

FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.

Dra. Ma. Del Carmen Ainaga Vargas. *

SUMARIO. Introducción. 1. Descentralización y participación ciudadana. 2. Federalismo y municipio. 3. El nuevo federalismo. Las nuevas relaciones intergubernamentales (RIG) 4. - La descentralización del poder del Estado. Conclusiones.

En este ensayo, se plantean las posibilidades de un Federalismo renovado, que no se traduzca en mero formalismo, sino por el contrario que se pueda traducir o dar origen a una institucionalidad democrática, y en el que el orden de gobierno municipal recobre su importancia.

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

Introducción

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

La vinculación entre la especialización o diferenciación funcional y el desarrollo, (aspectos de la descentralización), se expresa en el planteamiento de que una sociedad es más desarrollada en la medida de que es capaz de diferenciar y especializar el mayor número de aspectos. Así, un Estado moderno, debe transferir (descentralizar) responsabilidades y toma de decisiones en aras de una mayor exigencia de la sociedad y una mayor complejidad social que la modernidad impone.¹

La tendencia centralizadora que se manifiesta en México después del período revolucionario de (1910-1917) afectó la forma de dominación de los caciques regionales de manera que la resistencia al poder central tenía muchas causas, menos un proyecto democrático²

*Investigadora y Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.V

¹ E. CABRERO, y José Mejía, *Marco Teórico-Metodológico para el Estudio de las Políticas Descentralizadoras en México*, CIDE, México 1996, p.10

² F. Gil Villegas, "Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica" en: *Descentralización y democracia en México*, COLMES, 1999 p. 49-50

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

Estas apreciaciones nos sirven de punto de referencia para preguntarnos acerca de los obstáculos a una verdadera descentralización política, aquella que se traduzca en bienestar de la colectividad elevando su nivel de vida y su participación en los asuntos públicos.

En este trabajo se presenta la necesidad de la Descentralización a través de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) y la Participación ciudadana para dar forma a la reconstrucción de un verdadero federalismo en México.

1. Descentralización y participación ciudadana.

Según el informe sobre desarrollo humano 1995 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gente desea participar en los acontecimientos y procesos que configuran sus vidas pero esos impulsos crean muchos peligros y oportunidades. Pueden convertirse en una fuente enorme de vitalidad e innovación para la creación de sociedades nuevas y justas.³

La auténtica participación esta ligada al acceso al poder de decisión con el deseo humano de ser más sujeto que objeto en el proceso social.

La descentralización no es un fin en sí misma pero es indispensable para un desarrollo local y municipal saludable. La descentralización regional, afirma Boissier implica la necesidad de "construir política y socialmente las regiones" porque se requiere de un depositario adecuado, esto es, la comunidad organizada. Los gobiernos locales y municipales requieren de autonomía, de la participación y de un acertado control y fiscalización de la administración por parte de la ciudadanía, en un universo de legitimidad de las autoridades y de una alta capacidad de respuesta de las demandas de la sociedad. Esto implica también la necesidad de un proceso electoral creíble, y el desarrollo de la democracia local cobra un sentido más profundo en los niveles más bajos de la organización territorial, a nivel comunal, ahí donde los lazos con la población pueden ser más estrechos.⁴

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

³ PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1995.

⁴ Gerard Marcou, "Descentralización y Democratización del Estado" (Ponencia ante la II Conferencia internacional) Toluca, Mex. 27-30 de Julio de 2001, p. 4

El Modelo de Descentralización Intramunicipal aquí planteado supone la existencia de dos hipótesis respecto a la descentralización:

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

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

La participación la podemos entender de dos maneras:

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

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

El problema de una definición y caracterización general del municipio en México, es que hace pasar a segundo plano la importancia de muchos centros de población que no necesariamente son cabeceras municipales, y que reclaman también los beneficios de la descentralización. Así, no es difícil concluir que un proceso descentralizador no llevado a cabo hasta sus últimas consecuencias, es decir hasta las pequeñas comunidades locales, rancherías, barrios, pueblos, etc., no se corresponde con una democratización. El proceso descentralizador desde la Administración Municipal Central (A.M.C.) debe incluir actividades o servicios con participación de las U.M.D., en lo que se refiere a salud, educación, vivienda, seguridad pública.

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

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

La Administración Municipal Central, tendría así, en vez de una multitud exigiendo todo tipo de servicios, a los representantes de las localidades ofreciendo alternativas de

solución a los mismos. Finalmente nadie conoce mejor la solución del problema que el que lo sufre.

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

2. Federalismo y municipio

El fortalecimiento del Federalismo es, (o debiera ser) desde nuestra óptica, el punto de llegada de todos los esfuerzos descentralizadores y democratizadores. En este sentido, el municipio es el ente que debe de ser receptor de una gama de facultades que el centralismo y el presidencialismo le han arrebatado. Hay razones suficientes para pensar que el Estado Mexicano tiene la voluntad política de iniciar el proceso mencionado, pues el riesgo de la ingobernabilidad está presente.

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

1) Presidencialismo y Centralismo.

Estos dos conceptos se han confundido durante más de setenta años, sin embargo son dos males diferentes: i) El presidencialismo es darle preponderancia al titular del poder Ejecutivo, por encima de los otros dos poderes, el Legislativo y el Judicial. Esta anomalía se ha perpetuado y consolidado a través de toda la historia posrevolucionaria en México; ii) El centralismo es concentrar excesivamente las facultades del poder central, disminuyendo el de las entidades federativas.⁵

En México, desde la fundación del partido en el poder fundamentalmente se ha fortalecido tanto el presidencialismo como el centralismo, debilitando al federalismo.

2) Federalismo y Presidencialismo.

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

3) Federalismo y Centralismo.

El Federalismo no se completa con la división de poderes exclusivamente: se requiere de una redistribución de funciones entre los órdenes de gobierno (federación,

⁵ A. Díaz Pérez-Duarte, "Regenerar el Sentido del Federalismo" en: *Revista Artículo 115*, Centro de Servicios Municipales, México, 1999, p. 3

estado y municipio)⁶ en lo que conocemos como la división vertical y de la que tanto se admiraba A. de Tocqueville en su *La Democracia en América*. Como sabemos, la obra de Tocqueville como parte de la corriente de la teoría política de Locke y Montesquieu, es partidario de la preservación de la libertad mediante la configuración de un sistema de poderes para tal efecto. Pero también puso énfasis en la división vertical (y no sólo en la división horizontal), es decir, su preocupación más profunda fue la problemática de la centralización- descentralización del Estado.

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

El aspecto más relevante de la descentralización en México, ha sido que se ha incrementado la eficiencia administrativa federal con una mayor presencia en las entidades federativas y municipios o regiones, mejorándose, en cierta forma, los canales de comunicación en los dos sentidos para una mejor toma de decisiones. Pero desde el punto de vista político y por el manejo presidencial que hay de este mecanismo, es por lo que no puede ser una opción viable de democratización a nivel local, ni puede ser la alternativa para el desarrollo municipal que estamos planteando.

Con la descentralización hasta ahora puesta en marcha, la federación ha incrementado su capacidad de intervención en las economías locales, pero de lo que se trata es de trasladar recursos a los estados y municipios para que tengan un manejo autónomo de los mismos, como lo apuntamos líneas arriba. Otro aspecto más de esta descentralización "tradicional" es que ha incrementado los poderes federales por el incremento de sus burocracias (delegaciones, representantes, etc.) que han cumplido, entre otras, la función de verdaderos agentes de información para la federación.⁷

3. El nuevo federalismo. Las nuevas relaciones intergubernamentales (RIG)

Estamos de acuerdo con Marcello Carmagnani en que el Federalismo Mexicano no es ni una copia del norteamericano, "ni un producto vernáculo": es un proceso interactivo en donde las propuestas que vienen de otros contextos, son reelaborados a la luz de las necesidades y realidades mexicanas.⁸

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

⁶ Ibid

⁷ Aaron Segal, "El Federalismo y el Futuro Mexicano", en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 26, N° 12, México, Dic. de 1996, p. 1419

⁸ M. Carmagnani, *Federalismos Latinoamericanos*, op. cit. pág. 398.

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

Deil S. Wright ha definido a las RIG como aquellas relaciones que al contrario del viejo concepto estadounidense de Federalismo, toman en cuenta las relaciones nacionales-estatales, estatales- locales, nacionales- locales, nacionales- estatales- locales, e interlocales. Aspecto, que dicho sea de paso no ha sido ignorado por nuestra legislación, ni por la de E. U. sólo que se ha tendido a subrayar las relaciones entre el gobierno federal y los estados. Con las relaciones intergubernamentales, según Wright, se entienden todas las permutaciones y combinaciones de las relaciones entre la totalidad de las unidades de gobierno.⁹

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

Consecuencia de este conflicto intergubernamental, se advierten en el Federalismo mexicano como en el estadounidense, una serie de actitudes por parte de los funcionarios acerca del sistema federal, mismas que se derivan de la forma como perciben los funcionarios las perspectivas y posición de cada uno de ellos. Así, los funcionarios federales de las diferentes secretarías de Estado consideran sus puntos de vista como los más extensivos y multifacéticos y ven a los niveles estatales y municipales como según el esquema tomado de Deil Wright, la visión de la pirámide invertida.¹⁰

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

La forma de un "reloj de arena", (que observa el citado autor para el caso norteamericano, y desde nuestro punto de vista válido para el caso mexicano) se advierte en la perspectiva de los funcionarios municipales los cuales comparten muchos puntos de vista con el nivel federal, no siendo así con el nivel estatal que los limita y ahoga.

La idea de las RIG sirve desde nuestro punto de vista para una mejor comprensión de los aspectos contemporáneos de nuestro sistema político y para darle una mayor dimensión al concepto del Federalismo, o como afirma Wright, con las RIG como lente conceptual, podemos observar, clasificar y acumular conocimientos acerca de los cambios sociopolíticos recientes.¹¹

⁹ Deil Wright S., *Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos*, Editorial Reus, México, 2000, p.11

¹⁰ *op.cit.* p.18

¹¹ *Ibidem*

El Federalismo consiste en la división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y de funciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno, dentro de un Estado-nación. En el Estado Mexicano las divisiones territoriales son los estados y municipios que cuentan con poderes de "jure" pero no de hecho para mantener su autonomía e identidad.

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

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

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

4.La descentralización del poder del estado

Convenimos entonces que el Federalismo mexicano debe, en las actuales circunstancias corregir sus desvíos y dejar que como lo consagra el Artículo 115 Constitucional, nuestras entidades federativas y municipios se desarrollen como instituciones autónomas y como asientos de la soberanía popular. Los poderes locales deben recobrar su autonomía política. No es suficiente con la independencia económica. El Estado debe empezar a descentralizarse, es decir, a diluirse el poder presidencial autoritario en una difusión de facultades que redistribuyan la capacidad de toma de decisiones en los niveles de gobierno inferiores.

Los acontecimientos de Chiapas nos revelan que los grandes problemas que padecen nuestros gobiernos locales y municipales no se resuelven con más recursos económicos únicamente, sino con la descentralización política. Los estados y municipios necesitan libertad política y esto significa concebirse como unidades ciudadanas y autónomas para gobernarse. El Federalismo debe concebirse como autogobierno.¹²

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

¹² A. Córdova, "Federalismo y Democracia" en Supl. *NEXOS*, N° 70, México, Abril de 1999, p. III-VI

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

Conclusiones

Los procesos democratizadores que se desarrollan en los gobiernos latinoamericanos, obligan a repensar la nueva articulación entre Estado y sociedad civil y a imaginar las formas de participación y representación en la solución de los conflictos políticos, que los mismos han generado. Los procesos democratizadores no se han consolidado en la región, y en particular en México, porque existen "enclaves autoritarios" heredados del viejo sistema político que se niega a dar paso a lo nuevo.

En este tránsito de nuestra sociedad hacia otros esquemas, encontramos problemas políticos emergentes los cuales entendemos como aquellos que devienen del paso de una sociedad tradicional a una moderna o posmoderna, de una ruptura con el viejo orden que da lugar a un nuevo orden. Se advierte, por otro lado, un período en el que nuestro equilibrio y la estabilidad se caracterizan por el riesgo y la incertidumbre.

Por ello, dentro de la nueva racionalidad del Estado que no se deriva ya de una fuerte presencia en la sociedad, surgen los procesos descentralizadores como mecanismos para la solución de los conflictos, que se articulan con los mecanismos (ya gastados por cierto, pero eficientes aún) de la concertación social y política para lograr la gobernabilidad.

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

Fundamental para la "reconstrucción" del Federalismo es una nueva y más justa distribución de los recursos entre la federación, los estados y los municipios. Consecuente con la reasignación de los recursos se necesita de una administración eficiente y honrada (de ahí la importancia de la participación de la ciudadanía en la gestión municipal) sin la cual los recursos se escurrirían sin control. Para que todo lo anterior suceda dentro del marco del Estado de Derecho y sin el peligro de la desintegración nacional, se requiere el fortalecimiento del poder Judicial, una reforma electoral a fondo y un sistema de partidos competitivos.

Finalmente, creemos que si todo lo anterior se cumple estaríamos asistiendo a un proceso de descentralización del poder del Estado. Podría el poder presidencial empezar a diluirse para fortalecer la capacidad de toma de decisiones a nivel estatal y municipal en estas circunstancias.

Bibliografía

CABRERO, E. y José MEJÍA, *Marco Teórico- Metodológico para el Estudio de las Políticas Descentralizadoras en México*, CIDE, México, 1996.

CÓRDOVA, A. "Federalismo y Democracia" en Supl. *NEXOS*, N° 70, México, Abril de 1999.

CARMAGNANI, M., *Federalismos Latinoamericanos*, México, F.C.E., COLMEX ,1993.

DÍAZ PÉREZ-DUARTE, A., "Regenerar el Sentido del Federalismo" en: *Revista Artículo 115*, Centro de Servicios Municipales, México, 1999

GIL VILLEGAS, F,"Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica" en: *Descentralización y democracia en México*, COLMEX, 1999.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1995.

MARCOU, Gerard, "Descentralización y Democratización del Estado" (Ponencia ante la II Conferencia internacional) Toluca, México, 27-30 de Julio de 2001, p. 4

SEGAL, Aarón, "El Federalismo y el Futuro Mexicano". en *Revista Comercio Exterior* Vol. 26, N° 12, México, Diciembre de 1996.

WRIGHT S., Deil, "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos, Editorial Reus, México, 2000.