participaciones.

Cabe mencionar que el porcentaje total de participaciones destinado a las entidades federativas, el correspondiente al estado de Oaxaca se ha incrementado de 1.8% en 1990 a 2.7% en 1994 al alcanzar un monto de 1,103 millones de nuevos pesos. Sin embargo, el esquema de distribución continúa siendo insuficiente e incompleto ante las características y número de municipios de nuestro estado.

En cuanto a la problemática social, el Convenio de Desarrollo Social y el Programa Nacional de Solidaridad han sido si duda esenciales en los últimos años. Cerca del 80% del gasto realizado en la entidad proviene de estas fuentes, lo cual nos ha permitido atender la demanda de miles de comunidades con flexibilidad y oportunidad predominantes.

Para apreciar este ejercicio en una perspectiva social y cultural, es preciso hablar del *tequio* oaxaqueño como trabajo comunitario; como referencia a unas de las prácticas más nobles y ancestrales que ha permitido mejorar la vida de la población en varios flancos, sea el bienestar social o el afianzamiento de la democracia.

Ante la escasa capacidad de recaudación fiscal al interior de nuestra entidad, el trabajo que los ciudadanos entregan de manera voluntaria, colectiva y organizada para beneficio comunitario, se convierte en un gran aporte de los contribuyentes para el mejoramiento de sus localidades. Tal esfuerzo permanente no ha sido todavía debidamente valorado.

Con el objeto de avanzar en la descentralización, operan 570 convenios de desarrollo municipal que permiten normar, evaluar, dar seguimiento y reforzar las crecientes responsabilidades de los ayuntamientos en cuanto a recursos financieros. Este año, merced al Convenio de Desarrollo Social, 50% de los recursos totales de inversión son administrados directamente por las autoridades municipales a través del consejo de desarrollo municipal, asesorados de una amplia red de consejos indígenas que abarca todas las etnias de la entidad.

Sin duda, se ha avanzado y la disponibilidad de más ingresos para el desarrollo, el esfuerzo comunitario y el clima de participación política plural han posibilitado estos resultados.

No obstante, los retos todavía son enormes: 168 de los municipios son considerados de muy alta marginación, la mitad de los registrados a nivel nacional con esta característica.

Ello exige no sólo mayores recursos vía participaciones por parte de la Federación a nuestro estado. También implica consolidar las formas de organización y participación de las comunidades y municipios; y reforzar la descentralización de funciones aumentando la canalización de recursos hacia las autoridades locales, a efecto de ejecutar los proyectos convencionales pero también obras que correspondan a la idiosincrasia profunda de los pueblos, es decir, los no convencionales.

Por ello, el avance hacia un nuevo federalismo en Oaxaca pasa necesariamente por el problema de las comunidades indígenas y la restitución de bienestar de los grupos sociales marginados. Requerimos no sólo el respeto de la diversidad como fundamento vital del federalismo moderno sino un reconocimiento incluyente, explícito, de los valores étnicos que definen el perfil político, económico, social y cultural de amplios conglomerados sociales de Oaxaca.

En una perspectiva política, social y cultural, consideramos que cualquier replanteamiento federalista debe incluir el reconocimiento y respeto de los usos y costumbres de los pueblos indígenas del país. Ello implica superar los prejuicios legalistas que colocan al derecho positivo como obstáculo al derecho consuetudinario.

Estos eventos marcan la pauta de la política social que ha comprometido el gobierno de Oaxaca, y que hoy cobra un carácter

singular al conjugarse con una de las expectativas más sentidas de nuestra sociedad: la constitución de un nuevo federalismo que permita a los oaxaqueños crecer y desarrollarse en un ámbito de plenas libertades y con las garantías indispensables para una vida digna.

Hemos querido enfatizar esta perspectiva social, que se nutre del impulso común de todas las fuerzas confluyentes en el estado. Sin embargo, en nuestra visión existen otros temas de gran importancia que podrían enriquecer la agenda del debate y el panorama del nuevo federalismo en México.

Desde el punto de vista económico, es necesario replantear y enriquecer el enfoque fiscalista que ha permeado el tema que nos ocupa. Debemos aumentar las bolsas distribuibles de recaudación fiscal participante hacia los estados y de éstos hacia los municipios. Es sustantivo que esta determinación se asocie con criterios de eficiencia, equidad y honestidad en la aplicación de los recursos, tomando en cuenta su impacto en el bienestar social y la estabilidad política.

El ejercicio de esta nueva orientación de la política fiscal, deberá ser acompañado de un fondo especial de combate a la marginación social, que asigne recursos a los municipios de extrema pobreza que no tienen capacidad de recaudación.

Abrimos la discusión también para proponer la profundización de la política descentralizadora, que arrancó con los fondos del Convenio de Desarrollo Social, particularmente del ramo 23 y 26, pero que deben ir más allá y abarcar programas de carácter sectorial susceptibles de manejarse por los municipios.

Los programas Construcción de Escuelas del CAPFCE y de Fomento al Desarrollo Agropecuario como el PROCAMPO, son dos frentes que podrían ser considerados para su descentralización inmediata.

Con esa base, nuestra propuesta tiene como eje la formación de un convenio de desarrollo social y económico que integre los recursos del ramo XXVI, el Programa Normal Federal, proyectos regionales y demás rubros que se ejecutan en el ámbito estatal.

Con ello, será posible afianzar la participación comunitaria en los programas convencionales y no convencionales de fomento al bienestar

con justicia y equidad, que sustentan las expectativas de progreso de nuestros pueblos.

Es esta, Señores, nuestra experiencia, la visualizamos como el cimiento sólido y perdurable del binomio federalismo y desarrollo social, desde la óptica oaxaqueña.



DESCENTRALIZACION Y FEDERALISMO: FACTORES COADYUVANTES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

Ricardo Uvalle Berrones*

Preámbulo

Los tiempos actuales pueden definirse como de búsqueda y reafirmación de la democracia. Son tiempos en los cuales las sociedades contemporáneas dejan atrás la pasividad y asumen, por ende, una posición activa que revela el despertar de las energías ciudadanas.

La democracia moderna vive pruebas importantes. Es proclamada como bandera de la institucionalidad y propósito a conseguir para que la sociedad y el Estado puedan articular otras formas de comunicación, consenso y legitimidad. Las instituciones democráticas pasan por retos importantes.

Su amplitud para contribuir al buen gobierno sólo se testimonia cuando la actividad y la negociación evitan que las contradicciones se desborden y que las tensiones estallen. Las instituciones democráticas son sujetos de la historia, contribuyen a su rumbo y son portadoras de reglas que contribuyen para que la sociedad tenga opción al cambio, conservación y desarrollo. Para el Estado, las instituciones son la fuente de su consistencia funcional y el medio para que la convivencia de los grupos sea armónica y respetuosa.

En la democracia, las instituciones atienden problemas, absorben conflictos y definen soluciones. Por eso su papel tiene una doble finalidad:

* Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; autor de artículos y ensayos y, de varios libros sobre temas de gobierno, política y administración pública; Investigador Nacional; profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

por un lado, coadyuvar a que la vida pública sea vigorosa y por el otro, que la vida pública se oriente por la tolerancia para que los consensos y los disensos no desborden los actores del poder. Toda idea de institucionalidad es el resultado de que se han creado capacidades que garantizan la gobernabilidad de la sociedad.

En la noción de la democracia moderna, las instituciones son instrumentos para generar confianza y respeto. La democracia en cuanto a modo de vida tiene una complejidad que se organiza a través de instituciones. Fuera de éstas se dificulta el desarrollo de la sociedad y la mejor conservación del Estado.

Es la democracia moderna, donde los ciudadanos y las instituciones pueden dirimir controversias mediante reglas escritas, formales, legales y consensuadas. Es la democracia donde las acciones del poder tienen que sustentarse en acuerdos, alianzas y compromisos. Sin este referente, en lugar de la democracia se daría paso a la ley de la jungla y esto no conviene a ningún sistema político que aspira al respeto y a los consensos.

La competencia democrática

La eficacia de la democracia no sólo depende de lo que propone, sino de las condiciones que necesita para su vigencia y fortaleza. Uno de los puntos básicos es la confianza interpersonal. Si las reglas del juego no son aceptadas por los actores, no puede haber un clima de confianza que permita que los conflictos, su negociación y solución tengan un contexto institucional idóneo para encauzarlos.

La confianza es propia de la cultura política y ésta a su vez, es producto de la cultura general de la sociedad. Si la política no tiene un marco cultural amplio en favor de la confianza interpersonal, la lucha por el poder puede erigirse en contienda para ajustar cuentas, no para ampliar la civilidad de la sociedad.

La cultura política pone a prueba la conciencia cívica de un país. En consecuencia, la estabilidad de la democracia depende de que el público ciudadano tenga confianza en la misma (democracia), es un sistema de reglas perfectible, nunca concluyente. En lo perfectible, la democracia

puede aceptarse también como un método para afrontar problemas, mitigar la escasez y conseguir acuerdos en beneficio de la vida pública.

Otro punto básico de la democracia es que la formación de liderazgos es proceso constante. Esto significa que la adhesión de los públicos a los proyectos políticos es un capital a cuidar y multiplicar. La ventaja de la democracia es que hay en ella opciones, las cuales, a partir de preferencias individuales y colectivas, dan giros constantes a los consensos y los disensos.

Los liderazgos, en consecuencia, se nutren de la eficacia de su trabajo, mismo que implica competir contra adversarios. Los liderazgos se mueven en la lógica de ganar o perder para acceder a los pactos democráticos. Un liderazgo tiene su base en la aceptación, la consistencia y el prestigio.

Por ello la competencia democrática se da en el juego abierto del poder hasta conseguir un espacio significativo en la correlación de las fuerzas políticas. El liderazgo se enfrenta a las confrontaciones del poder pero puede, también en una posición pragmática, conseguir la cooperación de los demás actores políticos en relación a proyectos de interés.

Los liderazgos son importantes sobre todo cuando logran conjugar a una diversidad de fuerzas que tienen como objetivo acelerar el proceso de cambio de un sistema político autoritario a un sistema democrático. Esto implica lograr cambios en el régimen político y dar los pasos necesarios para que mediante reglas, procedimientos y organización, contribuir al proceso democrático en el interior del régimen político.

Condición del juego democrático es el reconocimiento del pluralismo. Es sabido que en un sistema autoritario el pluralismo no es reconocido en toda su plenitud, sino que se encuentra limitado. Por el contrario, en un sistema democrático el pluralismo es uno de los ingredientes más importantes para llevar a cabo las tareas partidistas, el funcionamiento de las instituciones públicas y políticas y la efectividad del sufragio.

El reconocimiento del pluralismo da consistencia a la competencia, dado que las opciones se enriquecen y de este modo el público ciudadano tiene oportunidad de elegir en razón de sus preferencias electorales y sus respectivos proyectos de vida. El pluralismo es consubstancial a la alternancia del poder y contribuye a que las distintas opiniones se

traduzcan en reglas comunes de competencia, instituciones aceptadas y desahogo formal de los conflictos, contradicciones y tensiones.

No menos importante es que en el terreno de la democracia los sistemas políticos sean el ámbito en el cual el debate público sea no solo factible, sino deseable. La democracia moderna tiene interlocutores, parlamentarios, comunicadores, informadores. Todos ellos son parte fundamental para estimular los debates públicos.

El debate da oportunidad de exponer ideas, proyectos, opciones de cambio, alternativas de conservación y medios para desarrollar la sociedad y la vida pública. El debate se alimenta del derecho de que los ciudadanos tienen que expresar sus ideas y de que sean militantes en el partido que sea de su preferencia. Incluso para los gobiernos, el debate es necesario para oxigenar su vida institucional y para acercarse con mayor prontitud a los grupos de la sociedad.

El debate evita planteamientos totalitarios, fundamentalistas y deterministas. Recrea en cambio, la dialéctica de las ideas (tesis, antítesis y síntesis) para dar lugar a tareas, compromisos y reglas que permiten que los contrarios convivan de acuerdo a normas aceptadas. El debate también permite germinar la cultura democrática en la medida que la expresión de las ideas sea respetuosa y tolerante.

Lo importante en la democracia es la instauración de un régimen político competitivo, abierto y plural. Un régimen así, es propio de un juego del poder que tiene instituciones maduras, consistentes y dotadas de una institucionalidad creciente. Si la democracia se define por ser un sistema de reglas que permite en los marcos de la tolerancia, la libertad, la representatividad y la igualdad, la contención y el desahogo de los conflictos, significa que su eficacia depende en gran medida que sea asumida por los ciudadanos y sus organizaciones.

En el mundo actual, el juego del poder se da de cara a la opinión pública. Los actores políticos publicitan metas, propósitos, tareas y acuerdos tomando en cuenta la importancia de los apoyos y los disensos. Hacer política en la realidad contemporánea es tocar el mundo de la vida pública y no quedarse en las penumbras del poder burocrático.

La política como actividad exige que las reglas públicas del arbitraje entre los actores políticos sean claras. Por eso, la competitividad implica

también el reconocimiento de los adversarios y la tolerancia para reconocer cuando triunfan. La competitividad en la democracia forma parte de la flexibilidad y adaptación de las estructuras de un sistema político a las exigencias del espacio abierto de la vida ciudadana.

Los sistemas políticos democráticos dan certidumbre a la vida pública y las reglas de la contienda democrática son cumplidas de un modo mejor. Sólo los sistemas autoritarios se mueven en la ambigüedad y la falta de confianza en sus instituciones configura un ambiente incierto y suspicaz que en nada contribuye a la democratización del poder.

Los sistemas autoritarios se rigen por la cultura política de la desconfianza entre los actores, la cual se extiende a la relación de los ciudadanos con el gobierno. Son, por tanto, sistemas no abiertos, escasamente competitivos, con pluralismo restringido y con medios de gestión pública fincados en la escala de la racionalidad formal, no en la racionalidad histórica, la cual da cuenta de que se gobierna a seres humanos de carne y hueso.

Gobernabilidad democrática

Los sistemas democráticos son estructuras de poder donde los actores, las instituciones públicas y las organizaciones ciudadanas asumen el compromiso de respetar y hacer respetar la vigencia de un gobierno de leyes. Esto supone que el contenido público del Estado es producto de una vigorosa vida ciudadana y no menos importante, de una vida civil que es la base para instituir relaciones más allá de lo tuyo y lo mío (Kant).

En los sistemas democráticos la cultura política no da cabida al exterminio político y la noción del poder es que éste no se gana y pierde para siempre. La competitividad organizada con reglas de certidumbre auspicia que la alternancia en el poder no sea sorpresiva ni excepcional, sino racional, ordinaria y saludable.

Es sabido que los sistemas políticos forman parte de la arquitectura del poder y en una cosmovisión positiva de los mismos, es importante destacar que también son creados para propiciar su transformación, no su mera conservación. El poder orientado a la mera conservación corre el riesgo de rezagarse y anularse. Orientado a la transformación vía reformas, le da margen para la sobrevivencia competitiva y para que los

procesos de cambio sean absorbidos y regulados con más eficacia institucional. En este sentido, el poder con visión demuestra inteligencia para pervivir y crea las condiciones que permiten el paso de una etapa de vida a otra.

En el centro de la vida moderna se encuentra la categoría gobernabilidad democrática, la cual se define como un sistema de capacidades que tienen como objetivo dar una dirección común a la sociedad, conjugar libertad, igualdad y justicia, alcanzar un mejoramiento constante en la calidad de vida, multiplicar la participación y representación políticas y asegurar un grado creciente de institucionalización para coadyuvar a la mejor vida de la sociedad y el Estado.

La gobernabilidad democrática es el resultado de un proceso en el cual el arte y la artesanía de la política de como resultado el diseño, la creación, el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones que tienen por objeto dar cuerpo al espíritu y contenidos de la propia democracia. Implica la gobernabilidad democrática que las instituciones políticas y administrativas son capaces de dar cabida y reconocimiento a los intereses públicos.

Implica a la vez, que los intereses públicos son salvaguardados por la creciente institucionalización de las organizaciones e instancias de la vida estatal. Por eso, la gobernabilidad democrática se acredita como un conjunto de aptitudes encaminadas a instituir fórmulas de asociación que aseguren la convivencia entre los opuestos y permitan la lealtad ciudadana con las instituciones públicas y políticas.

De este modo, los consensos en la democracia se construyen con el concurso de la opinión pública, la competencia partidista, la presión de los grupos de interés, las preferencias ciudadanas y la eficacia de la acción gubernamental. Los disensos por su parte, son producto del desacuerdo, la existencia de las oposiciones y de las otras alternativas que se definen en relación al orden establecido. Tanto los disensos como los consensos son inherentes a la gobernabilidad democrática y constituyen la capacidad del orden público establecido para obtener su legitimidad política.

Un elemento central de la gobernabilidad democrática es que el orden público y político no es expresión de ningún grupo o clase. Hay, por el contrario, una preocupación para que no se erosione la democracia ni sus formas de civilidad. Esto significa que el Estado no se entiende ni acepta

como mera representación de intereses dominantes de clase, ni que el gobierno es una institución al servicio de camarillas o de feudos de poder.

Desde la óptica de la gobernabilidad democrática los intereses públicos están por encima y a salvo de los intereses de la aldea, las clientelas, los gremios y las corporaciones. Son intereses, los públicos, expresión del grado del gobierno que hay en la sociedad y por eso, la participación y la representación son el medio para que la democracia nutra del vigor ciudadano.

La gobernabilidad democrática es consecuente con la vigencia del interés público y éste no puede ser objeto de transacciones o concesiones, pues los privilegios grupales o de clase, fermentarían relaciones desiguales e injustas de convivencia. La gobernabilidad democrática es el punto de las capacidades encargadas de articular tanto la vida pública como la vida política.

Esto significa que la política es el medio que permite y garantiza que los deseos privados y los intereses públicos no se contrapongan. Por tanto, la política no es patrimonio de un grupo, clan o camarilla, sino una actividad que tiene por objeto negociar desacuerdos, diluir posiciones encontradas, regular contradicciones y facilitar compromisos relacionados con los valores de la vida pública. Es pues, la política pieza central para alcanzar la gobernabilidad democrática, dado que se vincula con la suma de capacidades que los Estados tienen para gobernar la sociedad. Es la política una senda para que la sociedad pueda abordar mejor problemas, carencias, necesidades y conflictos. Es la política una senda para evitar la ingobernabilidad, la cual se manifiesta por la pérdida de aptitud que los sistemas políticos tienen para conseguir y garantizar el goce de las libertades públicas, la alternativa del poder, el acuerdo entre contendientes, la lealtad de los ciudadanos con el gobierno, la calidad de vida de los habitantes y el respeto a las reglas de convivencia pública.

Ingobernabilidad significa que las crisis son fatalismo, estancamiento o parálisis y no opciones para dar cauce a los cambios. Ingobernabilidad es quebranto de las instituciones, imposibilidad de construir consensos y pérdida de representatividad y participación de acuerdo con lo que postula la democracia moderna. Los riesgos de la ingobernabilidad testimonian que la institucionalización de los sistemas políticos es decreciente y que se acercan a fases de deterioro y decadencia. La ingobernabilidad es el paso previo para que la impotencia gubernamental fructifique. En este

escenario, la democracia queda suspendida y las alternativas del poder autoritario se reavivan.

Lo importante con la gobernabilidad democrática es la instauración de un régimen político representativo y competitivo. Un régimen que transite de estructuras cerradas de poder a procesos de apertura para la liberalización política, junto con el debate público, el derecho al sufragio universal, la participación y la representación, sean el rostro de la democratización y de una nueva etapa de vida donde fructifique el juego del poder sobre bases competitivas. Un régimen con este perfil sería poliárquico y puede ser producto de acuerdos, negociaciones y reformas institucionales. Este sería uno de los logros más importantes de la gobernabilidad democrática.

Gobernabilidad y régimen político en México

La vida política en México se inscribe de manera determinante en la consistencia del régimen político. La trayectoria de los mismos combina dos elementos de la modernización política: las revoluciones y las reformas. Por las revoluciones como la de Independencia, la Guerra de Reforma y la de 1910, el país aceleró su ingreso a la modernización.

Con las revoluciones logró formar el Estado nacional, elevar la sociedad al rango de Nación, crear el espíritu de la vida pública y lograr cohesiones en términos políticos. La misión de la política a partir de las revoluciones fue destruir un orden político injusto y crear las condiciones para construir otro más justo y democrático.

En este sentido, el régimen político mexicano para instituirse, vivió una etapa prolongada donde la disputa del poder se dio en los marcos de azonadas, golpes de Estado, divisiones y revoluciones. Superada esta fase, y después de 1917, las reformas han sido y continúan siendo el método para aumentar la eficacia de las instituciones, erradicar insuficiencias, eliminar errores y definir proyectos de vida en favor de la vida nacional. Las reformas implantadas en el país han permitido ganar la estabilidad y gobernabilidad. Han sido las diferentes reformas, medios para habilitar la fortaleza del régimen político y han permitido a la vez el aumento del grado de gobierno. Han sido reformas determinantes para aumentar la institucionalidad de vida nacional.

Esto se demuestra por el tipo de instituciones creadas que han permitido que el Estado sea el eje de los consensos construidos y en este caso, el papel del régimen político y de la administración pública han desempeñado un papel por demás importante.

Por el régimen político, ha sido posible articular fuerzas, correlacionar poderes, organizar contrapesos e incorporar los grupos a la representación y decisión políticas.

Por el régimen administrativo, se han canalizado demandas, neutralizado conflictos, dar respuesta a problemas y necesidades y conseguir en términos del bienestar social, la formulación de planes, programas y proyectos de interés público. La consistencia del régimen político ha implicado la conjugación de la política y la administración pública como palancas determinantes de la estabilidad y la gobernabilidad.

La acción del gobierno en México se enlaza con la naturaleza del régimen político. Ha sido una acción sujeta a elementos axiológicos, compromisos públicos y cuotas de poder político. De este modo, el régimen con el predominio de la institución presidencial es el centro del gobierno y el vértice donde confluyen las fuerzas políticas del país.

Esto ha implicado la agudización de la centralización que, con sus logros decrecientes, impide una mayor redistribución del poder y sus beneficios. El camino de la centralización no es el que el país necesita en momentos que la sociedad es más heterogénea y compleja. La visión unicentrada del poder no es funcional para un país que, como México, tiene en el interior de la República un caudal de energías y esfuerzos que deben aprovecharse a partir de una cosmovisión multicentrada del poder en sus facetas regional, local y comunitaria.

En la medida en que las demandas locales, regionales y comunitarias rechazan las soluciones de formato único y de planteamientos holísticos, el régimen político debe ser objeto de revisión y reformas. En México el régimen político tiene que democratizarse en favor de la estabilidad y la gobernabilidad democrática.

Los candados del poder tienen que abrirse para dar paso a una mayor participación y representación ciudadana. Los contrapesos del poder tienen que tomar en cuenta la nueva realidad que vivimos. El centro no puede ni debe continuar como el poder único de las decisiones. Es inviable

en una realidad de poderes dados, insistir en que pueden gobernarse sin tomarlos en cuenta vía marginación o exclusión.

Muchas inconformidades locales y regionales tienen su origen en la concentración de los recursos y los beneficios. El ambiente político-electoral en las entidades federativas tiene como bandera de lucha el fin del centralismo decadente y la propuesta de reformular el esquema de gobierno a partir de relaciones justas, de cooperación y del reconocimiento a las autonomías.

Por eso, la reforma del régimen político se vincula a lo que se denomina transición democrática. Esta, entendida como un proceso dialéctico debe encauzarse y orientarse con la reforma del régimen político para crear las condiciones de un modo de vida que ensanche la representación política, reconozca los diversos pluralismos, revise los procedimientos y reglas institucionales y dé otra articulación a la suma de poderes de la República.

La democratización del régimen político sería deseable que se canalizara por la senda de la poliarquía para que los procesos democráticos conduzcan a los cambios cualitativos que el país necesita. México está urgido de que la competencia política creciente, la multiplicación de los pluralismos, el nuevo federalismo y el ejercicio descentralizado del poder sean institucionalizados a partir de un nuevo balance de fuerzas y poderes.

En las condiciones actuales el régimen político no puede ser flexible y adaptativo a lo que el país necesita, si las inercias bloquean los cambios institucionales que se requieren. Sin reformas democráticas al régimen político se disminuyen las capacidades que permiten el logro de la estabilidad y la gobernabilidad. Si como se apunta que la transición política debe permear la vida del país y contra ella se levantan reacciones para intentar frenarla, los costos públicos y políticos pueden erosionar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos.

Descentralización y federalismo: medios institucionales para la gobernabilidad democrática

Punto fundamental de los cambios que en el régimen político se necesitan es la institucionalidad formal y real de la descentralización política. Desde el ángulo de la acción de gobierno, la descentralización

tiene que rebasar su cobertura administrativa. Ahora y tomando en cuenta la importancia de democratizar el poder, la descentralización política debe constituirse en sistema de vida en el que los órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal— tengan otras bases institucionales de relación y cooperación.

La noción tradicional de niveles de gobierno contribuyó al acrecentamiento de la cultura de la descentralización. La noción órdenes de gobierno da cuenta del respeto de atribuciones que corresponden a lo federal, estatal y municipal. Una República federal da cabida a la institucionalidad del proceso de gobierno y a las formas de cooperación que pueden y deben reconocerse.

En este sentido, la descentralización política es el paradigma que puede orientar la nueva relación entre los distintos órdenes de gobierno. Una de sus condiciones claves es que rompe la supeditación formal y fáctica entre los órdenes de gobierno.

La autonomía es una de sus cualidades y ventajas. Por tanto, pueden darse pasos para el reconocimiento de gobiernos entendidos como centros de autonomía, decisión, representación y realización. La descentralización política es terreno abonado para la existencia de gobiernos locales.

El impulso, maduración y consolidación de la descentralización política en México se inscribe en la lógica de la transición política, es decir, contribuir con sus ventajas institucionales a la apertura del régimen político. Apertura que arranca con el reconocimiento de que los gobiernos locales son espacios donde concurren y articulan relaciones de poder que reclaman autonomía y respeto a su identidad. El quebranto de la autonomía en los gobiernos locales es contrario a la democratización del poder.

De este modo, la descentralización tiene que ser un proceso de democratización. Se impulsa no con la lógica formal y pulcra de los procedimientos, sino admitiendo que es un proceso de aprendizaje y que a través del método del ensayo y error es posible corregirla y mejorarla.

Este método es propio de las democracias modernas y de las sociedades abiertas y como la descentralización política responde más a un planteamiento de tener una sociedad y gobierno abiertos, entonces su

impulso forma parte de cómo se democratizará el régimen político y cuál su incidencia en los procesos de gobierno.

Las ventajas de la descentralización hasta formar una red de gobiernos locales estriba en que es un proceso de criterios múltiples que son más funcionales que los criterios centralizados e inflexibles. Las ventajas de la descentralización son correlativas a la generación de nuevas capacidades de gobierno y con el propósito de que en el país se fortalezcan los procesos de gobernabilidad democrática.

Por cuanto al federalismo, es sin duda, otro de los aspectos básicos para la apertura y democratización del régimen político. La cultura en favor de la democracia se empata con la idea, proyecto y práctica de la vida federalista. Por efecto de la centralización secular dada en el país, el federalismo ha sido violentado en sus principios, organización y funcionamiento.

Desde la incredulidad, llegando a la suspicacia, el federalismo es motivo de consideraciones no favorables. En cuanto que alude a la forma de gobierno visualizando la existencia de una República democrática y representativa, su espíritu y propuesta es funcional para contribuir a la democratización del régimen político.

Federalismo y régimen presidencial no son antitéticos. Es deseable y factible que convivan como instituciones que el país reconoce. Lo que no es funcional son los excesos del presidencialismo los cuales acaban por anular al federalismo. Federalismo implica unidad en la diversidad, reconocimiento del orden federal para asegurar la unidad política de la Nación, autonomía de gobierno sin desconocer los intereses generales del país.

En cambio el federalismo moldeado por el presidencialismo provoca que la participación se inhiba, que la autonomía de los gobiernos locales se unifique, que la concentración de los recursos se incremente propiciando el desarrollo desigual de las regiones.

La vigencia del federalismo es condición para ubicar los procesos de desarrollo en el país. Por el federalismo se advierte que México es un Estado no sólo heterogéneo, sino plural y contrastante. Que la realidad del poder en los gobiernos locales no debe homogeneizarse con la formulación de políticas de alcance general.

Cada entidad federativa tiene aspectos peculiares en cuanto al desempeño de sus gobiernos locales. Lo urbano y rural son esferas en las que hay disparidades y fórmulas específicas para conseguir la correlación de fuerzas. Los gobiernos locales en este sentido, necesitan por su cercanía con la sociedad civil y sus ciudadanos, tener mayores elementos de decisión a partir de una redistribución más equitativa de los recursos fiscales.

La centralización de éstos ocasiona un trato no justo a los gobiernos locales. Es urgente alentar el federalismo fiscal para que los gobiernos locales puedan favorecer el desarrollo de regiones con un sentido de prosperidad y bienestar compartido.

El federalismo fiscal es parte de un sistema cooperativo, el cual se inscribe en los procesos de cambio político que permean al país. Significa que el Gobierno federal reasigna recursos, aumenta su cuantía y deja que los gobiernos locales sean la punta de lanza para generar los polos de desarrollo.

Con el federalismo fiscal regido por reglas equitativas el desarrollo regional tiene factibilidad de alcanzarse hasta ser uno de los aspectos claves de la economía abierta. Dejar atrás la economía cerrada implica que las regiones del país son apoyadas con más recursos fiscales, los cuales tienen que ser el resultado de que los gobiernos locales reciban mayores asignaciones para elaborar simultáneamente políticas de bienestar social que favorezcan a familias, grupos e individuos, no a conglomerados anónimos.

Lo importante con los recursos fiscales en favor de los gobiernos locales es que éstos no continúen como dependientes financieros del centro. Crear las condiciones del desarrollo sustentable con orientación regional, es una de las tareas del nuevo federalismo que México necesita.

Dejar atrás la idea del federalismo subordinado al centro es el primer paso para iniciar la democratización del poder y con ello correlacionar federalismo con descentralización política. Por ello el federalismo fiscal es condición para dar impulso y vigor a las nuevas relaciones de cooperación entre el centro y los gobiernos locales.

Las alternativas para cumplir los imperativos del bienestar y el progreso económico consisten en que los recursos fiscales se traduzcan en el

sostén de una economía fincada en la inversión productiva y en el paradigma del crecimiento económico sano, justo y balanceado. La inversión productiva es palanca determinante para formar capital, generar empleo, distribuir beneficios y evitar que la inversión especulativa trastoque los sistemas de producción y distribución de beneficios como son los bienes y servicios públicos. La equidad fiscal es elemento central del nuevo federalismo. Proponer nuevos esquemas financieros es imperativo para que los gobiernos locales sean motores de las economías regionales, las cuales se orientan a la competencia abierta de los mercados.

De impulsarse el federalismo con base en los valores de la democracia, la vida pública del país sería más rica en opciones relacionadas con el desarrollo compartido. El federalismo tiene que situarse no tan sólo en el renglón de los proyectos, sino traducirse en hechos públicos, políticos y administrativos. La acción de gobierno no puede continuar con los amarres de la centralización.

La acción de gobierno será más productiva, creativa y transformadora si los gobiernos locales se desenvuelven como centros autónomos de decisión, gestión y distribución de beneficios. Insistir en la centralización desvirtúa todo propósito en favor del federalismo.

El federalismo tiene como atributos que el ejercicio del poder gubernamental pueda ser más democrático y eficaz. Su tesis es que las partes fortalezcan el todo sin desconocer contrastes, medios de cooperación, acuerdos, controversias y estrategias de acción.

El federalismo es cooperación no exenta de conflictos. Pero tiene reglas institucionales para dirimirlos. Es un sistema de gobierno más abierto, democrático y público. Es un sistema de gobierno que convoca, corresponsabiliza y coordina. Es un sistema de gobierno en el cual la gestión pública es más cercana a los ciudadanos y la misma puede ser objeto de una supervisión más directa por parte de los propios ciudadanos.

Es un sistema de gobierno que alienta la identidad, presencia y desarrollo de los gobiernos locales entendidos como el ágora donde el poder se publicita de manera continua.

Conclusión

La eficacia de los sistemas políticos depende del modo en que se institucionaliza y articulan los procesos del poder que definen un tipo de sociedad y su forma de gobierno. La eficacia del poder sólo se demuestra, acredita y testimonia en los hechos. Por eso, un gobierno democrático consigue ser eficaz no tan sólo porque dirige a la sociedad, sino porque sus instituciones dan muestra de aptitud para atender y solucionar conflictos.

En este rubro, la descentralización política y el federalismo contribuyen a que la conducción de la forma de vida republicana se realice a partir de elementos de equidad, consenso, respeto, autonomía y capacidad de gestión pública. Contribuyen también a que el ejercicio del poder sea consecuente con lo que es un gobierno abierto.

Un gobierno abierto se define como el conjunto de acciones que se llevan a cabo en consonancia con la vida pública y toma en cuenta la opinión pública, la cooperación ciudadana y las iniciativas de los grupos no gubernamentales. Un gobierno abierto incorpora a su agenda institucional los valores de la responsabilidad pública, rinde cuentas a la sociedad, corrige errores u omisiones, interactúa con los ciudadanos y su sistema de pesos y contrapesos se rige por la democratización del poder.

Un gobierno abierto se democratiza para ser consecuente con las aperturas política y económica de la sociedad. Un gobierno abierto tiene como elemento fundamental que la descentralización y el federalismo son instituciones que aseguran la lealtad ciudadana a partir de alcanzar eficacia en los resultados.

El gobierno abierto crea, desarrolla e institucionaliza nuevas aptitudes de conducción pública. En este sentido, la gobernabilidad democrática es el resultado de que los gobiernos no deciden en la penumbra de la decisión burocrática, sino que toman en cuenta la opinión pública, crean consensos, toleran los disensos y evitan la centralización de los beneficios.

En contrapartida, un gobierno cerrado se ocupa de sí mismo, elude las responsabilidades públicas, no informa lo que realiza y carece de una lealtad ciudadana significativa.

México empieza a dejar la noción de lo que es el gobierno cerrado y se encamina por la senda de lo que es el gobierno abierto. Para lograr tal propósito, la gobernabilidad eficaz tiene en la descentralización política y el federalismo apoyos incuestionables para fortalecer el régimen de las instituciones políticas. La gobernabilidad presente y futura del país depende en lo fundamental de que la democratización del poder sea efectiva no aparente.

Romper el círculo del federalismo retórico y de la descentralización declarativa, implica reestructurar el poder en una dimensión horizontal, coordinada, autónoma y eficaz. Poner fin a la centralización que atrofia y paraliza, es el reto de la gobernabilidad democrática. Es urgente generar nuevas capacidades de gobierno en sus fases de reforma y modernización para que la sociedad con sus capacidades y potencialidades tenga una vida pública más productiva, una vida política más equitativa, un régimen político abierto y competitivo y un Estado útil, eficaz y consistente.

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y PARTICIPACION CIUDADANA*

José Mejía Lira**

Introducción

Consolidar un federalismo en México y lograr la descentralización adecuada a un equilibrio de potestades, decisiones y funcionalidad política y operativa se topa con una situación compleja al tener que enfrentar las tensiones entre el centralismo histórico y las actuales tendencias al pluralismo espacial y político. Aparecen cruciales interrogantes en torno a los contenidos reales de la corriente descentralizadora donde coexisten diversos proyectos, sobresaliendo dos líneas socio políticas: la descentralizadora del Estado y la del Estado democratizado.

La primera de ellas convoca a la reducción de gastos de la administración central y la transferencia de funciones y recursos hacia espacios de gobierno local, permitiendo mayor participación a los gobiernos locales en las decisiones incidentes a su territorio. La segunda subraya la democratización política y la participación social en programas y proyectos, exigiendo formas de gobierno que faciliten y fomenten la participación real del ciudadano. Ambas son parte inherente del problema de fortalecimiento de nuestro sistema federal, donde ha de manejarse el

* Una primera versión de este documento se presentó en el *Foro "Federalismo y Fortalecimiento Municipal"*, celebrado en San Luis Potosí, S.L.P., el mes de julio de 1994.

** Doctor en Administración en el Centro de Estudios Superiores de Administración (Centro HEC) en Francia, y en Sociología de las Organizaciones en la Universidad de París IX (Dauphine); autor de varios libros y numerosos ensayos publicados en revistas especializadas; ha sido Jefe de Proyectos de Modernización Municipal del Centro de Investigación y Docencia Económicas, y miembro del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México; actualmente es Director General de Modernización Administrativa del Gobierno del Estado de San Luis Potosí.

pluralismo espacial y socio político como articulador y racionalizador de las relaciones sociedad-gobierno; el fortalecimiento del gobierno municipal y el consiguiente desarrollo en diversos aspectos y la diversidad de actores e iniciativas existentes en la base territorial y social, prefigurando instancias y mecanismos de participación en las comunidades.

Potencializar los poderes locales y sociales, fomentar la construcción de espacios subnacionales, aumentando la capacidad de gobierno y gestión de los estados y municipios, abrir canales de vinculación ciudadana en las políticas, proyectos, planes, acciones y demás gestiones públicas corresponde al reto venidero de la función pública.

Desarrollar adecuadamente la actividad gubernamental es una exigencia que ha llevado a formas de actuación diferentes a las de antaño. Hoy en día se exige al gobierno competir por los recursos, por definición escasos y responder en forma rápida y eficiente. Esto es posible con una administración pública cuya orientación esté basada en el logro de objetivos y brindando satisfactores basados en las demandas sociales.

Suministrar los bienes y servicios se ha transformado en una búsqueda creativa, donde el tiempo es un recurso importante, exigiendo maduración rápida a cualquier opción o proyecto instrumentados. Así, el administrador público, especialmente en los espacios locales, está presionado a producir o fracasar, a generar respuestas o a sufrir el cuestionamiento a su gobierno, a "funcionar" o a sufrir la destitución. Todo esto en un marco de relaciones sociales, donde las decisiones no pueden ser lineales o autoritarias, y requieren la vinculación estrecha entre sociedad y gobierno.

Variados son los retos, pero entre los principales encontramos la búsqueda por la democratización de los gobiernos, la respuesta clara y efectiva a demandas y necesidades sociales, el logro de mayor participación ciudadana en la generación de beneficios y servicios colectivos, la obtención de mayores recursos y, aunque parezca contradictorio, contar con una atinada participación gubernamental en el contexto donde las fuerzas del mercado condicionan la participación de los agentes sociales.

El centro de nuestra atención en este documento es el establecimiento de algunos elementos que sostienen la tesis de un gobierno como instrumento maestro para el mejoramiento social, exigiendo relaciones intergubernamentales más flexibles y donde se refuerza a los espacios

locales para dar mejores respuestas a los ciudadanos. El acento es puesto en la interacción de estos gobiernos como un fenómeno necesario —aunque no suficiente— para entregar beneficios a la sociedad, considerando que ha faltado poner atención a los procesos reales de vinculación frente al establecimiento de mecanismos formales, y naturalmente la participación ciudadana cuyo sentido y significación mayor estarían dados en los espacios comunitarios, tomando relevancia su desarrollo y facilitación por los gobiernos municipales.

Reajustar la relación entre los distintos ámbitos de gobierno requiere considerar como fundamento sus interrelaciones y dependencias, buscando fortalecer a todos y cada uno de los niveles en aras de lograr una sociedad más fuerte, más democrática y más justa.

1. Gobierno multiorganizativo: ¿complejidad manejable?

Llevar a cabo las actividades públicas se ha transformado en el manejo de un mundo complejo de entidades, niveles de gobierno e instancias administrativas mediante las cuales se busca instrumentar una política pública. Se ha pretendido muchas veces manejar esta complejidad por medio de la jerarquía, cuestión que ha demostrado su ineficiencia. En sistemas fuertemente centralizados puede que exista una buena planificación y nivel de control, no obstante este tipo de sistemas de gestión produce con frecuencia programas altamente ineficientes. Indudablemente los costos de coordinación son superiores en un sistema federal; sin embargo es posible que los costos globales de gestión no lo sean. Además, las iniciativas al provenir del centro, no han sido capaces de generar un proceso dinamizador y han quedado como decretos ineficaces ante una realidad enraizada en la esencia propia del sistema político, económico y social.

En este sentido la descentralización como proceso necesario a una actuación más pertinente corresponde a un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento determinado, no es posible, por lo tanto, utilizar el concepto de descentralización como un conjunto de tendencias que se puedan o no manifestar dentro de la evolución de un sistema más amplio. Igualmente se debe aceptar que dicho proceso tiene una fase legal, otra administrativa y un contenido político intrínseco. El significado específico de lo anterior, es que todo proceso de descentralización trataría en principio de conformar una estructura "oligopólica" de poder donde se

pueden detectar una gama de núcleos decisorios periféricos, con un nivel considerable de autonomía relativa en relación al núcleo decisorio central.

Se entiende por estructura oligopólica de poder, la configuración de núcleos decisorios con autonomía relativa del núcleo decisorio central, aún cuando éste tenga un mayor peso específico; sin embargo, todo el proceso decisorio debería ser un proceso resultante de la participación conjunta del núcleo central y de los núcleos periféricos. Los gobiernos, desde este punto de vista, deberán tender a conformar estructuras decisorias de tipo consensual y no autocráticas, lo cual implica un sistema de relaciones entre los núcleos basados en acuerdos, negociaciones y concesiones más que en un proceso coercitivo, unilateral y dominante del núcleo central.

El núcleo decisorio central se asimila a la Federación, y los núcleos decisorios periféricos a los estados y a los municipios, aunque cabría considerar dentro de los núcleos periféricos a otros agentes, como podrían ser grandes corporaciones públicas o privadas. Cabe enfatizar que el proyecto nacional común es una variable fundamental y una condición básica. Un sistema funcional y efectivo de respuesta a la ciudadanía requiere la confluencia de los núcleos decisorios mencionados.

No obstante la mayor parte de los programas derivados de las políticas públicas implican su organización y prestación a lo largo de todo el territorio nacional, donde concurren múltiples unidades subnacionales de gobierno y diversos agentes locales. El discurso tradicional sobre jerarquía de niveles de gobierno corresponde a una gran simplificación de la realidad. Si bien, el gobierno federal establece ciertos parámetros para los servicios y los productos, no los administra realmente, inclusive la determinación del ejercicio de la política pública, sobre todo la social, se ve condicionada a los núcleos decisorios periféricos. Los vínculos relevantes entre las instancias implicadas en la prestación de servicios no son necesariamente los señalados en las normas jurídicas.

Gran parte de los enfoques para enfrentar el problema multiorganizativo de la actuación gubernamental se ha orientado a los aspectos jurídicos, dejando de lado la existencia de un conjunto de variables que inciden en el resultado de las actividades públicas por el hecho de encontrarse con la necesidad de vinculaciones de los distintos ámbitos de gobierno. Las relaciones entre los gobiernos son influidas no solamente por procesos formales o legales, sino que juegan con gran importancia los actores y sus distintos intereses. Estos actores pueden corresponder a grupos, partidos,

dependencias gubernamentales, etc. Además, las acciones se desarrollan sobre programas y objetivos diversos, donde se movilizan recursos de toda clase y a través de los cuales los participantes realizan cálculos, y determinan su actuación, incluso su interés en particular.

Si se afirma que "las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen".¹ Incluso puede sostenerse que las constituciones federales son resultado de procesos de negociación política orientados a conseguir cierto grado de unidad. En México, es particularmente cierta la búsqueda por una diversidad donde existió una unión. Lo que se encuentra dividido en realidad está sujeto a un juego político y un sistema federal expresa la preferencia por una línea de división de poderes, pero la configuración puede ser variada. Si bien el gobierno federal juega un papel más directivo, las entidades federales y los municipios tienen sus propios fines. El control de los recursos financieros por el primero le da mayor fortaleza, pero las acciones recaudatorias y de otro tipo se realizan en todo el espacio territorial, con actores y grupos capaces de influir y hacer uso de cuotas de poder relativo condicionantes a los programas y políticas centrales.

Este juego de fuerzas desequilibradas ha llevado a procesos centralizadores (por ejemplo: la política social, particularmente a través del PRONASOL) y a procesos descentralizadores (mayor participación en algunas decisiones y mayores recursos financieros a estados y municipios, aunque siguen sin ser suficientes). Así se tiene un doble juego de descentralización y des-descentralización. Un conjunto de respuestas gubernamentales normalmente derivadas del gobierno municipal puede aparecer "apropiada" por el gobierno federal. Esta apropiación significa muchas veces el control de los recursos,² pero también la definición y determinación de muchos aspectos de la política.

En estos procesos el núcleo central maneja mayores cuotas de poder, pero la dinámica propia puede llevar a los núcleos periféricos a contar con

¹ ROSE, Richard. "From Government at the Center to Nation Wide", en: Mény, Yves y Wright, Vicent, *Center-Periphery Relations in Western Europe*, George Allen and Unwin, Londres 1985.

² De facto muchas políticas públicas acaban siendo mayormente determinadas por dependencias financieras o controladores que las instancias creadas para su instrumentación.

cuotas importantes de poder. Un levantamiento armado o una gran manifestación en un espacio territorial permitirían al gobierno local exigir mayores recursos y mayor flexibilidad en sus aplicaciones.³ De igual suerte, un partido político puede obtener concesiones en un programa, como manejo político en un contexto de negociaciones y de correlaciones de fuerza.⁴

Importa entonces caracterizar una región de tal forma que permita detectar tendencias, por los sectores y acciones prioritarias, en lo referente al grado de autonomía y/o incidencia en los procesos decisorios regionales, es decir no a la búsqueda de un atributo (descentralizado o centralizado) sino las posibilidades concretas y objetivas en la región para constituir un núcleo periférico, enriqueciendo el análisis con los rasgos autóctonos de la región y estableciendo relaciones entre los aspectos del proceso y la especificidad regional, su historia y problemática cultural, económica y social.

Un aspecto básico, por lo tanto, es incorporar el momento histórico y las circunstancias que lo han conformado para poder remitirse a la explicación profunda del ámbito regional y proyectar en este marco los procesos y fuerzas para la autodeterminación o la influencia a ejercer en un proyecto más global.⁵

Se ha buscado cambiar la estructura de los procesos decisorios y el grado de autonomía en decisiones administrativas fundamentales como serían: presupuestarias, programáticas, de diseño de estructuras organizativas, de control y la capacidad de fijación de objetivos, metas y programas regionales. La iniciativa de las acciones y sus participantes en el diseño de políticas, de la providencia de los recursos y de su implementación parecen ser elementos básicos en este cambio.

³ Un ejemplo claro de ellos corresponde a los grandes apoyos obtenidos para el Estado de Chiapas, y particularmente a las zonas de los movimientos armados.

⁴ Por ejemplo se han entregado "tortivales" a líderes de distintos partidos en algunas zonas del país.

⁵ Así, el gobierno español otorgó diferentes grados de autonomía a las regiones debido a sus circunstancias históricas.

Así, a partir del establecimiento de áreas sustantivas, la determinación de acciones, la identificación de políticas y la generación de iniciativas por parte de los espacios subnacionales, además de la incorporación amplia de participantes locales en los procesos permitirían avanzar en el fortalecimiento de nuestro federalismo. Un segundo aspecto es que los espacios locales determinen la magnitud del impacto y las tendencias relevantes.

Las políticas públicas no pueden tener siempre la misma significación a lo largo de todo el territorio, pues los impactos, tanto positivos como negativos son diferentes en relación a niveles de desarrollo, dinámica social, condiciones espaciales, ambiente político y social, etc. Además, pueden requerirse formas diferenciadas de aplicación de una política, incluso de políticas distintas. En esto el papel de opinión, diseño y rol activo en la implementación de los gobiernos locales debe retomarse y ser ampliamente considerado.

Para entender los procesos de interacción de los deferentes espacios gubernamentales se requiere un conjunto de considerandos, no circunscritos exclusivamente a las definiciones formales, antes bien, debe verse como se articulan aspectos que podemos considerar en tres ejes particulares:

- El racional-legal.
- El organizativo-institucional.
- El comportamental-político.

En el primer caso deben considerarse los siguientes aspectos:

- Las disposiciones constitucionales, federal y estatales.
- La tradición legal y la normatividad existente.
- El sistema económico.
- El mecanismo formal definido para la vinculación intergubernamental (convenios, asociaciones permisibles, etc.), entre otros aspectos.

En el ámbito organizativo-institucional deben analizarse:

- Los procesos de integración, y el éxito o fracaso de los mismos.
- Las instituciones existentes para la vinculación (COPLADE, etc.).
- El tamaño, estructura organizativa y los modelos de reclutamiento de las administraciones públicas.

En el ámbito comportamental-político, debe observarse:

- El entorno político predominante (sistemas de partidos y su participación nacional y local).
- La naturaleza de las élites políticas (si siguen un modelo de conducta basado en consensos, si actúan como intermediarios entre grupos y/o entre gobierno federal y otras instancias, etc.).
- Las fuerzas opuestas a las demandas de los grupos decisorios en sus negociaciones en el centro.
- Las vinculaciones entre los grupos de interés local y los nacionales, entre otros.

Todos los aspectos deben tomarse en cuenta en su peso histórico y evolución específica. De esta suerte, las relaciones entre los gobiernos tendrán diferente magnitud y significado dependiendo de las variables antes mencionadas. No obstante, reconocemos el mayor peso en las decisiones del gobierno federal, pero no la determinación absoluta de acciones. Los procesos formales y legales marcan una pauta, pero la ampliación de recursos y de incidencia en las decisiones de los gobiernos estatales —e incluso de los municipales— está en función de como se encuentran en un momento determinado las fuerzas políticas, los recursos económicos, los vínculos familiares y amistosos de los políticos ocupando los puestos de gobierno, etc.

De esta forma podemos afirmar que debe recuperarse el tema del poder, como destaca Grindle la observación de la dinámica real permite detectar como líderes sagaces tratan de consolidar apoyos políticos y consolidar diversos intereses, y sectores de la burocracia "pueden utilizarlos para fortalecer sus propias posiciones o para obtener apoyo

político en favor de determinados grupos y los pobres procuran ver si encuentran medios de presionar a la burocracia".⁶

2. La integración de la política pública en el espacio local

Es claramente constatable una débil capacidad de propuesta de los municipios, lo cual es resuelto por el nivel estatal y por organismos federales que prefieren atender sus propios programas definidos en el centro. La organización de los programas sociales han seguido una tendencia a la hipercentralización, tendiendo a concentrarse en una Secretaría y donde las decisiones políticas, las definiciones financieras y sus asignaciones y gran parte de los componentes de la instrumentación de la política se define fuera de los espacios territoriales de los municipios. Aparecen entonces delegaciones con mayores poderes que los gobiernos locales y las asignaciones de los mismos son limitadas y con poco margen de actuación.

Si nuestra intención como gobierno es constituir sistemas de administración pública que faciliten la entrega de servicios y productos a la ciudadanía, se requiere una instancia que articule toda la política social, reconociendo las diferencias de grupos beneficiarios y la articulación entre las diferentes acciones gubernamentales llevadas a cabo en el espacio territorial.

La descentralización en el campo social representaría marcadas ventajas, sobre todo mejorando notablemente la viabilidad de una focalización adecuada de las políticas. Además, la retroalimentación es más expedita, permitiendo reaccionar y ajustar convenientemente la política. Pero sobre todo, el municipio se convierte en el ámbito adecuado para integrar acciones entre diversas áreas sociales: salud, educación, nutrición, vivienda, etc., y donde es más viable el proceso de articulación de intereses y el manejo de los grupos sociales, puesto que se focaliza una región donde se pueden negociar apoyos y beneficios, requiriendo de la participación del gobierno federal, quién en principio tendría la posibilidad y facilidades para manejar apoyos y desayos en relación a

⁶ Merille GRINDLE, "Restricciones políticas en la implementación de programas sociales masivos: La experiencia Latinoamericana".

los ofrecidos y brindados en las distintas regiones. Así un grupo político o un gobierno local puede beneficiarse al diseñar una política social, pero estos apoyos pueden ser usados como mecanismos de negociación en otra región, tanto a favor como en contra. Aún así, si institucionalmente es el gobierno local quién tiene la preeminencia y facultad para manejar la política social, dispondrá de una cuota mayor de poder y de negociación. No obstante el resultado final depende de la interrelación de fuerzas existentes en ese momento, como del movimiento de las variables de los tres ejes mencionados.

En esta óptica el municipio pasaría a ser un agente pro-activo y dinámico, pero sobre todo un centro decisorio en el entramado de las relaciones intergubernamentales. Solo en la medida en que se articulen los grupos sociales hacia el combate a la pobreza, esta podrá ser superada.

Debemos reconocer que, es la misma instancia adecuada para facilitar y fomentar la participación, el contacto cara a cara es su esencia y es la dimensión humana de la relación gubernamental. La gestión de la política pública, sin embargo, requiere de la concurrencia de otras esferas de gobierno. Resolver problemas de la comunidad demanda una orientación hacia la resolución de problemas, esto es, un proceso por el cual los administradores de cualquier nivel trabajen constructivamente; pero exige un trabajo con los sistemas tal como son, lo cual supone incluir consideraciones analíticas de cómo y por qué se producen las relaciones intergubernamentales y cual es el contexto en donde se producen. Consideraciones que implican el estudio en los tres ejes antes señalados. Por último, se requerirá un énfasis en los contactos y el desarrollo de redes que favorezcan desde el municipio, la instrumentación exitosa de una política desde el municipio mismo.

Un problema municipal entonces, demanda para su solución la participación de distintos ámbitos de gobierno y de varias organizaciones, tanto gubernamentales como privadas, lo cual requiere trabajar a través de redes de organizaciones diferenciadas e interdependientes, en las cuales la solución eficaz de problemas o la generación adecuada de una política pasa por el trabajo en común de distintas capacidades, o bien se hace preciso el establecimiento de criterios de carácter general capaces de guiar el trabajo diferenciado de distintas instancias. Así, podemos hablar ahora del federalismo cooperativo, ubicado en la adopción de decisiones conjuntas, donde los conflictos se diluyen en acuerdos y negociaciones previas.

De ahí la importancia de centrar nuestra atención en una interacción que determina las respuestas hacia la sociedad, y donde municipio, estado y federación inciden de una u otra manera. Si esperamos una respuesta integral a la política social es menester considerar integralmente el proceso en sus múltiples aspectos. Si bien, proponemos participación amplia del gobierno municipal, reconocemos la importancia de trabajar centrados en las relaciones intergubernamentales, las cuales facilitarán o dificultarán las acciones y solución de problemas hacia la sociedad.

Agranoff propone varios procesos a tomar en cuenta para la gestión intergubernamental que van desde procesos racionalizados hasta los negociados.⁷

Planeación, gestión "descendente" o coordinación: utilización de las subvenciones para alcanzar objetivos nacionales a través de gobiernos subnacionales y organizaciones privadas.

Adquisición y administración de subvenciones intergubernamentales: tanto desde la perspectiva del que las concede como del que las recibe.

Regulación: intentos de coordinar las acciones de otras unidades de gobierno a través de la producción de normas.

Reforma estructural-legal: favorecer el desenvolvimiento de las relaciones cotidianas alterando el marco intergubernamental (aprobación de nuevos tipos de subvenciones intergubernamentales o estandarización de los requisitos ligados a las mismas, por ejemplo).

Revisión de procedimientos: facilitar la gestión de las subvenciones intergubernamentales a través de la reforma de los procesos administrativos (formalización y revisión conjunta de las solicitudes, moderación de los requisitos del procedimiento, renuncia a la aplicación rigurosa de la normativa).

Desarrollo de la capacidad de actuación: mejorar la gestión de los problemas intergubernamentales mediante el esfuerzo de la capacidad de las distintas unidades de gobierno para prever e influir en los

⁷ AGRANOFF, Robert. "Directions in Intergovernmental Management", International Journal of Public Administration, Vol. II, Nov. 1988.

acontecimientos, adoptar decisiones bien fundamentadas, atraer y gestionar recursos y evaluar las actividades realizadas para dirigir las acciones futuras.

Gestión de programas: iniciativas desplegadas por los directivos para asegurar que un programa se ejecuta de acuerdo con las perspectivas de la correspondiente unidad de gobierno.

Gestión de políticas: ejecución coordinada de diversos programas a través de la utilización coherente de los distintos instrumentos financieros, fiscales y normativos.

Negociaciones: instrumentos de gestión de las discrepancias entre distintos actores en las que éstos, mediante mecanismos más o menos formalizados y desde sus respectivas posiciones, llegan a un reconocimiento de los intereses que les unen y separan. Los beneficios obtenidos por unos participantes se percibe que van ligados a pérdidas por parte de los demás.

Resolución de problemas: procesos de ajuste mutuo, generalmente informal, variables en aquellos casos en que no existen diferencias de fondo entre las distintas posiciones. Los intereses en conflicto son percibidos como menos importantes que los puntos de acuerdo.

Gestión cooperativa: convenios entre unidades de gobierno para la prestación, obtención o intercambio de servicios, así como para la creación de organizaciones orientadas a la consecución de objetivos comunes.

Juegos políticos: utilización de la política cotidiana como instrumentos de gestión (establecimiento de contactos, búsqueda de información, ejercicio de la capacidad de presión o formación de organizaciones supragubernamentales para la participación en la escena intergubernamental).

Estos mecanismos nos muestran distintas vertientes de la vinculación gubernamental y pasan de lo formal-racional hasta lo comportamental-público. En todo caso nos demuestra la importancia de un trabajo gubernamental orientado a redes e interacciones, para garantizar el éxito de las políticas públicas.

Los procesos de mejoramiento de la administración pública implica varios aspectos, y en los municipios puede encontrarse mayor flexibilidad organizativa y la agilización de la relación con los ciudadanos, además de una mejor adaptación de las directrices y acuerdos comunitarios. La nueva gestión local demanda de un vínculo entre sociedad civil y gobierno y en ello, poner en marcha un sistema de gestión con eficiencia, demostrando la existencia de servicios públicos brindados con calidad. Pero y aun con épocas de crisis esto requiere "gastar para ahorrar",⁸ allegarse recursos implica un trabajo con el entramado de las relaciones intergubernamentales.

Las nuevas necesidades sociales y el contexto de acción del ámbito municipal han llevado a exigir un municipio multirelacionado. Kliksberg nos habla de un gobierno capaz de dinamizar la sociedad civil.⁹ En todo caso requerimos un modelo de Estado interrelacionado socialmente. Este Estado significa el manejo de intermediación social facilitando el contacto entre diferentes actores. Por consiguiente emergería una administración capaz de ejercer un liderazgo y orientación social, orientada a desarrollar e impulsar una gestión integral del conjunto de interrelaciones sociales, económicas y políticas establecidos en un término cada vez más interdependiente, en beneficio de la comunidad.

El mismo Kliksberg señala como puede ser mucho más efectivo operar con redes en lugar de jerarquías piramidales. La red "tendría por funciones coordinar programas, llevar adelante proyectos con beneficio común como "pools" para la preparación de recursos humanos superiores o para la obtención de tecnologías de punta y múltiples otras iniciativas de interés común".¹⁰ Esta red tendría puntos focales como eje catalizador; un ejemplo corresponde al Programa Alimentario de la Argentina que integró salud, educación, nutrición y otros campos, de nivel provincial y local, y sumó asociaciones de la sociedad civil, unificando en "el barrio" la

⁸ OSBORNE & GAEBLER, *Reinventando el gobierno*.

⁹ KLIKSBERG, Bernardo. *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, CLAD, Caracas, 1989.

¹⁰ De acuerdo al INDETEC.

prestación integral de los servicios que antes se aportaban aisladamente por múltiples entidades.¹¹

Ciertamente, las competencias de los gobiernos municipales no se reducen al ejercicio de la cooperación o de la coordinación institucional entre colectividades públicas de diferente nivel, inclusive con la federación.

Cuando las colectividades ejercen una competencia exclusiva, son de cierta manera tributarias de la forma como el Estado asume sus propias responsabilidades. Las fallas o carencias de un gobierno federal puede cuestionar las competencias locales. Por ejemplo, en la urbanización si el gobierno federal no asume ciertas responsabilidades para realizar las grandes obras afectará la función constitucional del ámbito municipal de regular la política urbana.

Las relaciones intergubernamentales toman igualmente una gran relevancia, sobre todo si hemos de considerar que los gobiernos estatales suelen tener una gran posibilidad de facilitar o dificultar el acceso a fuentes de financiamiento para los municipios particularmente en la expedición de avales.

Si un gobierno municipal busca responder adecuadamente a los problemas, demandas y necesidades sociales de su espacio territorial requiere una lucha por mayores recursos, la cual presenta varios frentes: el colectivo, donde se articulan grupos de ellos o el total de los municipios para exigir mayores recursos hacia estados y hacia la federación donde deben generarse propuestas viables y realistas para revertir la composición porcentual de recursos. La particular por la cual cada gobierno local deben explotar la red de interacción de los gobiernos, las políticas globales, pero sobre todo el sistema de contactos y negociaciones en y por los gobiernos, además de otras instancias y grupos sociales.

Debe buscarse explotar las cuotas de influencia y poder, las relaciones y los sistemas que se tienen instituidos para la obtención de mayores recursos, no solo financieros sino de todo tipo. Pero los gobiernos deben ofrecer proyectos viables y claridad en los "retornos de la inversión": ¿se

¹¹ Op. cit.

va a subsidiar?, entonces de donde proviene el subsidio. Si hemos de implicar a distintos agentes en una política, ellos requieren la mayor claridad en el uso y destino de sus apoyos. Es importante contar con recursos, pero estos hay que "inventarlos".

Como señala Osborne y Gaebler, "la necesidad es todavía la madre de la inventiva. La forma más común que toma en el gobierno es la crisis fiscal, pero las crisis económicas, políticas y aun las naturales como los tentadores pueden crear demandas de cambio. Cuando hay crisis presente, los líderes imaginativos algunas veces crean más".¹²

Algunas acciones a emprender

Una primera iniciativa que se impone es precisar las características del entorno, de sus situaciones y procesos, así como de los actores más relevantes. Esto facilitaría el sistema de negociación para la toma de decisiones. Como contraparte de ello, hay que ponderar con precisión las capacidades reales de los organismos municipales para satisfacer las necesidades y demandas planteadas.

Es necesario distinguir con mayor precisión las modalidades de la descentralización; las fórmulas y vías para llevarla a cabo; las materias específicas a descentralizar, los factores limitantes y los obstáculos a superar en cada caso, y la diversidad, peculiaridad y desigualdades de las diferentes entidades federativas que conforman el país.

Se debe fortalecer el federalismo a través de un más equilibrado reparto competencial entre la federación y los estados. La efectividad del federalismo y las razones de eficiencia administrativa y técnica hacen imperioso que en el nivel estatal se vigorice la descentralización, a través de la desconcentración territorial o en su sentido estricto, intensificando la participación de los municipios, pero reconociendo el carácter marcadamente desigual que prevalece entre los mismos.

Debemos adoptar una nueva concepción política y administrativa de las dependencias federales, para acercarlas a sus funciones originarias de

¹² Op. cit.

gobierno, despojarlas de sus funciones operativas, redimensionarlas y articularlas de manera más efectiva.

Es conveniente asimismo, establecer un sistema de planificación que traduzca las características propias de la localidad y se adecue a sus capacidades de gestión. Este sistema debe incorporar mecanismos de seguimiento que permitan conocer y evaluar el impacto de las acciones emprendidas. Aún en las grandes alcaldías se ha detectado una deficiencia en lo administrativo. En este sentido es preciso jerarquizar adecuadamente las áreas de atención.

Igualmente es de gran interés promover el desarrollo de grupos locales representativos de la sociedad civil que colaboren en distintas actividades.

Una facultad importante (y a la vez un elemento para favorecer la participación) podría ser el acuerdo de no ejercer presupuesto social en el municipio en tanto no se decida colectivamente su uso. De esta manera, no se emprendería ninguna obra ni ningún tipo de apoyo social hasta que los criterios de distribución y prioridades fueran consensuadas por los Consejos de Representantes.

Compartir el poder no es perderlo y, en ese sentido, un intento como el aquí delineado valdría la pena en el marco de la lucha por la democracia.

Finalmente es muy recomendable crear un sistema de información que permita difundir experiencias exitosas.

Comentarios finales

El gobierno debe facilitar la solución de los problemas, canalizando la acción a través de la comunidad. Ello es factible con gobiernos locales con capacidad e intencionalidad de responder a una sociedad plural y compleja.

Los procesos de cambio deben orientarse a producir mejores resultados, pero estos deben satisfacer realmente a la sociedad, a la cual debe escucharse e interactuar con ella. Creemos que los gobiernos municipales son los más adecuados para ello.

En esto debe romperse el círculo vicioso, donde se tome decisiones, y se proporcionen recursos de acuerdo a sus capacidades. Hacerlo significa ceder una parte del poder lo que implica un alto riesgo, que debe asumirse. Este proceso implica llegar hasta la sociedad misma en el proceso de descentralización, pasando de una sociedad controlada a un control de la sociedad al gobierno.

Es muy riesgoso poner los recursos en manos del usuario de servicios, pero debe hacerse con una burocracia transparente. Nuestros sistemas públicos están diseñados según la conveniencia de los administradores y no de la sociedad. Hay que cambiar el enfoque, donde los generadores de servicios compitan por los recursos financieros a través de hacer bien las cosas. Pero el enfoque debe ser logístico vinculando todos los programas y acciones, siendo esto viable en un espacio más reducido al nacional, esto es el municipio.

En el mundo de hoy las actividades, procesos y circunstancias mejoran si aquellos que trabajan en las organizaciones públicas tienen autoridad para tomar decisiones: la descentralización exige mucha participación, cooperación y concertación. Las políticas mejor intencionadas no lograrán sus objetivos si no crean condiciones de manejo intergubernamental y multiorganizativo.

Nuestros gobiernos municipales deben encaminarse a una administración pública interrelacionada, que si bien integra las políticas sociales requiere de la integración y confluencia de esfuerzos. Poner el acento en la interacción y las relaciones intergubernamentales nos facilita la comprensión y la respuesta a la problemática municipal. Entender las redes del poder y las capacidades y usos de la influencia de los actores implicados, o a implicarse, en un asunto particular facilitará la actividad de la administración municipal, la cual deberá manejar distintos elementos relacionales.

La eficiencia social está ligada a la capacidad de los gobiernos de extender su red relacional y de obtener consensos y negociaciones fructíferas en beneficio de la comunidad. Los cambios fundamentales son difíciles y con riesgos implícitos. Hacerlos requiere encontrar aliados y diversos apoyos, tanto gubernamentales como de fundaciones, consultores, organizaciones cívicas y aún de gobiernos cuya experiencia puede ser aprovechada y mejorada.

Hagamos valer los ideales del Plan de San Luis Potosí, luchemos por una verdadera autonomía de los municipios, por la soberanía de los estados y por la efectiva división de los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); solo así podremos fortalecer a la Federación.

BIBLIOGRAFIA

AGRANOFF, Robert. "Marcos para análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo, Madrid, s.f.

_____. "Directions in Intergovernmental Management", *International Journal of Public Administration*, Vol. II, Nov. 1988.

AHUMADA PACHECO, Jaime. El gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización, en: *Federalismo y Desarrollo*, Año 8, No. 47, Enero-Febrero 1995. Banobras, México.

ANDERSON, William. *Intergovernmental Relations in Review*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1960.

DIAZ MENDEZ, Antonio. Municipio Relacional: *La Eficiencia Social*, ponencia del Seminario sobre Planeación Estratégica y Modernización de las Administraciones Locales, Las Palmas de Gran Canaria. 1993.

KLIKSBERG, Bernardo. *¿Cómo enfrentar la pobreza?* CLAD, Caracas, 1989.

MARCOU, Gérard. Démocratisation et la Déscentralisation de L'etat, en: *Redéfinir le profil de L'etat en vue des Changements et développements socio-économique*, III Conférence Internationale des Sciences Administratives, Toluca, Méx., 1993.

MARINGOFF, Marc. *Management human service organizations*, Macmillan, New York. 1980.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. *Reinventando el Gobierno*.

ROSE, Richard. "From Government at the Center to Nation Wide Government", en: Mény, Yves y Wright, Vincent. *Center-Periphery Relations in Western Europe*, George Allen and Unwin, Londres 1985.

DESCENTRALIZACION DE SERVICIOS DE SALUD

Myriam Cardozo Brum*

Introducción

Los actuales planteamientos respecto de un nuevo federalismo mexicano han puesto nuevamente en la mesa de discusión el problema de las relaciones entre el gobierno federal y las instancias estatales y municipales. Referirnos a este asunto implica reconocer el excesivo centralismo que ha caracterizado el funcionamiento del país durante largas décadas y, por tanto, la necesidad de continuar y profundizar los procesos de descentralización iniciados en anteriores administraciones.

En el presente trabajo, la descentralización es concebida como una política pública transversal, ya que se entrecruza con varias políticas sectoriales (para el caso mexicano las más relevantes han sido salud y educación), que consiste en una redistribución de funciones entre distintos niveles de gobierno que, para ser efectiva requiere de una delegación de autoridad y recursos suficientes para cumplir el nuevo cometido. Este es un concepto más fuerte que el de la mera desconcentración geográfica o administrativa, pero los dos han sido muchas veces confundidos en el período sujeto a estudio, ya que desde el mismo discurso político, con o sin conciencia de ello, se ha inducido a rotular como descentralización lo que no alcanzaba a serlo. En teoría, debe generar un espacio privilegiado para la participación de los distintos niveles de gobierno y de la sociedad civil misma, a través de un proceso continuo de tomas de posición que se manifiestan mediante previsiones, decisiones, negociaciones, acciones, omisiones, etc. Lo anterior ha provocado también otro error: que se le confunda con un proceso de democratización, con el que está

* Maestra en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); autora de artículos y ensayos publicados en revistas especializadas nacionales; ha impartido cátedra en instituciones de educación superior, como el CIDE y en el Instituto de Salud Pública; actualmente es profesora e investigadora en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

profundamente emparentado, pero que no alcanza a garantizar, cuando la descentralización no llega hasta la sociedad civil y se queda en una mera distribución entre los distintos niveles de gobierno.

Es importante destacar que esta estrategia corresponde a un movimiento mundial, tanto en países desarrollados (Francia, Alemania, Suecia, Estados Unidos, Canadá, Japón, etc.) como periféricos, especialmente en América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador, etc. y por supuesto, México).

En el presente documento intentaremos explorar cuáles han sido las características que ha asumido hasta el presente el proceso de descentralización de servicios de salud en el Estado mexicano, cuáles sus problemas en ese devenir, cuáles los que hoy debemos enfrentar, sus posibles soluciones y algunas propuestas. Para ello partiremos de la descripción histórica más objetiva que nos es posible realizar, identificando los antecedentes que explican el surgimiento del problema, la formulación y diseño de la política, su implementación y evaluación, identificando los problemas enfrentados y las perspectivas actuales a partir de la información tanto institucional como independiente. Acabaremos con la propuesta de algunas ideas que modestamente la autora pone a consideración de todos para que en la discusión abierta y franca todos encontremos el mejor camino para México en estas difíciles horas.

1. Descripción del proceso histórico de descentralización de servicios de salud

1.1. Antecedentes

Las actividades de salud se organizaron de manera descentralizada desde la independencia ya que los hospitales fueron responsabilidad de las autoridades municipales. Esta situación se mantuvo durante la vigencia de las constituciones de 1824 y 1857, hasta la creación de la Beneficencia Pública en 1877.

A partir de ese momento se inicia el proceso centralizador que en 1937 queda a cargo de la Secretaría de Asistencia y en 1943 de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), al mismo tiempo que se concentran profundamente todas las actividades en la capital del país. Vinculados a

los problemas de salud se crean, a partir de 1942, organismos descentralizados como el IMSS o el ISSSTE, pero la posibilidad de delegar funciones hacia las entidades federativas no se plantea hasta la década de los setenta.

Por los años citados se elaboraron varios planes de desconcentración y descentralización, pero las decisiones resultan débiles para revertir el proceso. Desde 1983 se produce la intensificación de los esfuerzos, fundamentalmente durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), mismos que vuelven a declinar durante la reciente administración salinista (1988-1994).

En materia de servicios de salud, no podemos hablar de una movilización social que demandara una reorganización administrativa del sector porque es muy difícil que la sociedad perciba que esto puede contribuir a resolver mejor sus problemas. A nivel político-administrativo, incluso los gobernadores de varias entidades se resistieron a hacerse cargo de los servicios de salud descentralizados puesto que consideraban que carecían de recursos suficientes. Es así que el gobierno federal impuso en muchos casos una estrategia no querida por los estados, postergando las verdaderas demandas de mayor autonomía y poder político, probablemente para resolver sus propios problemas financieros y dentro de un marco de acuerdos internacionales, que explican la coincidencia de tantos procesos descentralizadores.

1.2. Formulación de la política (1983-1985)

La formulación de la política en México implicó la realización de una importante adecuación jurídica que incluyó la emisión de una serie de decretos presidenciales que permitieron la reunión en un sólo organismo, Sistema Estatal de Salud (SESA), de los servicios antes brindados por el gobierno federal a través de la SSA, los gobiernos estatales o el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria a cargo del IMSS-COPLAMAR, con el objeto expreso de racionalizar la oferta de servicios y acercar la toma de decisiones al lugar donde se generan los problemas. También fue necesario adicionar un párrafo al artículo cuarto constitucional que permitiera modificar la competencia de la federación y los estados en materia de salubridad y expedir la Ley General de Salud. Esta reglamentación dejó a cargo de la SSA las facultades de normar y controlar en la materia, dejando a los estados la responsabilidad de operar

los servicios, mismos que podrían delegar en los municipios, mediante la firma de convenios a esos efectos. En este marco general, los estados llevaron a cabo reformas en sus constituciones estatales y expidieron leyes estatales de salud.

El modelo de descentralización aplicado incluyó restricciones importantes a la libertad de las autoridades estatales. Entre ellas pueden citarse:

- En relación al patrimonio, fueron transferidas en uso gratuito las instalaciones mobiliarias e inmobiliarias destinadas a servicios, pero éstas continuarían siendo de propiedad federal.
- En lo laboral, los trabajadores quedarían bajo el régimen del apartado B del art. 123 constitucional, y
- Fundamentalmente en lo financiero, dependerían de los recursos que les asignara la SSA bajo la forma de subsidios, sujetos a toda la normatividad federal y de los que aportarían los gobiernos estatales, descentralizándose de manera realista sólo la captación y ejercicio de las cuotas de recuperación que cobrarán por los servicios brindados, que en todos los casos han sido de carácter simbólico en relación al presupuesto de salud. En fin, la autonomía de los estados dependía así de la proporción del gasto solventado con sus propios recursos.

1.3. Implementación (1985-1987)

Catorce fueron los estados que se descentralizaron entre 1985 y 1987: Tlaxcala, Nuevo León, Colima, Jalisco, Baja California Sur, Morelos, Tabasco, Querétaro, Sonora, Colima, México, Guanajuato, Aguascalientes y Quintana Roo, en orden cronológico. Posteriormente el proceso quedó interrumpido y no ha vuelto a ser retomado hasta la fecha. Los avances realizados desde los gobiernos estatales hacia los municipios fueron muy dispares y, en su conjunto, modestos.

Diversas lógicas han intentado explicar la forma en que los estados que se descentralizaron fueron seleccionados. Ellas giran alrededor de los siguientes motivos:

- Técnico-administrativos: acercar la toma de decisiones al lugar donde se generan los problemas.
- Político: incrementar la legitimidad del gobierno central mediante la aparente devolución de una cuota de poder a las entidades federativas.
- Económico: responsabilizar a los estados de los costos presupuestales correspondientes a la oferta de servicios ante la crisis del país.
- Considero que a ellos deben agregarse razones más concretas como una oferta de servicios que garantizara la casi plena cobertura de la población abierta y bajos costos por homologación de salarios o indemnizaciones al IMSS por la infraestructura transferida.

La voluntad política y la capacidad administrativa, aunque poco citadas en los documentos oficiales, podrían ser las que expliquen la descentralización en los estados en que técnicamente se recomendó no hacerlo y se hizo (Nuevo León y Jalisco) y la no descentralización de otros juzgados favorablemente sobre la base de este tipo de criterios (Campeche y Sinaloa).

Las características de los estados así seleccionados pueden resumirse como sigue:

Son estados en general más pequeños que los no descentralizados pero su territorio está doblemente poblado, teniendo menos problemas de población dispersa y mejores comunicaciones. Son estados más industrializados y económicamente más productivos, lo que se traduce en mejores niveles de educación y disponibilidad de servicios en sus viviendas. Es de esperar por lo tanto, que la situación de salud de sus poblaciones sea mejor aún antes de implantar el proceso descentralizador.

Dentro del grupo de estados descentralizados destaca Nuevo León por su mayor desarrollo económico y social y Tabasco por su reciente despegue en base a su riqueza petrolera. Entre los no descentralizados se encuentran los estados con mayores problemas de salud (Chiapas, Oaxaca, Puebla, etc.), salvo Guerrero que sí se descentralizó, y otros bastante más avanzados como Zacatecas. Chiapas, por ejemplo, presenta una situación infinitamente más grave, una población 2.5 veces mayor que

la de Zacatecas para atender, dispersa y con profundas diferencias culturales debido a los grupos étnicos que lo habitan.

En cuanto a la descentralización de los estados a los municipios, el estado pionero en completar el proceso fue Tabasco, algunos presentan ciertos avances (Nuevo León, Querétaro, etc.) y otros como Tlaxcala apenas lo han iniciado.

1.4. Evaluación

En los años de auge de esta política la SSA elaboró una serie de documentos evaluatorios donde comparaba los resultados finales del grupo de estados descentralizados frente al conjunto de los que no habían entrado al proceso, en base fundamentalmente al indicador de cobertura, concluyendo la superioridad de la gestión de los primeros y el éxito de la política. Sin embargo, estas evaluaciones adolecían de una serie de deficiencias técnicas: no se estudiaban las profundas diferencias existentes al interior de los dos grupos contrastados, se comparaban sólo los resultados finales sin tener en cuenta las diferencias iniciales que, por ejemplo, en materia de cobertura habían beneficiado desde siempre a las entidades descentralizadas, no se consideraba la situación económica, social y cultural de los estados que incide sobre los resultados alcanzados en materia de salud, no se disponía de series estadísticas consistentes que permitieran analizar evoluciones ni de información presupuestal para deslindar los buenos resultados de posibles presupuestos privilegiados etc., amén de la poca confiabilidad de las cifras reportadas por la SSA.

Tratando de superar las anteriores limitaciones, tuve la oportunidad de realizar una evaluación independiente, comparando tres "casos" de estados descentralizados con características muy diferentes (Tlaxcala, Querétaro y Nuevo León) y dos "controles" no descentralizados también variados (Chiapas y Zacatecas). Analizando las características contextuales de cada estado, estudiando la evolución de sus disponibilidades de recursos, ampliando los criterios para evaluar sus servicios más allá de la cobertura (accesibilidad, utilización, productividad, calidad, equidad, etc.), complementando la información estadística con las opiniones recogidas mediante entrevistas a las autoridades y encuestas a usuarios y analizando objetivamente avances y problemas encontrados en el proceso, pude concluir que:

- Existen buenas evoluciones de los servicios en estados como Querétaro y Tlaxcala, en que su dependencia de recursos federales hace muy cuestionable el hablar de una verdadera descentralización.
- Tenemos un estado como Nuevo León donde el proceso se ha llevado a la práctica en forma más real, que mantiene aún indicadores aceptables, muy superiores en el pasado pero que fueron sometidos a un fuerte proceso de deterioro en el período de estudio.
- Encontramos un estado no descentralizado como Zacatecas, que aún no alcanza buenos niveles de salud, pero muestra avances muy importantes en relación con sus mínimos recursos, indicando que existen caminos alternativos para mejorar la gestión.

Mediante los resultados expuestos fue posible confirmar la hipótesis de que las evaluaciones institucionales disponibles en que se muestra la superioridad de los resultados descentralizados, comparando sólo situaciones finales, no son suficientes para emitir un juicio valorativo sobre el proceso, que evaluado en términos de evoluciones no muestra una clara incidencia de la política en estudio sobre los resultados alcanzados.

Considero que si el proceso analizado no ha alcanzado mejores resultados, se debe fundamentalmente a que no se trató de una verdadera descentralización, dadas las restricciones que la limitaron desde su propia formulación.

1.5. Estancamiento de la política (1988-1994)

El gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari incluyó en su "Programa Nacional de Salud 1990-1994", seis estrategias entre las que se inscribían fundamentalmente dos referidas al tema en estudio: descentralización de los servicios de salud y fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud (SILOS).

Sin embargo, a pesar de algunas actividades desarrolladas por la SSA con apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el proceso de descentralización desde la federación a los estados se truncó en 1987 y sólo algunos estados prosiguieron con el esfuerzo desde sus gobiernos hacia los municipales.

En 1992 autoridades federales entrevistadas, dudaban de que existiera verdadera voluntad política para continuar con el proceso y en 1994, varios funcionarios estatales manifestaron haber perdido buena parte de la limitada autonomía que en principio la descentralización les había otorgado. Parecía como si la SSA quisiera que se borrarán las diferencias entre las dos formas de gestión estatal y el proceso descentralizador fuera olvidado.

1.6. Problemas detectados

Un análisis de los problemas que han impedido el logro de un éxito mayor de la política debe incluir entre otros aspectos:

- *Recursos financieros.* La crisis económica del país y las correspondientes decisiones de austeridad en el gasto público, provocaron una reducción del gasto real total y per cápita de la SSA que afectó a los estados. La aportación estatal y las cuotas de recuperación, aunque en general y en términos absolutos crecieron, no tuvieron peso suficiente para revertir este proceso, debido principalmente a la ausencia de una reforma fiscal que garantizara nuevas fuentes de recursos a los gobiernos de las entidades descentralizadas para fincar el incremento de sus presupuestos. Así, los recursos locales disponibles fueron insuficientes para enfrentar los rezagos del sector, agravados por la compleja normatividad administrativa que dificultó el ejercicio del presupuesto federal.
- *Recursos humanos.* Es ampliamente reconocido que existen limitaciones en la formación y capacitación de los recursos humanos frente a las actividades descentralizadas. Una investigación realizada el año pasado, cubriendo más del 28% de los mandos medios y superiores de los estados descentralizados, demostró entre sus conclusiones más relevantes que el 33% de los directivos son médicos con especialidad clínica, sin estudios administrativos; un 6% carecen de todo estudio universitario, y sólo un 8.8% han cursado una especialidad o maestría en áreas administrativas. El 44% reconoce que carece de la formación adecuada al puesto, lo que se ve agravado debido a que casi el 60% considera que la descentralización amplió profundamente sus funciones.

- *Aspectos políticos.* El proceso de negociación con los gobiernos de los estados enfrentó serios problemas debido a la falta de voluntad para asumir la responsabilidad de los servicios de salud a población abierta, fundamentados en la escasez de recursos o a la opinión de que el IMSS debería continuar con sus esfuerzos en el medio rural. Las autoridades estatales sintieron que el gobierno federal, de manera centralizada, por sus dificultades financieras, les transfirió la responsabilidad de los servicios de salud, y esto limitó su entusiasmo para liderar el proceso. Paralelamente hay que reconocer que se han producido a nivel de los estados nuevos centralismos reacios a fortalecer a los Sistemas Locales de Salud (SILOS) y a delegar el poder hacia los municipios; mientras que la creación del Programa Nacional de Solidaridad y de la Secretaría de Desarrollo Social permitió al gobierno federal canalizar fondos, fundamentalmente para obras de infraestructura en salud, que escaparon al control estatal.

1.7. Perspectivas actuales

El Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 vuelve a plantear la necesidad de construir un nuevo federalismo, modificando las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

En relación al tema de nuestro interés propone que:

- Continuará la descentralización de servicios dirigidos a la población no asegurada, mismos que tendrán que mantenerse por largo tiempo debido a que los avances de cobertura de seguridad social esperados se concentrarán fundamentalmente en áreas urbanas.
- Se mejorarán los servicios y se solucionarán los problemas existentes en las catorce entidades federativas ya integradas al proceso descentralizador, y
- Se terminarán de delegar facultades, decisiones, responsabilidades y control sobre la asignación y uso de recursos en todas las entidades federativas, que permitan a las autoridades locales un real funcionamiento descentralizado.

Es importante que el nuevo proceso que se inicia supere las restricciones y problemas del anterior, asegurando nuevas fuentes de

ingresos a los gobiernos estatales, realizando una adecuada selección y capacitación de recursos humanos y fundamentalmente concertando y no imponiendo desde la Federación las decisiones sobre descentralización.

Este último aspecto comenzó siendo encarado positivamente a través de los foros de consulta denominados "Federalismo y Salud", en que tanto las autoridades estatales y municipales como los investigadores del tema, han podido vertir sus puntos de vista. Entre los primeros se perciben muchos temores basados en las experiencias vividas por la entidades que iniciaron el proceso en 1985-1987, pero sus opiniones serán revisadas sistemáticamente en el apartado siguiente. En los últimos meses de la administración zedillista vuelven a aparecer fuertes nubarrones en este cielo. Una vez más parece que se está a punto de no aprender de la historia y, entre tantos gravísimos problemas y presiones políticas, volver a incurrir en los peores errores: una "descentralización" impuesta desde el centro y sin recursos, simplemente para que la Federación se desentienda del asunto.

2. Propuesta de ideas para discusión

Dada la situación económica, social y política del país en la actualidad, el proceso de "descentralización" resulta altamente irreversible. No pueden mantenerse de manera indefinida dos grupos de entidades federativas con diferentes niveles de autonomía y criterios de asignación de recursos por parte de la Federación, cuestión que está volviendo a replantearse.

La nueva reformulación debería incluir los siguientes aspectos:

- Generalizar la "descentralización" a todas las entidades federativas a través de un proceso gradual y concertado, que tome en cuenta sus verdaderas posibilidades de éxito, considerando como prerequisites insoslayables la suficiencia de recursos financieros y la existencia en la entidad de recursos humanos calificados para hacerse cargo de las nuevas funciones. Sería profundamente peligroso que se pretendiera llevar la "descentralización" en bloque, en este momento, a todos los estados que aún no inician el proceso sin considerar sus diferencias y sin una preparación previa y paulatina.
- Terminar de descentralizar realmente a los 14 estados que iniciarán el proceso. Para ello es necesario:

- Modificar la legislación tributaria de manera que los estados puedan contar con mayores recursos propios.
 - Adjudicar las aportaciones federales bajo la forma de subsidio abierto y en proporción directa al tamaño de la población abierta atendida y a las necesidades de salud de sus poblaciones, y en forma inversa a la capacidad económica del estado para resolver sus problemas en forma autónoma.
 - Transferir la propiedad de los bienes muebles e inmuebles entregados a los Sistemas Estatales de Salud en calidad de comodato.
 - Facilitar una verdadera participación social, fortaleciendo la representación de las comunidades y pueblos indígenas como señala el PND.
- Paralelamente a lo anterior, profundizar y consolidar el avance de la "descentralización" desde los estados hacia las jurisdicciones (Sistemas Locales de Salud) y municipios. La posible extensión del período constitucional de gobierno de los ayuntamientos, planteada por el PND, podría ser de gran utilidad al respecto.
 - Desarrollar programas de formación y capacitación de personal en áreas administrativas, en función de sus necesidades, de manera descentralizada y accesible y de alta calidad para sustentar la implementación de la política mejorando el desempeño de las nuevas funciones.

El problema financiero es, sin lugar a dudas, el "talón de Aquiles" de este proceso, por lo que parece importante profundizar un poco en este sentido.

Si estamos de acuerdo en que el municipio debe responsabilizarse de las actividades que conscientemente puede realizar, que el gobierno estatal debe hacer subsidiariamente otras tantas con el mismo criterio, y así llegamos al conjunto residual de funciones que la federación debe cumplir, ¿cuántos recursos económicos debe aportar una entidad federativa para que la Federación se haga cargo de lo que él no puede hacer?, ¿cuántos subsidios debe ella entregar a los estados menos prósperos?, ¿cuál es el equilibrio equitativo entre estos dos flujos?. Hay

que renegociar con las entidades el fondo de redistribución así conformado y luego aplicarlo eficientemente.

Tenemos que invertir el orden de los criterios que en los últimos años se han venido aplicando: 1) equidad y 2) eficiencia; primero el valor de una solidaridad real y luego la aplicación de recursos para alcanzarla. Esta distribución de los recursos debe ser transparente, ya no puede depender del amiguismo o la capacidad de negociación de un gobernador, debe distribuirse en base a criterios muy sencillos que gradualmente podrán irse perfeccionando, en el marco de la reforma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que propone el nuevo PND.

El sistema anterior ha venido funcionando desde 1980 mediante un complejo sistema que en 1990 fue modificado para quedar conformado por el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, el Fondo de Reordenamiento al Comercio Urbano y otros derechos, reservas, etc., entre los que destaca el Derecho Adicional sobre Extracción de Petróleo.

A título de ejemplo, el primer fondo citado y el de mayor importancia por su aportación porcentual a la recaudación federal participable (18.5%), se distribuye en relación directa a la población de la entidad, en un 45.17%; en función de la participación que registró la entidad en el año anterior por el mismo concepto, ajustado por el crecimiento de los "impuestos asignables" de la propia entidad, en otro 45.17%; y en forma inversa a la suma de las dos anteriores en el ejercicio de que se trata, en un 9.66%

En mi opinión este sistema es demasiado complejo, ni siquiera nos garantiza, en un rápido análisis, tener una idea de si el conjunto de criterios combinados resulta equitativo: el primero parece serlo, el segundo refuerza al primero introduciendo un sesgo conservador, pero, en definitiva entre ambos se está distribuyendo más de un 90% en base a la población de la entidad, y el tercero busca compensar a quienes menos obtuvieron en la distribución anterior, pero, por un lado la compensación es mínima y, por otro no sabemos si recae en estados que realmente lo necesiten.

Si analizamos los resultados de la aplicación del sistema completo, del cual, como ya dijimos, el descrito constituye sólo una parte, encontramos resultados como los siguientes, en cuanto a las participaciones per cápita en 1994 (en nuevos pesos de 1990).

- Michoacán, un estado con serios problemas de pobreza y empleo, en que buena parte de su población emigra ilegalmente a los E.U. en busca de trabajo, recibe la menor participación del país (N\$ 202). Le siguen Oaxaca y Guerrero (N\$ 210), que se encuentran también entre los estados con más problemas a nivel nacional. A continuación aparecen Puebla, Guanajuato y San Luis Potosí (N\$ 213, N\$ 217 y N\$ 219 respectivamente), para acabar de demostrar que los que menos reciben son al mismo tiempo los que carecen de recursos propios para encontrar soluciones autónomas de recursos federales.
- En el extremo opuesto, resalta Tabasco (N \$654), con tres o más veces de lo que reciben los primeros cuatro estados antes incluidos. Siguen el Distrito Federal (N\$ 456), Campeche (N\$ 499), Baja California Sur (N\$ 425), Colima (N\$ 407) y Baja California (N\$ 400).

En conclusión, aunque es lógico que se premie en cierta medida, a los estados que mayor aportación realicen a los fondos federales, creo que la distribución anterior muestra claramente que el peso que se está dando a ese criterio es exagerado y, que en cambio, es necesario aumentar la relevancia del que se refiere a equidad, entendida como la distribución de más recursos a quien más problemas enfrenta.

Propongo que, en el caso concreto de salud, la distribución se realice en base a una sencilla fórmula compuesta por tres indicadores:

- *Población abierta a atender (P)*,
- *Situación de salud de la anterior*, medida por el indicador más sensible que disponemos (mortalidad infantil), pero conscientes de que la información al respecto no es confiable en todos los casos, por lo que habría que hacer un ajuste en los estados en que es de conocimiento público que existe subregistro como en los casos de Chiapas y Oaxaca (*M*), y
- *Grado de incapacidad financiera del estado para resolver autónomamente sus problemas*. El indicador a emplear en este caso puede ser el opuesto del monto total de ingresos fiscales, pero, en la medida en que el INEGI sea capaz de ofrecer buenas estimaciones periódicas del PIB por estado, creo que el opuesto de éste sería el más indicado, pues mayor creación de riqueza sólo se correlaciona

con mayores ingresos fiscales, si la gestión de estos últimos está eficientemente administrada (F).

La fórmula planteada podría resumirse de la siguiente manera:

$$D = (a \cdot P + b \cdot M + c \cdot F) R$$

donde:

D ⇒ *Monto de subsidios a recibir de la Federación por cada entidad.*

P, M y F ⇒ *Son los tres criterios antes definidos.*

a, b y c ⇒ *Son parámetros a determinar por medio del diálogo y la negociación y que representan la cuota parte de recursos que será distribuido de acuerdo a la variable que acompañan en la fórmula. O sea, que si por ejemplo, a=0.40, eso implicaría que se destinaría el 40% de los fondos distribuibles a tomar en consideración el tamaño de la población abierta a atender. Lógicamente a+b+c=1, o sea el 100% de lo distribuible.*

R ⇒ *Monto total de los recursos distribuidos.*

Complementariamente, y con el ánimo de motivar a las entidades más emprendedoras, podría pensarse que, así como la Federación ha dejado en sus manos hasta la fecha el libre uso de las cuotas de recuperación recaudadas, pudieran crearse nuevos impuestos a administrarse de igual forma. Se estaría pensando en este caso fundamentalmente en gravar productos o servicios considerados nocivos para la salud como pueden ser los cigarros, cervezas y licores, el excesivo consumo de gasolina contaminante o el desarrollo de una actividad industrial que produce algún tipo de polución.

Finalmente me gustaría insistir en que estas ideas se presentan con la intención de que dentro de un diálogo abierto y constructivo arribemos a las soluciones que México necesita hoy de manera urgente, sin importar qué entidad federativa es pionera en cada aspecto, sino preocupados de que todas estén conscientes de que "hay que saber llegar", para que así llegue México, con un nuevo federalismo fortalecido.

LA REASIGNACION DE RECURSOS ESCASOS COMO ESTRATEGIA DE MODERNIZACION DE UN GERENCIALISMO SOCIAL PARA UNA FEDERALIZACION DEMOCRATICA

Santiago G. Velasco Monroy*

La política de desarrollo social se ha convertido, hoy en día, en el detonante de la democracia en la reforma de los Estados modernos. Este fenómeno deja entrever lo que alguna vez externara Alexis Carrel: el hombre es no solamente el ser complejo analizado por nuestras técnicas científicas, sino también las tendencias, conjeturas y aspiraciones de la humanidad.

La reforma del Estado en las agendas internacional y nacional de desarrollo tiene implícita una transformación de la geopolítica de la racionalidad público-social.

Hoy más que nunca la humanidad se ha propuesto ensayar y reflexionar formas de gobierno que derivadas de una refuncionalización del Estado, permitan arribar hacia estrategias, políticas y programas de corte social en donde el ciudadano es el motor, principio, medio y fin del accionar público.

Este abanico en la agenda internacional de desarrollo y modernización plantea, en una aproximación representativa de la realidad que las formas del autoritarismo no están en la base del poder, sino en la pobreza

* Maestro en Planeación y Sistemas por la Universidad Iberoamericana y en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México; recibió Mención Honorífica en el Premio INAP y el Premio "Administración Pública del Estado de México, 1992", con la investigación "Administración Pública del Estado de México, Aparato Público y Sociedad, Poder y Cambio, Desarrollo y Prospectiva 1824-1992", y la Presea a la Administración Pública "Adolfo López Mateos"; actualmente es Subsecretario de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado de México y Consejero del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

extrema, el desempleo y el poder adquisitivo de los salarios, factores de referencia constante en la mesa del tratamiento de los asuntos públicos mundiales, que han sido planteados en la Cumbre de Desarrollo Social en Copenhague, la V Cumbre Iberoamericana de Bariloche, la reunión en Davos, o la Cumbre de Halifax, que parten de un sólo principio en común: el de revisar el rol del Estado modificando los conceptos convencionales que sobre el mismo ya no tienen vigencia, esto con el propósito de incluir asuntos públicos no considerados en el bienestar y que trajo como consecuencia déficits público fiscales, que erogaron deuda y desequilibrios sociales, tal es el caso de los países del primer mundo y de las naciones en desarrollo.

La refuncionalización del Estado en una óptica instrumental implica revisar la orientación de los presupuestos públicos, a fin de reestructurar el gasto a partir de su reorientación a lo público social.

Este planteamiento permite inducir un análisis de la cosmovisión en la dialéctica del cambio, de un sistema hegemónico polarizado a un sistema de multihegemonías de mercado en el que el liderazgo se diversifica hacia la Unión Europea, los Estados Unidos, Japón y Canadá. Esta se sustenta en nuevos valores de mercado como la cooperación, la interdependencia y la competitividad. Este orden mundial obliga a repensar las políticas económicas, fiscales, monetarias, bursátiles, bancarias y financieras, cuyo eje decisorio está sancionado por los organismos e inversores internacionales, cuyas prioridades se mueven en la liberación progresiva del comercio y la institucionalización del diálogo político, ya que como dice Vargas Lozano, "el capital transnacional define la forma actual de desarrollo en lo cual se ha sobrepasado a la nación".¹

En esta óptica regional la organización estatal en América Latina, parece quedar condicionada por la agenda gubernamental en sus tres dimensiones: pública, social y fiscal lo que no es un hecho fortuito por constituir un instrumento de la "vida privada y el monto público".²

¹ *El Financiero*. 9 de febrero de 1995. p.61.

² Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derrotados de la vida estatal*. Toluca, México. IAPEM, 1994. pp. 69-70.

En la agenda pública, los límites entre la actividad del Estado y la de los particulares se puntualiza por la integración regional y la globalización. En esta interrelación de espacios el Estado cumple un rol de promotor, organizador, integrador y regulador. Empero, no hay que olvidar que la globalización ha restringido la capacidad de los gobiernos en tanto la inversión foránea guía sus estrategias a naciones con regímenes fiscales atractivos, de ahí que si los gobiernos requieren reducir sus déficit fiscales tendrán que concentrarse principalmente en el gasto público.³

La regionalización se marca, en su contraparte, por el principio de complementariedad, bajo esquemas y modelos que si bien responden a estructuras diferenciadas, deben elevar su capacidad de institucionalizar el cambio para alentar una inversión que demanda estabilidad en los macrosistemas subregionales como el Grupo de los Tres, el Tratado de Libre Comercio o el Mercosur.

En esta nueva lógica, los procesos de integración regional ofrecen economías de escala para políticas de bienestar social que precisan reformar al Estado en el cometido de elevar su capacidad instrumental para ejecutar programas que enfrenten exitosamente la pobreza extrema, el desempleo y la caída en el poder adquisitivo de los salarios.

La descentralización surge aquí como una vía obligada para movilizar recursos y elevar la competitividad intraregional e interregional. La descentralización emerge como un puntal para un desarrollo regional equilibrado que dota de gran responsabilidad a la comunidad económico-política internacional.

La descentralización deviene, por consiguiente, en una categoría central de análisis para la refuncionalización del Estado.

Particularmente, en nuestro país, la descentralización es el eje de un proyecto federalista revitalizante ya que sintetiza una lucha por democratizar la agenda público social y fiscal en tanto los sistemas fiscales simplificados y modernos instrumentados con base en fuertes dosis de gobernabilidad, cuestionados en sus orígenes, hoy se erigen como

³ Cfr. *Excélsior*. La globalización no resta independencia a los Bancos Centrales. Sección Financiera. 24 de Octubre de 1995. p. 12-F.

modelos óptimos para transitar a la democracia. Esto pone de relieve la trascendencia que para los estudiosos del fenómeno del Estado, tiene esta agenda de gobierno: la fiscal.

Estos planteamientos permiten abrir un análisis más integral, en tanto la problemática subyacente al federalismo no se limita al plano fiscal o público social, sino que entraña y se interrelaciona con el gasto o egreso público y la deuda.

Lo que se denomina actualmente como "nuevo" federalismo se asimila a un proceso de revitalización en el que se modifican las reglas y formas auspiciando cambios en el orden y el método que lo rige.

El federalismo se encuentra en una fase de recomposición política, de reequilibrio financiero, de competitividad social y de definición de su modelo administrativo.

Es propio señalar con esta idea que el federalismo es inherente a la reforma del Estado, no sólo en un sentido conceptual más amplio y profundo que la descentralización y la desconcentración, sino un cambio sustancial que implica revisar la base constitucional de este proyecto histórico mexicano.

Este federalismo, por consiguiente, tiene implícito un modelo de diseño de estrategias y políticas de gerencialismo social en una óptica regional y local de desarrollo. Esta agenda social, ha cobrado tal importancia en la función del Estado, que ya incluso se define un perfil de servidor público distinto al político, al administrador y al gerente público, el gerente social.⁴ Por esto, el análisis se centra necesariamente, en "... las condiciones materiales en las que vive y se reproduce la ciudadanía".⁵

Las estrategias y políticas de este modelo revitalizante descentralizador son, en términos enunciativos pero no limitativos, los siguientes:

⁴ Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo. *op. cit.* pp. 101 a 103.

⁵ Osorio, Jaime. "¿Cómo es posible la democracia en ambientes de desintegración social? Las dos caras del espejo de la sociología latinoamericana". *El Financiero*. Sección Cultural. 12 de septiembre de 1995. p. 52.

Primero: La problemática del fenómeno del federalismo fiscal sin descartar los aspectos económicos es, en esencia, una problemática sobre el arreglo espacial del poder, expresado a través de las finanzas públicas.

Segundo: La agenda fiscal entraña una visión dual: que se expresa en un federalismo fiscal que transita irreversiblemente hacia un federalismo hacendario, puesto que no se puede reducir a lo tributario, debe incluir necesariamente, el gasto o egreso público y la deuda.

Tercero: La armonización del sistema fiscal en el deber ser del gobierno, se da exclusivamente a través de concertación y la línea del superávit fiscal a través de transferencias de gasto entre ámbitos de gobierno.

Cuarto: La política de gasto público en este nuevo federalismo reconoce que existen fuertes rezagos en materia de bienestar social que resulta prioritaria atender pero que también los recursos son escasos.

Quinto: La agenda del gobierno tendrá que hacer frente a dos retos, el institucional con un balance real y efectivo entre los tres órdenes de gobierno, y el reto de políticas que tiene que ver con el desafío que supone probar que la reforma del Estado es una estrategia eficaz para el desarrollo sostenido y sustentable en los estados y municipios a fin de descentralizar el bienestar.

Sexto: El nuevo federalismo en la vía instrumental para la reforma del Estado presupone, como señala Kliksberg, desarrollar las capacidades para la administración intergubernamental, es decir, "gerenciar redes, conectar gobierno central con regiones y municipios altamente descentralizados e impulsar un proceso de producción de políticas públicas orgánico en el mismo gobierno central, exige desarrolladas capacidades de gerencia intergubernamental".⁶ Esto implica que el federalismo en su dimensión fiscal no se puede reducir a que las entidades federativas tengan mayores potestades tributarias, muchas de ellas de

⁶ Kliksberg, Bernardo (Comp.) *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, Coed. INAP y CFE, 1994. p. 38.

carácter adicional y concurrentes sino un mejor aprovechamiento de sus capacidades de administración tributaria.

Séptimo: La gestión pública, en ese rol transitorio del Estado debe definir políticas orientadas a la modernización del aparato público de tal manera que, como se precisa en estudios de la ONU y la CEPAL "a través de su gestión técnico administrativo, el Estado debe conjugar la racionalidad técnica con procesos de decisión en que actúan muchos poderes estatales y privados, estableciendo así una relación entre la racionalidad técnica, la racionalidad política y la racionalidad burocrática".⁷

Octavo: Revisar la dimensión exacta del federalismo, implica cambiar las prioridades de la política económica apuntando fundamentalmente al reforzamiento del gasto social, a medir el desarrollo con base en la inversión productiva y en la creación de empleos.⁸

Conclusiones

La sociedad mexicana es protagonista de los cambios de fin de siglo que, en su conjunto, parecen conducir hacia un nuevo esquema de bienestar social.

Este esquema eleva la concepción modernizadora del Estado mexicano que confirme su papel rector en la economía pero ahora bajo parámetros distintos en sus formas organizativas y de direccionalidad a lo social.

El paradigma modernizador abreva, en lo político, la conjugación de la democracia con un mayor nivel de la racionalidad pública.

La construcción de un futuro deseable implica valorar la voz participativa de la sociedad, el aparato público debe democratizarse para no transitar a un escenario de incertidumbre y complejidad. Su adaptación a las nuevas instancias organizativas de lo social, implican desentrañar

⁷ División de Desarrollo Social. CEPAL. ONU. "La Crisis del Desarrollo Social. Retos y Posibilidades". En *Cómo Enfrentar la Pobreza*. Bernardo Kliksberg (Comp.). Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1989. p. 85.

⁸ Cfr. Colmenares Páramo, David. "El nuevo pacto". *El Financiero*. 4 de octubre de 1995. p. 6.

problemas y desafíos de carácter estructural, direccional, de gestión y de organización.

Es entonces que el federalismo fiscal transformado en federalismo hacendario no puede limitarse a la búsqueda de mayores ingresos o resolver los problemas para una mayor equidad, es una mayor equidad en la distribución; por esto precisamos visualizar el nuevo curso de la historia en forma multidimensional y megadiversa, interdisciplinaria y prospectiva, técnica y humanística, pública y social.



POLITICAS DESCENTRALIZADORAS Y VIDA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO

Roberto Gómez Collado*

El municipio mexicano, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la federación, ha sido tradicionalmente, el principal agente en la prestación de servicios públicos básicos y en el desarrollo de actividades cotidianas para satisfacer las necesidades de su población.

En este contexto, se han establecido legalmente los lineamientos que señalan las funciones y servicios que los municipios de la nación deben prestar a sus habitantes y el marco normativo que regula sus relaciones con ámbitos de gobierno más amplios, concretamente, con la federación y los estados.

En tales circunstancias, los municipios del estado de México cuentan con un amplio marco legal que da soporte a la realización de acciones para satisfacer las demandas inmediatas de su población y prever las condiciones elementales de su desarrollo.

Es posible observar que en algunos de los municipios de nuestra entidad, a pesar de las disposiciones constitucionales, se realiza una serie de actividades que, si bien se llevan a cabo en el territorio municipal, su ejecución ha estado a cargo de los gobiernos estatal o federal.

En este sentido, el Gobierno del estado de México ha establecido una política de transferencia de funciones a los ayuntamientos, sustentada en

* Licenciado por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México; autor de artículos y ensayos publicados en libros y revistas especializadas en administración pública y ciencias afines; ex-presidente del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM); en el servicio público del estado de México ha sido Diputado Local, Director General de Gobernación, Coordinador General de Apoyo Municipal; actualmente es Asesor del C. Gobernador del Estado de México e integrante del Consejo de Honor del IAPEM.

el espíritu del Municipio Libre que emana del artículo 115 constitucional y que es la base del planteamiento y ejecución de la misma.

Actualmente es posible identificar cuatro rubros de acciones que han sido transferidas a los municipios de la entidad: la administración del impuesto predial, el servicio de tránsito, el otorgamiento de la licencia de uso del suelo y, el establecimiento y consolidación de los organismos públicos descentralizados para la administración del agua potable y el alcantarillado.

En el caso de la administración del impuesto predial, es significativo el hecho de que el 100% de los municipios de la entidad lo administren actualmente, recabándolo directamente en sus tesorerías y disponiendo de la totalidad de los ingresos recaudados. Esto implica, desde la perspectiva estatal, el reconocimiento de la madurez de las haciendas locales para el desarrollo de la función. En el ámbito local, significa un gran avance en la consecución de una mayor capacidad tributaria y por lo tanto el cumplimiento racional de lo estipulado en la fracción IV del artículo 115 constitucional.

Al respecto, algunas de las ventajas derivadas de la transferencia de esta función son: el ahorro de los costos administrativos que implicaba la recaudación por el gobierno estatal y por lo tanto, la captación íntegra, por parte de los municipios de los recursos generados por este concepto; la posibilidad de valorar internamente la eficiencia del sistema de cobro y la disponibilidad inmediata de este ingreso.

En lo concerniente a la prestación del servicio de tránsito, es indispensable contar con una estructura amplia y bien organizada, con la capacidad financiera necesaria para absorber las funciones operativas y administrativas que hasta la fecha se prestan por el gobierno estatal en la mayoría de los municipios. Actualmente, sólo 9 municipios, ubicados todos en la zona conurbada a la ciudad de México, tienen a su cargo este servicio. La mayor parte de ellos lo prestan únicamente de manera operativa, es decir, controlando el tránsito de vehículos a través de personal uniformado y solamente Cuautitlán Izcalli y Tlalnepantla proporcionan también el servicio administrativo de expedición de licencias, otorgamiento de permisos, cobro de infracciones, entre otros.

La prestación de este servicio por parte de los gobiernos municipales, ha significado un incremento sustancial en la recaudación por concepto del

cobro de multas por infracciones a la reglamentación correspondiente y por la expedición de permisos y licencias. Estos beneficios se manifiestan claramente en los municipios que proporcionan el servicio operativa y administrativamente, ya que perciben íntegramente el monto de lo recaudado, situación que evidencia la necesidad de impulsar esta modalidad en el caso de los municipios que sólo lo prestan operativamente y que tienen que prescindir del costo que implican los gastos de administración.

La expedición de la Licencia de Uso del Suelo es una función que constitucionalmente corresponde a los municipios, sin embargo, en nuestra entidad, a raíz de la operación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, que establece como estrategia principal la desconcentración de los principales centros urbanos del estado, se han establecido 46 Centros de Población Estratégicos, en los cuales la expedición del documento mencionado está a cargo del Ejecutivo estatal a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda. En este caso, para que un municipio otorgue la Licencia Municipal de Construcción, es requisito indispensable contar previamente con la Licencia Estatal de Uso del Suelo.

Al respecto, el Gobierno del estado, a través del Programa de Simplificación Administrativa, ha logrado que en la modalidad de Ventanilla Única, sean diez de los 46 municipios considerados como centros de población estratégicos, los que tengan a su cargo el otorgamiento y expedición de la Licencia de Uso del Suelo, eliminando trámites y fortaleciendo el control del municipio sobre los procesos de ocupación de su territorio, obteniéndose hasta la fecha resultados satisfactorios que permiten, por un lado agilizar la expedición de la documentación correspondiente y, como consecuencia, impulsar la actividad económica derivada de la industria de la construcción en un marco de control y vigilancia de la urbanización del territorio municipal.

En este sentido, se debe avanzar constantemente, procurando que cada uno de los 36 centros de población estratégicos restantes asuman paulatinamente esta función, de acuerdo a su evolución y capacidad económico-administrativa.

En relación a la creación y consolidación de los Organismos Descentralizados Operadores del Agua Potable y Alcantarillado, es importante destacar que bajo esta modalidad se atienden los requerimientos de 33 municipios, la mayor parte de ellos localizados en el

Valle de México y algunos en el centro y sur de la entidad. Sin embargo, su cobertura abarca el 75% de la población estatal, ya que la existencia de estos organismos corresponde a los municipios más densamente poblados.

Por lo que respecta a las cuestiones operativas de los organismos, debe señalarse que son su consolidación y fortalecimiento, los elementos que han de permitir un adecuado servicio a la población y sobre todo, un apoyo real al municipio en el que se ubican. Lo anterior se desprende de considerar que, si bien el servicio que se proporciona tiende a cubrir las expectativas de la población, debe inducirse también la rentabilidad del mismo. Actualmente de los 33 organismos existentes, 19 trabajan con déficits variables, por lo que en su etapa de consolidación deben preverse los ajustes que permitan incrementar gradualmente su eficiencia a través de acciones como la actualización de tarifas y padrones de usuarios, reducción de gastos administrativos, mantenimiento y modernización de la infraestructura, por ejemplo.

En el caso de los 14 municipios que operan normalmente, debe destacarse no sólo la eficiencia administrativa que implica su operación, sino el incremento notable de la calidad del servicio y las condiciones materiales de la infraestructura correspondiente, lo cual redundará en una mejor atención a las demandas de la población y una mayor captación de ingresos para los gobiernos municipales.

Como puede observarse, los esfuerzos que hasta la fecha se han realizado para ampliar el marco funcional de los municipios, se han llevado a cabo bajo una óptica gradual y diferenciada, partiendo del razonamiento lógico de que no se fortalece al municipio por atribuirle únicamente mayores funciones y responsabilidades, sino generando paralelamente los mecanismos que le permitan ejecutarlas con suficiencia financiera sin menoscabo de sus recursos y con un respeto absoluto a su libertad constitucionalmente declarada.

Desde esta perspectiva, la política de transferencia de funciones debe atender fundamentalmente a dos aspectos esenciales: la plena observancia de las disposiciones constitucionales en materia de las atribuciones municipales y el análisis minucioso de su capacidad financiera y administrativa para asumir paulatinamente las funciones que por ley les corresponden.

Algunas de las actividades que deben ser consideradas dentro de esta tendencia, son fundamentalmente las relacionadas con el desarrollo urbano de los municipios, ya que éstos tienen la facultad de elaborar y ejecutar sus propios planes de desarrollo urbano; crear y administrar sus zonas de preservación ecológica y reservas territoriales, así como participar en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

En el año de 1980 se elaboraron por parte de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas los planes de desarrollo urbano para cada uno de los 121 municipios entonces existentes. Desde esa fecha no se han actualizado los planes correspondientes y su operación es prácticamente nula, dando como resultado un crecimiento anárquico, principalmente en las cabeceras municipales y una escasa o nula participación en materia de creación y/o administración de zonas de preservación ecológica y reservas territoriales, así como en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Por parte del Gobierno del estado se elaboraron 46 Planes de Centros de Población Estratégicos, en base a los cuales, se expide la Licencia Estatal de Uso del Suelo, sin embargo, es necesario resaltar la escasa participación de los municipios en la operación de dichos planes, situación que se pretende ventilar a través del programa de ventanilla única.

La principal problemática que de esta situación se deriva, consiste en el escaso control que de la urbanización de su territorio tienen los municipios y en el desaprovechamiento de los recursos que de estas funciones pueden generarse, por lo que el desarrollo de políticas tendientes a transferir estas funciones a los gobiernos municipales es un factor decisivo para impulsar su desarrollo integral.

Otra función susceptible de ser transferida a los gobiernos locales es la de control y vigilancia del transporte público urbano de pasajeros y de carga, la cual reviste especial importancia por tratarse de una actividad que satisface una necesidad municipal y estrechamente vinculada con el uso y desgaste de la infraestructura vial correspondiente a los municipios. En este caso, al asumir tales funciones, los municipios podrían organizar internamente aspectos como el diseño de rutas de transporte urbano, ubicación de paraderos y señalización, para garantizar una mejor prestación del servicio.

Los recursos financieros con los que actualmente cuentan los municipios son insuficientes para cumplir eficientemente las atribuciones que la Constitución y otras leyes les encomiendan, por ello, se debe reformar el sistema de coordinación fiscal para destinar mayores recursos a los municipios y, simultáneamente, emprender una reforma fiscal a fondo que les devuelva las facultades tributarias que originariamente les correspondían.

Recientemente, el C. Gobernador del estado ha expresado su firme voluntad para ir a fondo en la descentralización de funciones a los municipios, por lo cual ha decidido modificar los términos tradicionales del Convenio de Desarrollo Municipal para entregar los recursos de inversión a los municipios bajo una nueva mecánica basada en la confianza, en la simplificación de procedimientos que permitan la ejecución de acciones con mucha mayor eficacia, agilidad a la notificación del techo financiero y a la liberación de lo autorizado; autonomía absoluta para definir la aplicación a programas vinculados con los planes de desarrollo del estado, pero fundamentalmente de los municipios; ejecución de la inversión bajo la estricta responsabilidad municipal conforme a una normatividad renovada, más sencilla, con los contralores sociales, con los ciudadanos.

Las autoridades municipales deben asumir la responsabilidad de regular el uso del suelo y prestar el servicio de tránsito vehicular; recibir reservas ecológicas a través de la administración de paquetes naturales originalmente nacionales o estatales; construir, rehabilitar y mantener espacios educativos de la federación o del estado; hacer caminos y obras públicas que satisfagan necesidades de carácter municipal; crear o consolidar organismos operadores de agua y saneamiento, entre otras posibles opciones.

FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO EN MEXICO. ANALISIS DE LA EVOLUCION RECIENTE, PLANTEAMIENTOS Y PROPUESTAS ESTATALES

Roberto García Ramírez*

Al asistir a algunos de los múltiples foros realizados sobre federalismo en nuestro país salta a la vista la enorme diversidad de propuestas, las cuales evidencian el reto que la nación enfrenta para diseñar nuevos marcos institucionales, jurídicos y administrativos que permitan disminuir las enormes diferencias observadas en las distintas regiones de México.

En el gobierno federal muchas de las propuestas enfatizan una visión del federalismo donde se otorga la prioridad a las acciones de descentralización, donde el gobierno sólo delega funciones y busca asegurarse el control central ante el temor de las debilidades y limitaciones observadas en algunas de las administraciones estatales y municipales.

En las propuestas de los gobiernos estatales y municipales se enfatiza vigorosamente la necesidad de una distribución inmediata de mayores recursos como una transición necesaria hacia un mayor federalismo, destacándose, también, la pobreza y debilidad de las estructuras administrativas y políticas de los gobiernos locales.

La lectura de las propuestas regionales nos enfrenta, por lo tanto a una paradoja, peticiones donde resalta la debilidad de las administraciones locales frente a un centralismo creciente, al que se solicitan urgentemente recursos y ser el promotor principal del fortalecimiento de las administraciones públicas locales.

Esta paradoja afortunadamente en los últimos meses se empieza a superar, con posiciones cada vez más avanzadas que descubren lo

* Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Gobierno del Estado de Nuevo León.

limitado que resulta encerrar la demanda de un federalismo en la sola exigencia vigorosa de mayores porcentajes de la recaudación fiscal.

Es alentador observar que en forma creciente las propuestas se amplían a buscar una delimitación más amplia, clara y objetiva de un federalismo renovado en campos tan amplios como gasto, deuda, autonomía municipal, nuevas potestades tributarias estatales y municipales, etc. En pocas palabras: un nuevo pacto federal.

Antes de entrar al análisis de los avances más recientes en el proceso por fortalecer nuestro federalismo, es importante señalar que contrario a lo que pudiera pensarse la práctica del federalismo, cuyos principios en algunos casos tienen más de 5 siglos de existencia, no está tan extendida.

En el mundo sólo alrededor de 26 países pueden considerarse como gobiernos con una estructura federal. De éstos, no todos pueden considerarse ejemplos destacados de un exitoso federalismo, algunas estadísticas a nivel latinoamericano pueden ser ilustrativas.

En Argentina y Brasil, el gobierno central recibió en 1991 el 59.7% y 54.7% de los ingresos nacionales mientras que los estados y municipios recibieron el 40.3% y 45.3%, respectivamente.

En Chile, país centralizado que ha tenido un crecimiento sostenido los últimos años y un fortalecimiento de sus niveles de ingresos, ahorro e inversión, el 88.3% de los ingresos fueron nacionales y sólo un 11.7% correspondieron a los gobiernos locales.

En los renglones de gasto se observa una situación similar, para 1991, en Argentina y Brasil el 55.6% y 51.8% del gasto lo ejerce el gobierno nacional, mientras que el 44.4% y 48.2% lo realizan los estados y los municipios.

En cambio, en Chile el 87.6% del gasto es ejercido por el gobierno nacional y sólo el 12.4% por los estados y municipios, y paradójicamente ha mostrado mejores resultados que los otros dos países en cuanto a su apertura, desregulación, competitividad y eficacia en su aparato productivo.

Las cifras anteriores nos sirven para establecer ahora algunas reflexiones sobre los avances de este proceso en México y la posición que el estado de Nuevo León tiene sobre el fortalecimiento del federalismo.

Existe consenso en la actualidad de que el esquema de coordinación fiscal que persigue, entre otros objetivos, coadyuvar a una distribución del ingreso más equitativa en nuestro país ha contribuido en poca medida a la consecución de un desarrollo regional más armónico y equilibrado.

Tenemos múltiples trabajos de investigación donde se concluye que el actual esquema, principalmente el que resulta de la reforma de 1990, lejos de contribuir ha tendido a ampliar las diferencias interestatales. En el largo plazo, el crecimiento económico a través de la generación de empleos más productivos, es el factor más importante para coadyuvar a una equitativa distribución del ingreso.

El desarrollo económico, de hecho, se ha encontrado vinculado en mayor medida a variables como educación, por lo que sería a través del impulso a este factor y otros gastos relacionados, como se podrían promover de manera más eficiente los objetivos redistributivos.

La reflexión anterior nos da la pauta para señalar que el tema de la necesidad urgente de descentralizar las decisiones de gasto público cuenta, en este proceso, con un acuerdo generalizado.

Este asunto es una prioridad en el nuevo pacto federal, el diseño de un nuevo sistema de coordinación hacendaria debe basarse en una definición precisa de las responsabilidades de gasto de cada ámbito de gobierno.

En este marco un nuevo federalismo hacendario que no cuente con sistemas eficientes en la administración y manejo del gasto público en los tres niveles de gobierno tiene una gran probabilidad de finalizar con resultados contrarios a los esperados.

Es importante señalar que los avances sobre los renglones de gasto a descentralizar en el seno del Consejo asesor fiscal no han sido tan rápidos como en el caso de los renglones de ingreso o nuevas potestades tributarias. En este sentido el estado de Nuevo León considera conveniente un avance más equilibrado en ambos rubros, ya que aumentar impuestos en el corto plazo no implica necesariamente profundizar en el federalismo.

En materia de ingresos las propuestas más importantes sugeridas por el Consejo asesor fiscal son las siguientes:

- Reubicación de la potestad en el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en los estados.
- Reubicación de la potestad sobre el impuesto a automóviles nuevos en los estados.
- Modificación de la operación del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles para transferir la potestad a los estados.
- Aplicación de una sobretasa estatal a las gasolinas.
- Aplicación de impuestos estatales al consumo de tabacos, cerveza y bebidas alcohólicas.

Sin duda, todas estas medidas tienden a fortalecer el federalismo fiscal por el lado de los ingresos. Sin embargo, los cambios sugeridos pueden no ser los más eficientes en el corto plazo. Al respecto, es conveniente destacar varios puntos que se contraponen a algunos de los objetivos señalados por el Secretario de Hacienda, Dr. Guillermo Ortiz, quien estableció que "El nuevo esquema (de coordinación hacendaria) debe evitar distorsiones que desalienten el ahorro, la inversión y el empleo; (y) debe propiciar un aumento en la recaudación a través de una mejor administración tributaria que no aumenta costos de transacción de los contribuyentes... debe de delimitar, de manera clara y transparente, las responsabilidades y las atribuciones fiscales entre los tres niveles de gobierno".

Entre las razones en contra del establecimiento de una sobretasa a las gasolinas o nuevos impuestos al consumo, se tienen las siguientes.

- Si bien una sobretasa a las gasolinas o los nuevos impuestos al consumo implican una mayor libertad de los estados para generar recursos propios, esta libertad es acotada de alguna manera por la recaudación federal, que no se modifica, proveniente de estos impuestos. De esta manera, si el gobierno federal requiriese de un incremento en su tasa, se reducirá el margen de acción de los gobiernos estatales en la aplicación de la sobretasa a la gasolina o a los nuevos impuestos al consumo.

- En especial el caso de la sobretasa a las gasolinas induciría un impuesto inflacionario. De acuerdo a nuestros cálculos, un aumento de 10% en el precio de la gasolina originaría un incremento en el índice nacional de precios al consumidor de aproximadamente 6% en un periodo de tres meses.
- Siguiendo con el punto anterior, la sobretasa a las gasolinas, con un impacto en precios, generaría un costo social en términos del impuesto inflacionario. Cabe añadir, además, que la inflación tiene un impacto negativo en la distribución del ingreso.
- Aunque la facilidad dada a los estados para imponer impuestos adicionales al consumo de gasolina y otros renglones tiende a favorecer las finanzas estatales y, por ende, a incrementar el ahorro público, al aumentar la inflación induce un impacto negativo en el ahorro privado.
- El consumo de gasolina difiere entre estados. Así por ejemplo, el consumo que tiene el habitante promedio en el estado de Nuevo León es casi 10 veces mayor al de aquel que vive en el estado de Yucatán. Por ende, si ambos estados implementasen el mismo impuesto a la gasolina, la pérdida en bienestar sería mayor para el habitante promedio de Nuevo León que para el de Yucatán.
- Finalmente, la implementación de una sobretasa a la gasolina y a los otros renglones originará un grave problema de carácter administrativo. En este sentido, los estados incrementarán significativamente su costo administrativo para controlar la recaudación de los nuevos impuestos estatales al consumo.

Alternativa de transición

Conforme al Fondo Monetario Internacional, para que un esquema de descentralización sea óptimo, los acuerdos llevados a cabo deben de ser flexibles en el tiempo, en este sentido, la potestad estatal de aplicar sobretasas debe ser inmediata. Un paso intermedio hacia el objetivo de mediano plazo es el traslado de una proporción del impuesto federal hacia un impuesto estatal.

Naturalmente la transferencia de una proporción de la recaudación del impuesto federal de estos renglones hacia los estados implica una reducción en los impuestos federales. Este efecto negativo sobre las finanzas públicas, sin embargo, puede neutralizarse si la transferencia en recursos se descuenta de las participaciones federales a los estados de tal manera que las erogaciones netas de la federación hacia los estados no varíen.

La alternativa de compartir una misma tasa en vez de aplicar una sobretasa o nuevos impuestos estatales tiene ventajas:

- Evita el impacto inflacionario y sus efectos adversos en el ahorro privado y en la distribución del ingreso señalados.
- Esta medida no aumenta la carga fiscal y, por tanto, no constituye un desestímulo a la producción, al empleo y al ahorro.

Se da más tiempo para una profundización en descentralización en materia de gasto. Recordemos que para que una descentralización sea eficiente, debe existir una estrecha relación entre el gasto que beneficia a una entidad y los impuestos cobrados al ciudadano si este percibe un beneficio directo de dicho pago. Aumentar impuestos no es profundizar en el federalismo.

Cabe señalar que un federalismo fiscal que no cuente con sistemas eficientes en la administración y manejo del gasto público tiene mayor probabilidad de alcanzar resultados contrarios a los esperados. En este sentido, la propuesta sugerida daría espacio al fortalecimiento de estos mecanismos para que, en un mediano plazo, se pueda obtener el objetivo de las sobretasas estatales.

Antes de finalizar conviene señalar que en el Consejo asesor fiscal, el subgrupo de fórmula de participaciones, ha planteado mínimas modificaciones a este esquema; esto es explicable en parte por la resistencia de muchos de los estados a abandonar dicho esquema que tiene un claro objetivo redistribuidor, aunque como se ha mencionado sus resultados efectivos son limitados.

En este punto, por otra parte, es útil recordar que el actual esquema ha permitido a México contar con un sistema impositivo relativamente

eficiente que simplificó y modernizó significativamente la administración tributaria.

Recapitulando: los cambios ya iniciados y con un grado de avance significativo en las áreas de ingresos y los incipientes pero firmes pasos iniciados en los rubros de gasto y deuda configuran ya el camino que tomará el país en este proceso de fortalecimiento nacional.

Nuevo León es un activo participante en este proceso y su posición ya quedó establecida: es conveniente adoptar una modalidad intermedia de transición en los renglones de nuevas potestades tributarias, con el fin de propiciar un proceso más equilibrado e integral entre los procesos de federalismo de los renglones de gasto e ingreso.

Consideramos necesaria esta modalidad intermedia tanto para propiciar la modernización y capacitación de los gobiernos locales, como para que al asumir los estados y municipios las nuevas funciones de gasto, éstos estén preparados para utilizar en forma plena la potencialidad de las nuevas competencias y potestades y en forma coordinada con la federación realicen acciones más vigorosas y efectivas en los ámbitos no sólo de servicios e infraestructura sino, también, en las áreas de promoción económica y social.

Las últimas acciones tomadas en el estado de Nuevo León y plasmadas en su programa de apoyo a la recuperación económica son un ejemplo de este compromiso.

Para Nuevo León los avances en el proceso de fortalecimiento del federalismo son vitales ya que constituyen la única vía que promueve la toma de decisiones descentralizada en los tres ámbitos de gobierno y conduce a una mayor libertad de elección, una mayor participación política, un mejoramiento de la eficiencia y eficacia de las administraciones públicas y a un mayor respeto por los ciudadanos.

REFLEXIONES SOBRE LOS AVANCES Y LOS RETROCESOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DE LA FEDERALIZACIÓN DE FUNCIONES

Apolinar Mena Vargas*

Aproximaciones conceptuales sobre federalismo y descentralización

En un Estado federal existe un orden jurídico supremo, que se deriva de la expresión popular y que se hace tangible en una constitución, misma que de acuerdo a los planteamientos de Hans Kelsen, Felipe Tena Ramírez y Ulises Schmill, crea dos tipos de órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados-miembros.

Los órdenes jurídicos que se derivan de la constitución, es decir, el de la federación y el de los estados, son coextensos, porque aunque distintos en cuanto a su competencia son iguales entre sí, ya que ambos están subordinados, en la misma medida, a una carta magna general.

En un sistema federalista, la autonomía de los estados miembros es la facultad que la constitución les reconoce de crear su derecho, expidiendo su propia constitución, sin más límites que los establecidos por la federal, y elaborando sus propias leyes dentro de su esfera de competencia.

Existen, asimismo, mecanismos de preservación de la integridad del orden, o sea, reglas que evitan que las competencias de la federación y estados sean mutuamente vulnerables, tales como:

* Maestro en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México; obtuvo Mención Honorífica en el Premio "Administración Pública del Estado de México, 1988" por la investigación "La Administración Pública del Estado de México en la Primera República Federal (1824-1835)"; actualmente es Director General de Organización y Documentación del Gobierno del Estado de México y Tesorero del IAPEM.

- La participación de los órganos de la federación y de los estados miembros en la reforma constitucional.
- Un sistema adecuado para la resolución de los conflictos de competencia que surjan entre federación y estados respecto del ejercicio de sus facultades.
- Un sistema adecuado para la resolución de los conflictos de competencia que surjan entre los estados miembros.
- La protección que la federación debe a los estados contra cualquier amenaza exterior, para mantener la forma interna de gobierno o para combatir cualquier rebelión o trastorno local.
- La participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad de la federación, a través de una cámara que represente a aquéllos en la asamblea general de la federación: el senado.

De esta manera, difícilmente podrá operar un sistema federalista, si coexisten principios políticos incompatibles entre la federación y los estados; antes bien, las fórmulas de gobierno deben ser comunes.

La descentralización constituye el esfuerzo sistemático de delegar a los niveles más bajos toda la autoridad, con excepción de aquella que sólo puede ser ejercida en los puntos centrales. Existe descentralización política y descentralización administrativa: la primera se refiere a la estructura del Estado, en virtud de que impacta la organización de sus poderes o la integración de su soberanía; mientras que la segunda se relaciona con los servicios públicos y con la distribución de los órganos encargados de prestarlos.

La descentralización política es considerada como un valor fundamental de la vida democrática, porque favorece la responsabilidad de las categorías o personas directamente interesadas. Dentro de esta teoría del liberalismo, Tomás Jefferson fue uno de los más grandes defensores de la descentralización. A partir de la premisa de que el gobierno debe ser un poder para la libertad, propugnó por uno que sea mínimo, responsable y sujeto al control democrático, con base en la vida de las comunidades; porque estaba seguro que un gobierno extenso, con una gran burocracia centralizada, conduciría necesariamente a la tiranía. Es por eso que para Jefferson, la administración pública debe regirse por los principios de

armonía, simplicidad, flexibilidad al cambio, descentralización y responsabilidad.

Hacia un federalismo renovado y una descentralización efectiva

Por necesidades históricas, México hubo de centralizarse progresivamente, consolidando el Estado nacional, a partir de la supresión de los señoríos locales, de los cacicazgos y de los caudillos que ejercían una hegemonía total en vastas zonas del país. La supresión de las alcabalas y la construcción de grandes obras de infraestructura fueron condiciones indispensables para activar el desarrollo económico, en lo político, en lo administrativo, en lo democrático y en lo cultural.

Esta centralización ha llegado, sin embargo, a un punto de saturación, en el que es urgente alentar la descentralización y, con ella, fortalecer efectivamente al federalismo.

El centralismo que unificó al país y que solidificó nuestra soberanía frente al exterior, desde hace tiempo, entró a su fase de rendimientos decrecientes. Consciente de ello, el Presidente de México, ha convocado a construir un nuevo federalismo y a intensificar la descentralización y el fortalecimiento de los municipios.

México, en su contexto particular, ha tenido una evolución en la que primeramente determinó ser una República federal y después, cuando las circunstancias de carácter geográfico, económico, político y social, se transformaron a tal grado que si bien su estructura jurídica y política fundamental radica en el federalismo, también es cierto que hay una gran concentración de poder político y económico en el gobierno federal. Esto, condicionado en la raíz misma de la historia y de la evolución del país, desde la independencia a la fecha. Cabría señalar que, en alguna medida, se ha dicho que el federalismo mexicano ha sido una imitación del modelo norteamericano; sin embargo, esta afirmación es simplista siendo refutada por diversos estudios históricos serios, que muestran las razones profundas que condujeron a los constituyentes de 1824 a adoptar la estructura y la forma de organización jurídica-política que prevalece actualmente.

La idea federalista ha sido uno de los pilares fundamentales en la edificación de nuestra república, porque agrupó en torno a una voluntad

común todo un mosaico de culturas regionales, desarrollos históricos y realidades locales que conforman el México plural y diverso del que todos formamos parte.

Hoy es impostergable la promoción de un nuevo federalismo, menos centralista, basado en estados y municipios más autónomos, financiera y políticamente, que faciliten la integración y la participación ciudadana y que contribuyan al ejercicio pleno de la democracia.

Este proceso de transposición no es exclusivo de México, es común a muchas naciones que están buscando nuevas formas de convivencia democrática y republicana. La cuestión trascendente en todo esto es que la relación entre los gobiernos federal, estatales y municipales sea menos centralizada, que se potencie a los gobiernos locales y a las organizaciones sociales, como una forma de aumentar la capacidad de gobierno y gestión de las entidades y municipios, abriendo canales para una participación popular activa en las políticas gubernamentales.

Con el federalismo, lejos de alentar tendencias feudalistas, se fortalecerá a los estados y a los municipios para consolidar a las instancias gubernamentales que son más próximas a los ciudadanos.

La implantación del federalismo en nuestro país fue un acierto histórico, que hizo posible la unidad nacional y que permitió resolver con audacia los problemas de fragmentación que pulverizaron a otras zonas como Centroamérica. El federalismo es una fórmula descentralizadora del poder político y económico que ha permitido desarrollarnos como totalidad y como diversidad, simultáneamente.

Por otra parte, el federalismo no implica que los gobiernos estatales se desentiendan de los intereses superiores de la unión, ni que sus expresiones cualitativas y cuantitativas no respondan al interés general de la República o que se manifiesten en prioridades diferentes o indefinidas. Ciertamente cada entidad debe atender sus propias circunstancias, pero siempre con la mira puesta en la nación entera.

La articulación y la coordinación de acciones entre el gobierno de la república y los de los estados, es una condición para fortalecer la dimensión del federalismo, que es una vocación de solidaridad y corresponsabilidad, de equilibrio inteligente y eficaz entre los miembros del mismo pacto.

Avances y retrocesos de la descentralización y federalización de funciones

Desde hace 15 años, el gobierno federal impulsó acciones encaminadas a propiciar un desarrollo más justo y equilibrado, entre las que destacan las siguientes:

- Las reformas al artículo 115 constitucional, que ampliaron el ámbito normativo y programático del municipio, para transformarlo en una instancia con capacidad formal, para propiciar el desarrollo social y atender las demandas de la población.
- La reestructuración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el de participaciones, a fin de lograr una distribución más equitativa de los recursos entre las entidades federativas del país.
- La constitución del sistema nacional de planeación democrática para involucrar a los tres órdenes de gobierno y a los sectores de la sociedad en la planeación del desarrollo general y regional.
- La descentralización de los servicios de salud y educativos, con el propósito de otorgar una atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población, allí donde su vida cotidiana y su organización básica lo requiere.

A partir de la experiencia de procesos tan trascendentes como el de la federalización educativa, próximamente se emprenderá la descentralización hacia los estados y municipios de cuestiones relacionados con agricultura, ganadería y desarrollo rural, comunicaciones y transportes y desarrollo social.

Asimismo, se reformará el sistema nacional de coordinación fiscal, a fin de otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia a sus responsabilidades institucionales y a sus funciones públicas.

Las medidas que se han tomado para impulsar la descentralización, todavía no han reflejado los beneficios que representa el acercamiento de la toma de decisiones a las diversas regiones del país. Es por eso que con el nuevo federalismo, además de transferirse los recursos financieros y de impulsarse las capacidades técnicas, administrativas y humanas, se

deberá promover una nueva cultura social que erradique el paternalismo, y la marginación de las zonas rurales e indígenas; y que aliente, por el contrario, el potencial regional y el desarrollo sostenible para combatir a toda costa la pobreza.

DESCENTRALIZACION, DEMOCRACIA Y GESTION PUBLICA

Rolando Barrera Zapata*
Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra**

La relación entre descentralización y democratización casi siempre se ha sobrevalorado en el discurso oficial. Se quiere hacer aparecer a la descentralización como condición necesaria —y a veces hasta suficiente— de la democratización. Es necesario precisar dicha relación a fin de ver a la primera en su justa dimensión y evitar la generación de expectativas excesivamente optimistas respecto de su contribución a los procesos de desarrollo político de nuestro país.

La primera precisión consistiría en rescatar una antigua clasificación de la descentralización, propuesta por Tocqueville: descentralización política y administrativa. La primera referida a la estructura del régimen político; la segunda a la organización de la administración y gestión pública, es decir al modo en que opera el gobierno y la administración. La primera

* Maestro en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México; ha escrito en colaboración, los libros "Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados", investigación con la cual obtuvo el primer lugar en el Certamen "Administración Pública del Estado de México, 1988"; y "Dos Décadas de Cambios Administrativos en el Estado de México 1970-1990"; actualmente es Coordinador del Programa General de Simplificación Administrativa de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, y Consejero del IAPEM.

** Concluyó estudios de maestría en Administración Pública en la Universidad Autónoma del Estado de México; en colaboración ha escrito los libros "Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados", investigación con la cual obtuvo el Premio "Administración Pública del Estado de México, 1988"; y "Dos Décadas de Cambios Administrativos en el Estado de México 1970-1990"; actualmente tiene a su cargo la Secretaría Ejecutiva del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

contribuyendo a las tareas de fortalecimiento de las instituciones políticas regionales y la segunda a la eficiencia de sus administraciones públicas.

La segunda precisión: teórica e históricamente no hay una relación causal entre descentralización y democracia; lo han demostrado diversos estudiosos y pensadores. Ello tampoco significa que deban estar necesariamente desvinculadas a condición de que su interrelación se de en la medida en que exista una mayor pluralidad de instituciones políticas y de organizaciones sociales en el Estado. En otras palabras una verdadera competencia política dentro de los márgenes jurídicos del Estado.

En México, aspirar a fortalecer el vínculo entre democracia y descentralización conlleva el acotamiento tanto del ejercicio del presidencialismo en términos apegados estrictamente al marco constitucional como de su generación, para que este sea resultado de procesos competitivos, legales y participativos. No se trata de debilitar la figura presidencial. Disponer de un liderazgo político que resuma la unidad nacional y fortifique su soberanía, es un haber invaluable para mantener niveles adecuados de gobernabilidad, mediante una dirección política efectiva. Implica, también propiciar el vigor de las instituciones locales que delimiten la actuación de sus propias autoridades y eviten el extremo indeseable de fortalecer caciquismos regionales, de los cuales la historia nos ha dado suficiente cuenta, las más de las veces en episodios sangrientos. Las autoridades locales deberán responder por el uso de su autonomía ante sus propias sociedades, haciéndolo de manera responsable. El destierro de clientelismos, patronazgos, parroquialismos y localismos tradicionalistas será concomitante a un sano control social del presidencialismo autoritario. Ello potenciará los efectos positivos de la descentralización política y, desde luego, será un fundamento esencial de la democratización.

Sin embargo, no es suficiente. La democracia, como forma de gobierno y de vida, no se agota en el régimen político que la pretende. Requiere trascender a las relaciones del gobierno con la sociedad y a su propio sistema político que las institucionaliza. De allí que las tareas de la transición democrática deban ser incluyentes tanto de la parte civil como de la política de la sociedad.

Así, descentralizar sin democratizar, en México, será una vía para fortalecer regionalismos autárquicos sojuzgadores y caciquiles,

haciéndolos, en el mejor de los casos, más eficientes, sin dejar de ser oligárquicos. Es decir, una decisión autoritaria por la descentralización, quedaría sólo en la "desconcentración" del gobierno en aras de su eficiencia, sin abandonar su centralismo inhibitorio de la participación social.

Democratizar sin descentralizar, llevaría necesariamente a deslegitimar las acciones de los gobiernos estatales y municipales en detrimento del propio régimen político y a recargar de demandas al gobierno federal lo que lo haría más costoso y necesariamente ineficiente, disminuyendo peligrosamente sus niveles de capacidad conductora y de gobernabilidad.

Parecería, entonces, que en México, ni el centralismo democrático ni la descentralización autoritaria serían vías contribuyentes a la transición hacia una vida democrática más plena. Descentralización y democratización son procesos distintos pero complementarios, con mayor énfasis en un régimen federal. El reto que se tiene es compatibilizarlos y potenciarlos para fortalecer nuestra soberanía y nuestra vida política y social.

La tendencia dominante respecto de la naturaleza de la descentralización, en México, se ha entendido más como un proceso contra el excesivo centralismo burocrático, que como uno a favor de la autonomía regional. Esta concepción se funda en el hecho de que las políticas descentralizadoras por una parte, se originan casi exclusivamente como iniciativas federales, con la pretensión de aminorar el volumen de demandas sociales dado que la capacidad de respuesta del ámbito federal se ha visto disminuida por las recurrentes crisis financieras; y por otra, que la transferencia de competencias y recursos ha sido excesivamente "gradualista" por su carácter uniformizante, y hasta incrementalista, con poca participación, en su diseño y estrategia, por parte de los ámbitos de gobierno regional (estados y municipios).

Esta concepción ha traído como resultado diversos efectos negativos en el funcionamiento de las administraciones públicas: duplicidad de burocracias y funciones con mayores costos relativos asociados; inmovilismo ante la falta de capacidad decisoria de los entes locales; mantenimiento de la centralización administrativa para la asignación y ejercicio de los recursos; criterios y políticas de gestión poco apegados a la realidad, entre otros.

En las materias de educación y salud, donde se ha observado el esfuerzo más recurrente de descentralización, parecería que ésta ha sido una tarea costosa que no se ha traducido en una mayor eficacia y productividad de la gestión pública local.

Por otra parte, la descentralización no ha propiciado una mayor participación social, dado la ausencia de instrumentos eficaces y expeditos de cooperación ciudadana. En algunos casos parecería que la descentralización ha sido más útil para el reforzamiento de intereses parroquiales y clientelares que a la participación activa y decisora de los receptores de los servicios.

¿La descentralización, como se ha realizado a la fecha, ha permitido mejorar la cobertura y calidad de los servicios? Se plantea la pregunta para llamar la atención a la necesidad de evaluar los procesos descentralizadores. Una expectativa razonable sería que, pasado un tiempo de ajuste necesario, los servicios mejoren. No obstante hay poca conciencia, todavía, de evaluarlos en esta dimensión asociada a la descentralización y disponer de elementos de juicio válidos y objetivos que reorienten los procesos o, eventualmente, los recentralicen. No es posible que la sociedad pague los costos de una mala ejecución de la descentralización. Tampoco será válido que, en aras de la transferencia, se aproveche la ocasión para dismantelar servicios sociales dirigidos a la población más necesitada.

Habrá que cuidar de no asumir innecesariamente los riesgos derivados de visualizar a la descentralización como una mera antítesis de la centralización. De entre ellos resaltan los siguientes:

1. Transitar del centralismo costoso e ineficiente a un descentralismo autárquico, cobijador de intereses localistas defensores de un autonomismo, no sólo más costoso e ineficiente, sino inhibitor de los procesos democratizadores y participativos.
2. Transitar del uniformismo administrativo, justificador de políticas rígidas y con poca adaptación a las condiciones locales, a una heterogeneidad diluyente y contraria a sanos equilibrios sociales y regionales.

3. Transitar del burocratismo centralista y sectorializado a un neoburocratismo regionalista, igualmente centralizador, fundado en corporativismos clientelares.

El problema a resolver se puede plantear de la siguiente manera: ¿Qué descentralizar y qué mantener centralizado? El asunto no es solamente redefinir ámbitos competenciales y funcionales —que, por otra parte, es urgente hacerlo— entre órdenes de gobierno, sino más bien, diseñar y operar con eficiencia mecanismos político-administrativos que aseguren una acción pública unificada que proporcione servicios para todos, de fácil acceso para las mayorías sin vacíos ni duplicidades onerosas. En todo ello hay una clave que no podemos perder de vista: los estados y municipios deben intervenir en las decisiones concomitantes al diseño y ejecución de políticas y programas de orden federal con evidente impacto regional, sin que ello signifique necesariamente el abandono del papel de coordinación y compensación del gobierno federal para aminorar los desequilibrios regionales y la desigualdad social. Antes al contrario, precisamente en razón de que ése papel es del interés regional, es como debe institucionalizarse la participación estatal y municipal.

Ello obligaría a eliminar el tabú que ha prevalecido en nuestro país, desde hace tiempo, sobre el reconocer la necesidad de vigorizar las relaciones "horizontales" entre instancias de un mismo ámbito de gobierno (estado-estado; municipio-municipio) y evaluar las ventajas de promover, por diversas vías, su presencia, sin que ello signifique abandono de los valores nacionales ni la gestación de "bloques", "mafias" o "cosas nostras", opuestos al gobierno federal.

El *quid* de la descentralización consiste, entonces, en reconocer sus límites y rescatar lo bondadoso de la centralización para lograr un sano equilibrio entre el ámbito central (gobierno federal) y los regionales (gobiernos estatales y municipales), sin debilitar uno en detrimento de otro.

En realidad se trata de darle vida a un real "federalismo cooperativo" fundado en la fuerza de todas las partes que evite la aplicación de medios de coordinación intergubernamental anclados en relaciones asimétricas, uniformizantes, subordinadoras y potencialmente conflictivas.

Esta cuestión conlleva a replantear algunos modos de ser y de hacer de la gestión pública para alcanzar una real efectividad en su actuación, relacionados al ámbito, organización y contenido de la descentralización.

1. Privilegiar la dimensión regional por sobre la sectorial en los procesos de gestión pública. Ello significa, por una parte, avanzar en la configuración de administraciones estatales institucionalizadas y menos centralizadas en su propia gestión que, de manera integral, cuenten con los medios para promover el desarrollo económico y ofrecer los servicios sociales básicos a una población cada vez más demandante. Por la otra, formalizar la coordinación de las representaciones federales en la ejecución de programas, eventualmente recibiendo la gestión de las materias de interés estatal que no sean descentralizables completamente por el momento (v. gr. ecología, vivienda, salud, etc.). Así se podrá evitar la multiplicación de entidades de la administración federal en los estados que, en variados casos, actúan como verdaderos contrapesos deslegitimadores de los gobiernos estatales.

2. Establecer los medios idóneos para arribar a niveles superiores de profesionalización de los servidores públicos estatales y municipales. Sabemos que uno de los efectos del centralismo ha sido el enorme atractivo que ejercen en los cuadros políticos, especialistas y técnicos locales, las posibilidades de hacer carrera en el gobierno federal y no en los estados. Las diferencias de status, remuneraciones, reconocimiento, oportunidades de desarrollo y hasta de ser seleccionados como candidatos a cargos representativos, ha dificultado la integración, en la mayoría de los estados y municipios, de un funcionariado capaz de generar alternativas a las políticas federales, con niveles de preparación y experiencia semejantes.

No podemos aspirar a una descentralización eficiente, cuando los beneficiarios de la misma —las administraciones locales— adolecen de una capacidad de gestión para asumir las responsabilidades concomitantes. No obstante, tampoco concordamos con la afirmación de que para descentralizar es necesario primero modernizar. Modernizar significa, entre otras connotaciones, descentralizar, a condición de que ésta considere la diversidad regional y detone procesos de profesionalización de los responsables de los servicios y, en consecuencia mayor productividad.

3. Definir los contenidos o "materias" susceptibles de descentralización o "descentralizables", puede llevarnos a terrenos

comprometedores y poco prácticos si pretendiéramos definir una lista de asuntos. Mas bien habría que apuntar a criterios generales orientativos que pudieran servir para posteriores análisis específicos y hasta técnicos que satisfagan las condiciones de eficiencia requeridos tanto por la racionalidad administrativa como por las demandas de participación política y social.

En resumen, la descentralización debe asociarse deliberadamente a la democratización de la vida económica, política y social. El reto es formidable porque estamos procurando construir una nueva cultura cívica y política, luchando contra una larga tradición de centralismo y autoritarismo. Este es un trabajo tanto del gobierno como de la sociedad, en la que los valores de justicia, libertad e igualdad deben ser conciliados.

RELATORIAS DEL ENCUENTRO

RELATORIA DEL TEMA I DESCENTRALIZACION, FEDERALISMO Y GOVERNABILIDAD

Carlos Pallán Figueroa*

Descentralización, federalismo y gobernabilidad en la actualidad constituyen tres de los temas más complejos y de gran relevancia en la agenda de gobierno de muchos países, como México, preocupados por hacer de su gobierno y administración pública, genuinos promotores del desarrollo nacional integral, contando con la participación decidida y comprometida de los diferentes grupos sociales. De tal manera, en la conferencia magistral y en las distintas ponencias presentadas en la mesa de trabajo, se plantearon importantes ideas, reflexiones y propuestas para coadyuvar en los procesos de descentralización de la vida nacional y de fortalecimiento del pacto federal en nuestro país.

Eduardo Palma, en la conferencia magistral, indicó que la megatendencia de la descentralización afecta de manera diferente a las diversas regiones del mundo, y que en América Latina está estrechamente vinculada a la consolidación de la democracia.

Señaló que el centralismo en América Latina está cuestionado, debido principalmente a que este modelo ha iniciado rendimientos decrecientes para enfrentar los retos del presente. En este sentido, manifestó que la descentralización en Latinoamérica se conceptualiza de tres maneras: como reforma democrática, como reforma del Estado y como reforma de la participación social territorial, pero se pueden identificar tendencias comunes de carácter regional en el proceso de descentralización.

Bajo este panorama, en los países federales de la región, se podría afirmar que la tendencia apunta hacia reexaminar el federalismo, a que éste sea en verdad, un modelo descentralizador. Por su parte, en los

* Secretario General de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES).

países unitarios, la descentralización asume diferentes modalidades, que van desde la descentralización fiscal (caso de Colombia), hasta la modificación del régimen político. Asimismo, indicó que en todos los casos la descentralización necesariamente pasa por el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

Finalmente, mencionó que existen diferentes justificaciones de la creciente preocupación sobre la descentralización: el ajuste estructural, el predominio del neoliberalismo, el proceso de democratización, etc. Asimismo, indicó que hay diferentes enfoques para evaluar sus avances: como un fin democrático en sí mismo, como un medio y fin, como un simple medio, y por tanto, sujeto a revisiones desde la perspectiva de la eficacia y equidad.

En la mesa de aportaciones se registró la participación de 20 ponentes. En su análisis y cuestionamiento al modelo actual, se discutió en torno a la vinculación de los ámbitos de gobierno, la desigual distribución de los recursos, la unilateralidad y unilinealidad de las decisiones y de las políticas públicas. Las intervenciones permitieron delinear algunas alternativas destacando la indispensable transferencia de recursos, la democratización política y participación social.

Un aspecto relevante en las exposiciones y debate fue la forma, mecanismos y marcos de actuación que tiene hoy día el municipio para vincularse con los gobiernos estatal y federal, los cuales sugieren la urgente necesidad de una actualización del pacto federal que cuide el equilibrio entre las instancias de gobierno, y tienda a buscar nuevas fórmulas que posibiliten un desarrollo más equilibrado.

Los municipios precisan de marcos de actuación distintos a los que ahora están confinados, por lo que no se puede abandonar la pretensión de descentralizar a ellos atribuciones y recursos para mejorar su capacidad de respuesta a las demandas sociales, en contrapartida del esquema centralizador, concentrador, que como hasta ahora atenta contra el bienestar de la sociedad, que desestima y desaprovecha la participación social, impidiendo una nueva institucionalidad que establezca los puntos de participación de los tres ámbitos de gobierno.

Es decir, la respuesta no está en sumarse a la moda intelectual de la descentralización, sino en analizar la función y necesidad social, política, económica y cultural de la descentralización, sin que esto anime

cacicazgos locales, sino más bien que promueva una nueva forma de administrar al país.

Esto es, resulta necesario pensar en un federalismo que permita la conexión de lo múltiple, donde no sólo se distribuya el *qué* hacer, sino el *con qué* hacer, y esto no sólo se refiere al cambio en el modelo de distribución de los recursos públicos, sino también de innovar las formas de participación ciudadana, reconocer y propiciar los nuevos espacios de la sociedad civil. Las políticas públicas no sólo hay que administrarlas, sino ciudadanizarlas.

Asimismo se planteó una sugerente participación en torno a "la otra centralización", un modelo diferente de centralización, que sin desconocer que el modelo del Estado federal fue establecido desde el gobierno central, se rescatan las "bondades" de un centralismo que descentralice lo administrativo pero no lo que crea y defiende la nacionalidad y soberanía.

Un punto que igualmente despertó interés y fue objeto de una interesante discusión, fue el relativo a ampliar el período de la administración municipal a cuatro años.

También se subrayó, que la descentralización política y el federalismo contribuyen a que la conducción de la forma de vida republicana se realice a partir de elementos de equidad, consenso, respeto, autonomía y capacidad de gestión pública, todo ello sustentado en un sistema de pesos y contrapesos regido por la democratización del poder.

La mayoría de los participantes coincidió en que la descentralización y la democratización son procesos distintos pero complementarios. La descentralización implica necesariamente, la vigorización de las relaciones horizontales entre los órdenes de gobierno, lo que da vida al federalismo cooperativo. La descentralización se asocia con la democratización en términos de un desarrollo político, social y económico.

Se enfatizó que el aumento en la complejidad en las tareas de gobierno y el gigantismo que caracteriza a la federación, ha disminuido su capacidad de respuesta frente a las demandas y reclamos de la población. Lo que hace necesario buscar nuevas formas de organización, de estructuras descentralizadas, a fin de alcanzar una mayor capacidad de respuesta.

En la mesa fueron expuestos ejemplos interesantes de colaboración intergubernamental y de diversos órganos de la administración pública con la sociedad, los cuales sirven para ilustrar que es posible pensar en el marco actual de este imperfecto federalismo alternativas y prácticas que den un marco de actuación distinto, sobre todo a las administraciones municipales.

Se expuso el caso de Naucalpan, en el que se ilustró una forma de interrelación entre el gobierno municipal y la sociedad, lo que ha originado escenarios nuevos, figuras diferentes de participación, de corresponsabilidad, y de evaluación del quehacer del Ayuntamiento.

Otro ponente, mencionó el esfuerzo de concertación y apoyo entre los gobiernos estatales para dar cauce a una propuesta de sistemas de investigación regionales del CONACyT, que representan la posibilidad de desconcentrar decisiones, recursos, e infraestructura en materia científica y tecnológica.

Finalmente, se hizo referencia a las políticas de descentralización en el sector salud, indicando que existen dos problemas fundamentales para implementarla: el primero es la voluntad política para llevar a cabo la descentralización y el segundo es la capacidad de las entidades federativas y municipios para asumir esas responsabilidades. Se señaló que en materia de salud, los criterios a seguir para una adecuada descentralización de recursos financieros sería : 1) la población abierta a cubrir, 2) el estado de salud de la población y 3) la capacidad de los estados para hacer frente al problema.

RELATORIA DEL TEMA II TEORIA Y PRACTICA DE LA DESCENTRALIZACION Y EL FEDERALISMO

Gustavo Martínez Cabañas*

1. Introducción

Cuando se trata el tema del federalismo no se pueden omitir las características que debe tener esa forma de organización política. Por eso, en todos los foros de análisis de este tema surge obligadamente el concepto de reforma del Estado.

En torno a él se han dado muchas discusiones e interpretaciones, pero existe coincidencia en que la reforma del Estado no sólo implica una transformación de las instituciones, sino fundamentalmente la manera en que se ejerce y se distribuye el poder público.

En las mesas de trabajo se captaron los aspectos más significativos que conforman la problemática actual de los municipios que se encuentran en la etapa de adaptación a los procesos de democracia, descentralización y federalismo.

Para abordar el tema se inscribieron 31 ponencias, mismas que se ordenaron para su presentación en dos mesas de trabajo, y fueron elaboradas en torno a los siguientes aspectos básicos:

- Centralización VS. descentralización como ideal y práctica del federalismo;
- Inercias descentralizadoras en el marco de la acción de gobierno frente a la demanda de mayor autonomía y descentralización en los ámbitos regionales y locales;

* Asesor de la Presidencia del Instituto Nacional de Administración Pública.

- Avances y retrocesos de los procesos de descentralización y democratización en los estados y municipios;
- Federalismo fiscal y el proceso descentralizador;
- Políticas descentralizadoras de competencias federales y fortalecimiento de competencias estatales y municipales; y
- Control político-administrativo y su impacto en los procesos descentralizadores.

2. Aportaciones sustantivas

Algunos de los subtemas que fueron destacados por los ponentes giraron en torno a lo siguiente:

- Aspectos fiscales;
- Desarrollo urbano;
- Necesidades de infraestructura básica de servicios;
- Modificaciones en el marco jurídico normativo;
- Requerimientos de mayores capacidades, competencias, responsabilidades y recursos municipales;
- Planeación y estrategias de modernización y desarrollo; y,
- Discusiones en torno a los principios de democracia, soberanía y autonomía municipal.

En el tema fiscal, los aspectos más sobresalientes planteados en los trabajos realizados por Santiago Velasco, José G. Moreno, Alfonso Iracheta, Iván Molina, Eduardo González, Rosa M. Sánchez y Marco A. Becerril, fueron los siguientes: a partir de la premisa fundamental de que las relaciones intergubernamentales de carácter fiscal entre la federación y los estados se han caracterizado históricamente por un marcado centralismo, enfatizan que en ello se vulneran los principios federalistas, erosionando la autonomía, la capacidad de decisión y el desarrollo integral

de las entidades federativas, lo cual conduce a un desequilibrio entre sus intereses y los de la federación. Propusieron, para corregir la situación anterior, realizar modificaciones al marco jurídico que signifique ampliar la competencia tributaria de las entidades federativas y una transformación de los esquemas normativos orgánicos y funcionales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente, que se traduzca en una mayor libertad administrativa y disponibilidad de recursos financieros.

Algunas otras propuestas incluyen tratar los temas de reingeniería municipal que comprenda las funciones fiscales del municipio y que conduzcan a su mayor eficiencia y productividad. En ese mismo sentido se comentó la conveniencia de ampliar la base de la participación social como gestor en la administración pública.

El tema de desarrollo urbano fue expuesto por Jesús Aguilera y Ana Lourdes Vega quienes destacaron la necesidad de impulsar modificaciones al artículo 115 constitucional para fortalecer el ejercicio de las autoridades municipales en cuanto a la planeación del desarrollo urbano y el suministro de servicios públicos. Adicionalmente, se consideró importante el mejoramiento y actualización de los planes de desarrollo urbano así como la adecuación de los presupuestos de las obras de infraestructura a dichos planes y que, en consecuencia, el financiamiento se defina de antemano en los planes de desarrollo urbano estatales.

Respecto a las necesidades de infraestructura básica de servicios, Pablo Vinageras propuso adecuaciones o la promulgación de nuevas leyes para reforzar el marco jurídico de la provisión y producción de infraestructura básica.

Felipe de J. Hernández resaltó la importancia que tiene para el mejoramiento de la gestión pública el fortalecimiento de los sistemas de entrega-recepción y de evaluación periódica y permanente, así como lo referente a la incorporación de las nuevas autoridades en el ámbito local.

Rosa M. Sánchez destacó la necesidad de emprender acciones en materia de instrumentación de la gestión municipal para elevar la eficiencia y eficacia y propuso entre otras: el establecimiento de unidades que vinculen las acciones de planeación y asignación de recursos, la integración de equipos multidisciplinarios y el diseño y aplicación de metodologías que fortalezcan la capacidad operativa de los ayuntamientos.

Carlos Massé señaló que en el rediseño del Estado se deben diversificar las políticas para actuar con sentido público y para contribuir a los procesos de gobernabilidad y democracia.

Rigoberto Soria propuso un modelo de descentralización de los servicios municipales en base a las características técnicas y al principio fiscal que subyace en cada uno de ellos. Parte de dos marcos conceptuales: la clasificación de los servicios municipales en base a su naturaleza técnica y la aplicación de los principios fiscales en los diferentes servicios municipales.

Jaime Ramírez consideró importante estimular un marco global que comprenda la participación social creativa en todas las tareas que tienen que ver con la función pública.

Eduardo Sandoval demandó que en la restauración del federalismo y en los procesos de descentralización se incorpore el otorgamiento jurídico y práctico de la autonomía de los pueblos indios. Asimismo, señaló que las comunidades indígenas sean reguladas a través de un estatuto que les otorgue autonomía para gobernarse, administrarse y juzgarse a sí mismas; además les garantice la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social.

Miguel Herrera López destacó como aspecto central a tomarse en cuenta al analizar el federalismo, la gran desigualdad y diversidad que existe entre los estados. Consideró que la política del nuevo acuerdo debe comprender la desconcentración de las decisiones políticas; la concertación con las comunidades indígenas; la transformación de las estructuras gubernamentales; y la programación y realización de acciones inmediatas.

Roberto Gómez Collado consideró necesario que las autoridades municipales asuman la responsabilidad de regular el uso del suelo y promuevan obras de infraestructura.

Carlos Rábago Saldívar destacó la necesidad de contar con un programa para profesionalizar a los servidores públicos municipales como un mecanismo que facilite la continuidad de los programas de gobierno; mejore los métodos y técnicas de programación, presupuestación y administración tributaria municipal; promueva la eficiencia en la prestación

de servicios y en la administración de los recursos; y amplíe gradualmente la capacidad crediticia de los gobiernos municipales.

Apolinar Mena Vargas reiteró la impostergable necesidad de promover un nuevo federalismo, menos centralista, basado en estados y municipios, más autónomos, financiera y políticamente, que faciliten la integración y la participación ciudadana y la democratización. Se pronunció por un federalismo fortalecido en base a la articulación y la coordinación de acciones entre la federación y los estados.

Marco Antonio González Pineda enfatizó la importancia de que las políticas públicas se orienten a encontrar fórmulas fiscales redistributivas que promuevan mayores niveles de desarrollo.

Carlos Sorroza Polo y Oscar Cuéllar hicieron referencia a los requerimientos de capacidad técnica que se necesitan para cumplir la normatividad de la Secretaría de Desarrollo Social; que hay diferencias operativas muy grandes y es indispensable que las comunidades conozcan los programas disponibles para los ayuntamientos. Destacaron la necesidad de ampliar las labores de capacitación al interior de los Consejos de Desarrollo Municipal y, simultáneamente, adecuar o hacer más expeditos los requisitos y mecanismos que se utilizan para la aprobación y ejecución presupuestal. Agregaron que hace falta un esfuerzo para diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas.

Carlos Arriaga Jordán expresó la necesidad de crear un nuevo modelo de desarrollo sustentado en una mayor participación social que permita: elevar la producción de alimentos; brinde oportunidades de empleo; desarrolle armónicamente las actividades agropecuarias y mejore los niveles de bienestar social.

José Aranda Sánchez presentó una Propuesta de Estrategia de Modernización Agropecuaria para el Estado de México. En su trabajo planteó la necesidad de coordinarse con los productores organizados en Unidades de Servicios Municipales para la realización de las tareas agrícolas comunes.

Isidoro Liendo Vera analizó los fenómenos que desencadenan las relaciones de dependencia, y se manifestó a favor de la autodependencia y la participación en las decisiones, en la creatividad social, la autonomía

política, la justa distribución de la riqueza y el respeto a la diversidad de identidades.

Adrián Moreno Mata y Salvador Espinosa Morán resaltaron que las responsabilidades recientemente delegadas a nivel estatal —como la educación y servicios de salud— han implicado mayores responsabilidades de gasto para los estados sin una contraparte del lado de los ingresos, y que dicha descentralización no ha significado una verdadera federalización. Propusieron que en los próximos años se lleven a cabo verdaderos procesos integrales de descentralización como alternativa a la exclusión que ha experimentado la participación social en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Roberto Moreno Espinosa destacó la importancia de que el gobierno y las administraciones de las entidades federativas apoyen a los municipios en sus respectivas jurisdicciones para lograr una mayor identificación con las necesidades locales y con las instancias de política, gobierno y administración.

Jorge Estrada Franco propuso revisar el pacto federal y establecer un nuevo federalismo correlativo con el desarrollo futuro de regiones, estados y municipios; que precise distintos niveles de competencia y responsabilidad compartida.

Marcial Hernández Ríos demandó que el municipio —previas reformas legislativas— asuma la vigilancia, la rectoría y la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales y sancione las prácticas destructivas y contaminantes.

Finalmente, Braulio Guerra Malo se refirió a la creación de la Comisión para el Fortalecimiento del Federalismo en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo y destacó que tiene como objetivos principales impulsar la descentralización y consolidar los procesos que sobre el particular se han realizado en materias como ecología, salud, turismo, educación, desarrollo social, agricultura, ganadería, recursos naturales, seguridad social y seguridad pública. Asimismo consideró que sin modificaciones a la Constitución Federal no podrá impulsarse una auténtica descentralización.

3. Conclusiones

El tema "Teoría y Práctica de la Descentralización y el Federalismo" es hoy en día uno de los aspectos centrales de la agenda presidencial. En consecuencia, para fortalecer al país entero, bajo un criterio de equidad, se debe construir un federalismo, que sea el fundamento de la unidad nacional.

El proceso de construcción de la democracia demanda el reconocimiento de la pluralidad, el impulso a la participación ciudadana, la reforma electoral "definitiva", el mejor funcionamiento de la división de poderes, y el cumplimiento cabal del Estado de Derecho.

Para realizar este proceso de transición democrática se deben cumplir condiciones de posibilidad, entre las cuales es pertinente destacar las siguientes:

- Fortalecer las instituciones republicanas y el Estado de Derecho para proporcionar un cauce democrático verdadero a la vida política local.
- Fortalecer el papel de los estados y de los municipios en el esquema de distribución de las competencias, los recursos y las responsabilidades.
- Establecer la equidad entre la federación, estados y municipios en la distribución de los ingresos fiscales e impulsar la capacidad de los poderes locales para generar mayores ingresos propios.
- Impulsar el desarrollo municipal y mejorar la capacidad de administración, gestión, prestación de servicios y ejecución de proyectos de los distintos órdenes de gobierno.
- Promover el desarrollo regional convocando a todos los sectores de la sociedad.
- Establecer en cada entidad un sistema de coordinación hacendaria que articule de manera efectiva la relación de estados y municipios en materia de planeación, ingresos, gasto y endeudamiento.
- Desarrollar mecanismos y fórmulas de co-financiamiento de proyectos y de prestación de servicios.

- Fortalecer una mayor participación para definir prioridades y, simultáneamente, generar mayor capacidad de inversión y adoptar nuevos esquemas para la prestación de servicios.
- Asumir nuevas responsabilidades en materias que se descentralicen en el ámbito federal.
- En materia de deuda pública, impulsar nuevas modalidades para asegurar su destino productivo, la rentabilidad de proyectos, fuentes directas de pago, esquemas combinados de recursos para potenciar el crédito así como una mayor participación de los sectores social y privado.
- Fortalecer la capacidad financiera, administrativa y de gestión, así como conformar sistemas estatales de administradores públicos que impulsen y estimulen la profesionalización y la permanencia del personal en el servicio público.

Finalmente, los retos y oportunidades de superación que están planteando hoy los temas del federalismo, la democracia, la gobernabilidad, la reforma del Estado y la descentralización invitan de manera permanente a analizar, reflexionar y buscar nuevos esquemas para establecer un acuerdo interinstitucional y una mejor estrategia político-administrativa. Ello permitirá sustentar la autonomía de los órdenes federal, estatal y municipal de gobierno e impulsar, a la vez, sus niveles de cooperación que contribuirán a vincular la identidad nacional y regional para tender un puente entre la herencia y el proyecto de un México más justo, democrático, soberano y promisorio.

RELATORIA DEL TEMA III LA PARTICIPACION SOCIAL FRENTE A LOS PROCESOS DESCENTRALIZADORES EN AMERICA LATINA

Daniel Acosta Cazares*

Resulta difícil sintetizar en apretadas conclusiones los argumentos interesantes, pero densos de los distinguidos participantes. A continuación haré un esfuerzo por subrayar los elementos centrales de las participaciones vertidas en esta mesa sobre "La participación social frente a los procesos descentralizadores en América Latina".

En su intervención, el Doctor Pedro Zorrilla subrayaba un hecho de gran centralidad para la ética política actual, es decir, la necesidad de que el poder se legitime a través de la fidelidad a los principios que lo generan. Esto es así, toda vez que si bien la política es el campo de la eficacia, ésta debe necesitar de principios éticos para su vertebración. Lo anterior se vincula a la ineludible afirmación de que el progreso por sí mismo no puede resolver problemas de justicia social. Nuevamente el viejo pero complicado dilema entre crecimiento y desarrollo económicos, entre maximización economicista y desarrollo social.

Al afirmar que la descentralización política es requisito fundamental de la democracia, el Doctor Zorrilla destacó la importancia de la multiplicidad de centros impulsores, un poco recordándonos a la teoría poliárquica de la democracia de Robert Dahl. Abordando el tema de la autonomía, enfatizó la necesidad de ser cuidadosos, y subrayó la conveniencia de reforzar los mecanismos jurídico-constitucionales que garantizan la unidad nacional. Esto quiere decir que la descentralización tiene que fluir en todos los órdenes de gobierno, pero de manera armónica con la unidad nacional. Lo sintetizó diciendo que la política y planeación nacionales han de coexistir con la descentralización y las autonomías.

* Vocal Ejecutivo del Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

Al referirse a los aspectos más puntuales sobre los procesos de descentralización, destacó un hecho fundamental de los mismos: estos procesos, que aún y cuando necesitan de soporte técnico, tienen un carácter fundamental y esencialmente político. Asimismo se destaca la inconveniencia de adoptar esquemas uniformadores de descentralización para actores claramente desiguales.

Otro elemento importante de la ponencia fue establecer parámetros que debiesen normar la relación entre democratización y actualización administrativa. A tal efecto se propuso una nueva política de administración pública, que incluya de manera central su democratización.

Por último, el Doctor Zorrilla nos dejó ver que la democratización de las estructuras administrativas supone afinar procesos y actitudes del funcionario frente a los ciudadanos. Este proceso de avance debiese ser recíproco por los partidos políticos.

A fin de analizar las formas y alcances de la participación social, el Doctor Luis F. Aguilar adoptó como método el contextualizarlas a la luz de algunas características de nuestro sistema político. En una visión clásica de nuestro sistema político afirmó que en primer término, éste se estableció economicistamente. Es decir, estaba orientado a resolver los problemas centrales de la producción y la gobernabilidad, lo cual se tradujo a través de las grandes organizaciones del capital y el trabajo. Estas se constituyeron en los mecanismos a través de los cuales fluía la participación.

Como segunda y tercera características de nuestro sistema a través de las cuales el ponente analizó la participación social, se encontraban el monopartidismo y las tendencias centralizantes. Ello suponía una configuración jerárquica y vertical que a su vez produjo fenómenos estatizadores de la sociedad, asignándole por ende a la participación social un rol residual y comportamentalizado.

Como fenómeno adicional de participación se dio la existencia de instituciones de asistencia privada sin intencionalidad política, y estructuradas por la solidaridad social y la autonomía. De lo anterior parte el Doctor Aguilar para distinguir las dos grandes corrientes de participación social. Primeramente, aquellos movimientos sociales estructurados a partir de comunidades de vida, y en segundo término las asociaciones civiles que abanderaban causas cívicas y humanitarias.

Ambas corrientes de participación tuvieron, en su opinión, el efecto de descentralizar el poder en dos distintos ejes. El primero de ellos, al que le denominó eje político-institucional, tuvo como esencia la reivindicación de la naturaleza federalista del Estado mexicano, subrayando el significado e importancia del gobierno local. El segundo eje, que llamó político-administrativo, ha significado recuperar, más que restituir, el significado de la participación en los distintos órdenes de gobierno. Abrir el gobierno a la sociedad.

Se señalaron como condiciones para cumplir una descentralización democrática: la existencia de gobiernos locales democráticos producto de competencia genuina; tener una clara idea de las capacidades de los gobiernos locales; y darle una sanción jurídica a las formas de concesión a comunidades y organizaciones sociales.

De manera correcta, el Doctor Aguilar señaló la existencia de pronunciamientos en tal sentido en el Plan Nacional de Desarrollo. Esto claramente significa que lejos de ir a la zaga, el Estado mexicano adopta posiciones vanguardistas en relación a la participación social.

En su intervención, el Doctor Jaime Ahumada Pacheco enfatizó el proceso a través del cual el viejo pacto centralista va abriendo paso a un nuevo pacto plural y descentralizado. Como elemento central de su participación, analizó en términos de desarrollo y gobernabilidad la capacidad de los municipios latinoamericanos para articular mecanismos de planeación. Esto se torna particularmente importante a la luz de los fenómenos de globalización económica que claramente tienen incidencia en los gobiernos locales, acertadamente cuestionó la preparación de los municipios para afrontar fenómenos tan importantes.

En relación a cuál debiese ser el rol de los gobiernos subnacionales, señaló que la respuesta a esta pregunta es urgente, toda vez que es impostergable hacer partícipes a los gobiernos locales en las agendas nacionales del desarrollo.

Tareas urgentes para tal efecto lo son: la democratización del Estado y la sociedad; la descentralización de la administración interior del Estado. Esto debe responder a la necesidad de compatibilizar el funcionamiento de los mercados con la función estratégica del Estado en relación a la justicia social.

Finalmente, Jaime Ahumada termina proponiendo una relación causal que se antoja vertebral para el futuro del desarrollo latinoamericano, como lo es el que a mejor gobierno local, mejor gobierno nacional, y por ende mejor democracia.

En su disertación Sergio Elías Gutiérrez realizó la historia crítica, no sólo de los mecanismos tradicionales de respuesta del Estado mexicano a las demandas sociales, sino también de las instancias y mecanismos de coordinación intergubernamental para la planeación y el financiamiento del desarrollo.

De manera interesante comentó cómo las sociedades locales empezaron a disfrutar, y simultáneamente padecer, la ausencia de un gobierno federal omnipresente. Cabe sin embargo destacar a este respecto que más que tratarse de fenómenos de abandono de responsabilidades federales nos enfrentábamos a un problema que podría ser mejor encuadrado en los términos de la crisis fiscal del Estado contemporáneo.

Al analizar la experiencia del Estado de Nuevo León en materia de participación social, Sergio Elías señalaba fenómenos de manipulación de ésta, y en su momento de obstaculización de la misma al desarrollo. Esto subraya la conveniencia, a mi entender, de sumarnos a la tarea de construir mecanismos institucionales que le den el espacio a una participación social constructiva e inteligente. Sólo esta tarea, en la que el Plan Nacional de Desarrollo sobresale por su firme convocatoria, podrá evitar que nos enfrentemos ante el escenario pesimista que identifica a la participación social como un fenómeno potencialmente dictatorial y obstaculizante.

Son la participación social y la descentralización canales privilegiados a través de los cuales necesariamente fluye la consolidación democrática de nuestros países latinoamericanos.

DOCUMENTOS

MENSAJE DE BIENVENIDA A LOS PARTICIPANTES EN EL ENCUENTRO

Marco Antonio Morales Gómez*

Para los universitarios del Estado de México es muy grato recibir en sus instalaciones a invitados especiales y a participantes en el Encuentro Nacional "*Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México*", organizado conjuntamente con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Compartimos la certeza de que los trabajos a realizar durante estos tres días, enriquecerán los conceptos que actualmente se tienen de los temas propuestos para discutirse en las diferentes mesas de trabajo.

En el terreno académico este encuentro coincide con el momento en que las corrientes del pensamiento más progresistas de nuestro país, están realizando cambios de estrategia en la administración pública y en la participación de los ciudadanos, que permitan fortalecer el federalismo como base y como sustento de la vida nacional.

Hoy se cuestiona la distribución de potestades entre los distintos niveles de gobierno a fin de ampliar el campo de acción de los estados y los municipios, frente al papel rector de los poderes federales y la participación de la sociedad en la tarea de gobernar. Existe un impulso vital que busca avanzar en el desarrollo institucional del país a partir de la existencia de entidades federativas fuertes y progresistas, depositarias de mayores responsabilidades con el concurso nacional y sin omitir los rasgos y particularidades que regionalmente las identifican.

En el análisis de esta cuestión a los mexicanos nos asiste una rica experiencia histórica en la que la confrontación y el debate y aún la lucha

* Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, y miembro del Consejo Directivo del IAPEM.

armada se resolvieron siempre a favor del pacto federal surgido de nuestra propia raíz como nación.

Los hombres más lúcidos del liberalismo mexicano del siglo XIX interpretaron correctamente la voluntad social y consolidaron el federalismo a partir de la Revolución de Ayutla y hasta llegar a las modernas concepciones de la Constitución de 1917. A nuestra generación le corresponde perfeccionar ese modelo de desarrollo social, económico, político y cultural, para dar nuevo cauce y renovado dinamismo a la vida nacional.

La mecánica prevista para desarrollar este diálogo y reflexión académicos arrojará seguramente excelentes resultados, pues las conferencias magistrales sobre los diversos temas se verán complementados por una vigorosa participación en la mesa de aportaciones y en la mesa de debates, con las modalidades apropiadas al fin que perseguimos.

Sr. Lic. César Camacho Quiroz, Gobernador del Estado de México, los universitarios de esta casi bicentenaria máxima casa de cultura y *Alma Mater* de la juventud mexiquense, por mi conducto, le ofrecen el fraternal saludo institucional a uno de sus pares, distinguido universitario e integrante de nuestro claustro académico. Le manifestamos que al ser participantes todos los aquí reunidos, de una de las máximas prioridades y preocupaciones de su gobierno, juzgamos que el Encuentro Nacional que hoy nos ocupa, dará pauta a nuevas directrices y orientaciones que por su contenido teórico se convierten en basamento en el umbral del siglo XXI para la consolidación y el fortalecimiento de la descentralización y el federalismo en México.

Tenga la certeza, Sr. Gobernador, de que en torno a la actividad de los participantes se manifestará la hospitalidad de esta comunidad académica que expresa su afectuosa bienvenida a los aquí presentes, con el deseo de que los resultados del Encuentro se traduzcan en acciones y en realizaciones.

EXPOSICION INTRODUCTORIA DEL ENCUENTRO

Néstor Fernández Vertti*

Señor Gobernador, Licenciado César Camacho Quiroz:

Transmito a usted un respetuoso saludo de parte del Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Licenciado Adolfo Lugo Verduzco, quien hubiese deseado estar presente en este acto de gran trascendencia, que hoy habilita un foro para el intercambio de ideas y experiencias sobre las perspectivas de la descentralización y del federalismo en México.

La realización de este evento ha sido posible gracias a la coordinación de esfuerzos entre instituciones de prestigio, que se reúnen para trabajar en propósitos comunes, con el interés de contribuir en la discusión de una problemática nacional como la que este día nos convoca.

Sin duda, este Encuentro Nacional permitirá a los participantes obtener una rica experiencia, derivada de la diversidad de opiniones que aquí se expresen; quizás, en algunos casos, hasta antagónicas.

Sin embargo, existe un factor común que permite la convergencia de todos los que estarán presentes durante tres intensas jornadas de trabajo: la profunda preocupación por coadyuvar activamente en los procesos de descentralización de la vida nacional y fortalecimiento del pacto federal en nuestro país.

Federalismo, descentralización y gobernabilidad son conceptos interrelacionados. Un país federal y descentralizado permite crear mejores condiciones de gobernabilidad, garantiza la participación de la comunidad y fortalece a las instituciones de la República.

* Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública.

El federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia; surge con las primeras aspiraciones de independencia del pueblo de México y se conjuga con su lucha por la soberanía nacional.

El régimen federal reconoce explícitamente espacios de autonomía y ámbitos de competencia jurídica, política y económica, necesarios para promover el desarrollo integral y con justicia social en nuestro país.

Los principios federales son esencia de nuestra unidad nacional; los distintos órdenes de gobierno están obligados a respetarse, coordinarse y cooperar, facilitando la comunicación entre gobierno y sociedad para el diseño e instrumentación de las políticas públicas.

La voluntad popular ha convocado, ha exigido, cada vez con mayor énfasis, un ejercicio pleno, vigente de los postulados federales.

La descentralización debe constituir un propósito permanente y creciente en todos los ámbitos de la vida nacional, pero muy particularmente en el ejercicio de la función administrativa del sector público.

Por esto, la labor permanente que ha desarrollado el INAP, de manera conjunta con los Institutos de Administración Pública en los estados, deja constancia de la preocupación institucional por participar en el proceso de transición del régimen actual de competencias de la federación, a las instancias locales de gobierno.

El Señor Presidente del INAP, me ha instruido para manifestar a las instituciones convocantes al Encuentro, un amplio reconocimiento por la atención y el esfuerzo que han dedicado para su organización y puesta en marcha.

Señores participantes:

Este Encuentro es ocasión propicia para que ustedes reflexionen acerca del federalismo en México y propongan renovados esquemas de descentralización, con la perspectiva de lograr un desarrollo equilibrado y equitativo entre las diversas regiones del país.

Estoy convencido que su participación les dejará una útil y valiosa experiencia, que será aplicada en beneficio de México.

MENSAJE DE INAUGURACION DEL ENCUENTRO

César Camacho Quiroz*

Señoras y señores:

Pocos son los temas que a lo largo de nuestra historia como nación independiente, han sido tan ampliamente debatidos como el federalismo. Su discusión lleva a precisar el país que otros diseñaron, y el proyecto de nación que queremos ser.

Ahora, los retos de nuestro tiempo están en alcanzar un mejor federalismo, un federalismo renovado que al articular el esfuerzo de las partes, haga más fuerte y más grande al todo nacional; que por respetuoso de las decisiones locales, contribuya a la desaparición de las inercias centralistas; que por participativo fortalezca la democracia en las comunidades; que por descentralizador aproveche y aliente las potencialidades regionales; de ahí la importancia del federalismo que hoy nos propone el presidente Ernesto Zedillo.

Pensarlo no es tarea fácil; hacerlo, mucho menos. Lo primero implica reflexionar sobre una gama de temas, que estoy seguro, ustedes sabrán enriquecer con sus puntos de vista, y lo segundo, obliga a todos a materializarlo con las tareas corrientes que a cada uno corresponde.

Por ello, con los mejores augurios, me es muy grato inaugurar hoy, 26 de octubre de 1995, el Encuentro Nacional *"Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México"*.

Hago votos porque las ideas que aquí se expongan y discutan, contribuyan al desarrollo de uno de los grandes temas de la vida municipal, estatal y nacional, que con el esfuerzo de todos, seguramente habrá de concretarse.

* Gobernador del Estado de México.

MENSAJE DE CLAUSURA DEL ENCUENTRO

Alberto Curi Naime*

Es un honor asistir con la representación del Gobernador César Camacho Quiroz, a la clausura de este trascendente evento en el que hemos tenido la oportunidad de escuchar disertaciones y opiniones diversas en torno a la descentralización y al federalismo en México.

Ha sido muy gratificante para nuestro estado constatar la conjunción de voluntades y esfuerzos de prestigiadas instituciones académicas y humanísticas como la Universidad Autónoma del Estado de México, que hoy amablemente nos brinda su hospitalidad; la Organización de las Naciones Unidas que, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, auspicia y promueve el estudio y el análisis sobre la descentralización de los gobiernos de América Latina; la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior; el Instituto Nacional de Administración Pública, en el marco de su cuadragésimo aniversario y, por supuesto, de nuestro Instituto de Administración Pública estatal.

A todas ellas, les expreso un profundo reconocimiento por auspiciar y propiciar espacios académicos para el estudio y el análisis de temas de gran relevancia para la vida contemporánea de México.

Desde el surgimiento del México independiente y hasta nuestros días, en diferentes contextos y entornos, siempre ha estado presente la idea del federalismo, más que como dogma o discusión teórica, como una alternativa que ha marcado el rumbo de nuestro desarrollo.

El federalismo, como sistema de gobierno encuentra su fundamento y legitimidad histórica en la Constitución Política de 1824, en la de 1857 cuando es restaurado y en la de 1917 donde se consolida. No obstante, a pesar de haber sido plasmado en nuestros ordenamientos legales, la

* Secretario de Administración del Gobierno del Estado de México y Vicepresidente del Consejo Directivo del IAPEM.

dinámica de desarrollo en el período postrevolucionario y las pautas políticas que prevalecieron en la época, propiciaron fenómenos centralistas que vinieron a trastocar la esencia misma del espíritu federalista.

Así, la inercia centralizadora se expresó con fuerza en las actividades políticas, administrativas, legislativas, judiciales, económicas y culturales del país.

Bien se preguntaba entonces y con razón Mariano Otero, cuando discernía acerca de como fortalecer el verdadero federalismo: "¿Cuáles son los límites respectivos del poder general y del poder de los estados? y una vez conocidos estos límites, ¿cuáles son los mejores medios de precaver la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los estados, ni éstos disuelvan la unión, desconociendo o usurpando sus facultades?".

Otero formulaba estas interrogantes y a la vez convocaba a todos los mexicanos para "atender un grande interés, el de la nación, volviéndole el pacto federal, el único pacto que podía salvarla".

Muchos años han transcurrido desde entonces; no obstante, su objetivo: el federalismo, cada día cobra mayor vigencia.

En la respuesta a estas preguntas se encuentra, precisamente, la posibilidad de coexistencia de auténticos órdenes de gobierno.

Por esta razón, hoy nos encontramos en un momento histórico en el que nuestras decisiones y voluntades han de convergir en torno a un propósito compartido: consolidar un nuevo federalismo.

Un nuevo federalismo que propicie una participación más amplia y decidida de los estados y de los municipios en la organización económica, política y social del país. Un nuevo federalismo que exige del gobierno de la República, la asunción del papel de promotor principal del fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las instituciones públicas locales.

Un nuevo federalismo que despliegue el dinamismo y la fortaleza de las diversas regiones del país y en el que las decisiones se den siempre con la participación de la comunidad.

En resumen, el propósito será lograr los consensos para edificar un nuevo pacto federal que permita distribuir, con más equidad, el poder económico y político a las entidades y ensanche los espacios de gestión pública a la sociedad civil, pues, desde la perspectiva del desarrollo de la libertad individual, los aspectos más negativos de la centralización, solo podrán limitarse en la medida en que haya un margen más amplio de pluralismo, descentralización y participación democrática.

Alexis de Tocqueville, uno de los máximos exponentes del pensamiento liberal, concebía al autogobierno local como una escuela insuperable para la política democrática, porque, decía él, contribuye a garantizar la libertad, a promover el bienestar y la prosperidad, y a estimular la energía social creativa.

El Estado mexicano es federal y nuestro sistema de gobierno es democrático y representativo. Ambos existen para preservar y fortalecer las libertades humanas, la unidad nacional y el desarrollo económico y social.

Por ello democracia y federalismo como estructuras fundamentales de nuestra vida colectiva, deben ser sinónimos de libertad, de participación, de respeto, de unidad aún en la diversidad y de distribución equilibrada del poder público.

El federalismo y la descentralización, contra lo que algunos creen, no debilitan la acción del gobierno, por el contrario, contribuyen a profundizar la cohesión nacional y permiten revertir el desequilibrio de las regiones desinhibiendo sus propias potencialidades.

Es indudable que el federalismo mexicano está fincado en nuestra historia republicana y liberal y orientado hacia un porvenir de desarrollo integral y justo; sin embargo, debemos reconocer que éste ha funcionado, de manera predominante, con rasgos acusadamente centralistas.

Esta inercia fustigada a menudo por todos, ha constreñido, sin duda, la capacidad de acción y gestión social de las entidades federativas.

He aquí la razón de seguir pugnando por un federalismo renovado que corresponda íntegramente a los ideales y propósitos del pueblo mexicano.

El sistema federal, en su nueva concepción, deberá garantizar el equilibrio entre los poderes, consolidar e impulsar la cooperación de los tres órdenes de gobierno, y ampliar los espacios de participación de la sociedad en los asuntos de interés público, pues se ha dicho y con razón que la fuerza del todo radica en la fuerza de las partes.

La descentralización, como condición obligada para un nuevo federalismo, es requisito indispensable para el mantenimiento de una sociedad más libre y cada vez más próspera.

Después de más de ciento cincuenta años de experiencia federalista, durante los cuales centralizando se fraguó la unidad de la República, hoy volvemos al impulso original de 1824.

En los albores del segundo milenio, la nación está empeñada, por voluntad de su gobierno y exigencias de su historia, en vigorizar la capacidad de acción y decisión de sus partes, transfiriendo a éstas facultades y recursos, reasignándoles así un papel más activo en el quehacer público.

La descentralización es, por tanto, uno de los signos de nuestro tiempo. Sin embargo, el proceso de descentralización no se agota en medidas formales, esto es, no se descentraliza por el simple mandato de la ley. Hay que revertir actitudes, revisar y modificar hábitos y tendencias políticas y administrativas, pues, paradójicamente, la voluntad descentralizadora genera resistencias. En el centro, donde para conservar el control, se pretexto la normatividad o la uniformidad de criterios; y en la periferia, donde ante las nuevas responsabilidades se prefiere, en ocasiones, no actuar para que la acción central siga sufriendo a la que ahora debieran desplegar precisamente, los estados y los municipios.

Por ello, el presidente de los mexicanos, Ernesto Zedillo, nos ha exhortado a construir un nuevo federalismo que, con pautas jurídicas, políticas, económicas y sociales apropiadas, genere las condiciones necesarias para lograr un genuino desarrollo regional a partir de cada comunidad, municipio y estado; esto es, un renovado pacto federal que responda mejor a los intereses y a las demandas de los ciudadanos.

En el mismo sentido, con plena convicción, el gobernador Camacho ha manifestado su firme decisión de impulsar, como programa toral de su administración, una intensa descentralización de facultades y recursos a

los municipios que propicie un auténtico equilibrio entre cada región y promueva mayor bienestar para todos los mexicanos, en especial para los que menos tienen.

En este contexto, el Encuentro Nacional que hoy concluye, nos ofreció la oportunidad de reafirmar que los cambios no pueden restringirse a un ámbito único, cualquiera que este sea, sino que es preciso elaborar propuestas integrales en las que no solo se modifiquen las relaciones entre las instancias de gobierno, sino también las del Estado con la sociedad, de tal manera que la acción gubernamental se traduzca invariablemente, en una mejor calidad de vida para la población.

Señores participantes:

Señoras y señores:

Quiero reiterar nuestro reconocimiento a las instituciones coauspiciadoras de este Encuentro, por su apoyo y disposición para la realización del mismo; a los conferenciantes magistrales por compartir con nosotros sus inquietudes, conocimientos y experiencias; a los ponentes y participantes por sus importantes aportaciones a los temas tratados en este histórico recinto; y a todos los que de una u otra forma hicieron posible la culminación de este Encuentro de ideas pero también de propuestas para un México mejor.

Dicho esto, con el permiso de todos ustedes y con la honrosa representación del Gobernador del Estado de México, Licenciado César Camacho Quiroz, me permito declarar formalmente clausurados los trabajos del Encuentro Nacional "*Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México*", con la convicción de que las conclusiones que de él se derivaron, contribuirán, sin duda, a consolidar nuestra vocación federalista, con renovada visión, pero sobre todo, con un férreo compromiso en torno a ésta.