

HACIA UNA COHERENTE ARQUITECTURA DE GOBIERNOS EN MÉXICO

Carlos H. GADSDEN CARRASCO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes históricos*. III. *Hacia una coherente arquitectura de gobiernos*. IV. *Modelo estratégico para un auténtico federalismo*. V. *Conclusión*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Inmersos en los procesos de globalización,¹ los países de América Latina han emprendido en las últimas décadas del siglo XX un acelerado proceso de transformaciones, todas ellas orientadas a la apertura de las fronteras comerciales, un incremento en la inversión extranjera directa, avances tecnológicos, pero sobre todo han dedicado esfuerzos a la revisión y modernización del Estado, para convertirlo en un ente ágil, delgado, oportuno y transparente que cumpla con las obligaciones que son de su competencia y que se traduzcan en resultados positivos para la sociedad.

En este tenor, los principios estructurales del federalismo están convirtiendo a éste último en una de las herramientas políticas más finas y útiles para la gobernabilidad democrática entre naciones y estados.

Así la solidaridad como principio de cohesión y la subsidiariedad como principio de división responsable de tareas y apoyos han demostrado su utilidad en la construcción de estructuras que buscan la unidad en la diversidad.

¹ Giddens, Anthony, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998, p. 33. "Globalization in sum, is a complex range of processes, driven by a mixture of political and economic influences. It is changing every day life, particularly in the developed countries, at the same time as it is creating new transnational systems and forces..It is more than just the backdrop to contemporary policies".

Sin ellas no podría pensarse la hoy Unión Europea y no sería imaginable un posible esquema de gobierno internacional que gobernara al menos una parte del proceso globalizador, como reiteradamente han sugerido algunos especialistas.

En México, el federalismo se ha convertido en una herramienta privilegiada de política pública para alcanzar la unidad en la diversidad de manera solidaria y subsidiaria entre los estados y la Federación e incluso los municipios, y lograr así, una coherente arquitectura de gobiernos de cara a los ciudadanos.

La promoción de un auténtico federalismo constituye una de las prioridades de la actual administración pública. El Ejecutivo federal ha expresado su compromiso de acelerar el proceso de federalismo en México y para ello ha plasmado su voluntad federalista en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 como una de las cinco normas básicas de acción gubernamental y establece, que el objetivo es llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que permitan el impulso de una descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad.

Para lograrlo se parte de la base de que sean las mismas entidades federativas y los municipios los que determinen las estrategias para resolver dichas necesidades.

Por eso México, como muchos otros Estados-nación del continente americano ha optado por instituir un régimen de gobierno basado en una forma política de organización que otorgue facultades y responsabilidades a las entidades federativas y los gobiernos locales.²

Lo anterior se constituye como el eje rector del cambio que genera una interdependencia entre Estado y sociedad. El resultado será mucho más positivo en la medida en la que se tengan mayores beneficios para la ciudadanía y en la medida en la que se logre un equilibrio entre el autogobierno y la coordinación intergubernamental.

En síntesis, lo que se busca es pasar de gobiernos paralelos que compiten ante una misma población y en un mismo territorio hacia una coherente arquitectura de gobiernos solidaria y subsidiaria que acerque la función pública a los ciudadanos.

² <http://www.cedemun.gob.mx> “En la actualidad la República mexicana está conformada por 1 Distrito Federal y 31 estados. Así como por 2,427 municipios”.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

México tiene fuertes lazos históricos en materia de federalismo. Los ideales de libertad, igualdad y justicia datan desde los inicios del siglo XIX. Desde su llegada en 1519, los españoles impusieron dos tipos de conquista, la militar y la religiosa. Ambas conllevaban rígidos esquemas verticales, antidemocráticos y autoritarios, que dieron como resultado el establecimiento de regímenes elitistas y concentraciones de poder.³

Desde el último tercio del siglo XVIII se tuvo un nuevo régimen del espacio territorial y administrativo con la implantación del sistema de las intendencias y las comandancias de las provincias internas. Por una parte se uniformaba la administración, que se encontraba viciada con esta variación de jurisdicciones, y que fue resultado del régimen de intendencias establecido. Por la otra parte, se creó un gobierno de excepción para unas regiones específicas, como por ejemplo la región del Septentrión.⁴

Esta reforma sufriría con el tiempo diversos ajustes y un nuevo cambio con la aplicación de la Constitución española de 1812, misma que instauraba ayuntamientos por todo el territorio y siete diputaciones provinciales, que más tarde participarían en la administración. Esto generó un profundo abismo de desigualdades sociales y una alta concentración de riquezas, principalmente de tierras y animales. Diversos cambios que estaban inscritos en un complejo marco social, político y económico tanto en el orden nacional como en el internacional provocaron la desarticulación de la administración, misma que se vio incrementada por la lucha insurgente iniciada por Miguel Hidalgo.⁵

Fue así, que en 1813 cuando parecía que la causa de la independencia estaba perdida, un reducido grupo de ciudadanos se reunió, respondiendo

³ Rodríguez, Jaime E., “La independencia de la América española: Una reinterpretación en Guedea, Virginia”, *La revolución de Independencia*. México, El Colegio de México, 1995, p. 192. “Los estudiosos han descrito al nuevo mundo de la Nueva España como una sociedad de clases y razas, un sistema de castas, una jerarquía en orden descendiente de españoles europeos”.

⁴ Vázquez, Josefina Zoraida, “El federalismo mexicano 1823-1847”, Carmagnani, Marcelo (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 18.

⁵ *Idem*.

a una convocatoria del insurgente José María Morelos a pensar los “porqués” y los “para qué” del nacimiento de México como República libre e independiente.

Este grupo de mexicanos de distintas procedencias y de variadas condiciones de vida, se puso como objetivo escribir en un documento los anhelos de la nación por los cuales valía la pena dar la vida, dadas las circunstancias tan difíciles en ese momento de la guerra de independencia.

El documento debía ser fruto de la meditación pausada y serena, a cerca de lo que el futuro implicaba más allá del ejercicio de la fuerza, para que el documento reflejara los sentimientos más sensibles de los mexicanos:

“Bien vimos la enormidad de dificultades que teníamos que vencer —escribieron en la exposición de motivos del Congreso Insurgente— y la densidad de las preocupaciones que era menester disipar”.⁶

En medio de los claro-oscuros de la época, reflejados tanto en el documento *Los Sentimientos de la Nación*, que Morelos entregó para su inspiración a estos constituyentes como en la Constitución misma que ellos produjeron y proclamaron en Apatzingán, surgieron diversos planteamientos que siguen vigentes hasta el día de hoy:

- En primer lugar, el sentido de la dignidad ¿Cuándo un pueblo entero se ha movido por sí mismo sin haber recibido el impulso de otro principio que el conocimiento de su propia dignidad y lo que a ella deben sus gobiernos?⁷
- El ideal de libertad dónde las cadenas de la esclavitud no impidieran el diseño de un futuro libremente escogido:

...aleccionados por la experiencia, nos convencíamos más y más de la urgentísima necesidad de arreglar el plan que al principio nos propusimos, en que desarrollando los derechos de nuestra libertad, de sistemas conforme a ellos un gobierno capaz de curar en su raíz nuestras dolencias y conducirnos ven-

⁶ *Exposición de motivos del Congreso Insurgente sobre la declaración de Independencia mexicana*, dado el 6 de noviembre de 1813, en el Palacio Nacional de Chilpancingo.

⁷ Manifiesto del Congreso anunciando la próxima expedición del Decreto Constitucional. Dado en el Palacio Nacional de Huetamo el 1o. de junio de 1814.

turosamente al término de nuestros deseos ...e identificando los intereses individuales con los de la misma sociedad, aspirase con igual anhelo todos los ciudadanos en sus diversos destinos al bien y felicidad de la nación...⁸

— El anhelo de equidad que no permita más diferencias entre los mexicanos que la propia actuación responsable de los actos “Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud”.⁹

La justicia y la solidaridad donde la construcción de esa responsabilidad daría pie para que el ejercicio del gobierno se concentrara en el esfuerzo educativo, de tal suerte que la eliminación de la ignorancia fuera el fundamento de una patria libre y justa.

Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.¹⁰

La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.¹¹

La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.¹²

Tardaron cerca de un año para elaborar ese primer proyecto de nación. Trabajaron mientras huían a lugares cada vez más apartados, realizando “pesadas caminatas, viajando a caballo de pueblo en pueblo, cruzando ríos caudalosos y abruptas montañas, casi sin tiempo de descansar ni meditar sosegadamente. Esa gigantesca labor realizada —cercados de bayonetas

⁸ *Exposición de motivos del Decreto Constitucional de Apatzingán emitida por el Congreso Insurgente*, 23 de octubre de 1814.

⁹ *Los Sentimientos de la Nación*, Chilpancingo 14 de septiembre de 1813, artículo 15o.

¹⁰ *Ibidem*, artículo 12o.

¹¹ *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814*, artículo 24o.

¹² *Ibidem*, artículo 39o.

enemigas—¹³ en el trajín por los campos de la tierra caliente en los descansos del vivac, a la sombra de las parotas y los tamarindos”.¹⁴ Así reflexionaron y discutieron hasta dotar a la nación mexicana de su primera Constitución.

En sus propias palabras lo relatan:

Así es que variando de ubicación frecuentemente, se continuaban día y noche nuestros trabajos, consultando medidas, discutiendo reglamentos y acordando providencias, que se expedían sin intermisión para ordenar la vasta y complicada máquina de Estado. Ni la malignidad de los climas, ni el rigor de las privaciones, ni los quebrantos de salud hartos comunes, ni los obstáculos políticos que a cada paso se ofrecían, nada pudo interrumpir la dedicación con que se trataba desde los asuntos más graves y delicados, hasta las minucias y pequeñeces, que llamaban entonces el cuidado de la soberanía. Estimulados del empeño de salvar a nuestros compatriotas, nada fue bastante para debilitar nuestra constancia.¹⁵

Apatzingán, un pequeño pueblo ubicado cerca de la costa del Pacífico, vio nacer la primera carta magna. La *Constitución de Apatzingán*, nunca pudo ejercerse realmente, pero los elementos de soberanía como expresión de la libertad y la solidaridad como expresión de la fraternidad y de la unidad nacional, quedaron como anhelos a alcanzar.

En distintos momentos de nuestra historia, mexicanos valiosos y visionarios, trataron de hacer realidad aquellos ideales concebidos al fragor de la guerra, en las montañas del sur. La nación mexicana ha exigido y busca el día de hoy que se cumplan cabalmente estos anhelos que se encuentran entretejidos en el pacto social, y que han estado presentes desde *Los Sentimientos de la Nación*, *La Constitución de Apatzingán*, la de 1824, la de 1857 hasta la de 1917 que nos rige actualmente.

El cambio exigido por la población el 2 de julio de 2000 no trata de cambiar el pacto constitucional, aunque muchos aspectos deben ser re-

¹³ *Exposición de motivos del Decreto Constitucional de Apatzingán emitida por el Congreso Insurgente*, 23 de octubre de 1814.

¹⁴ Torre Villar, Ernesto de la, “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814”, Galeana, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

¹⁵ *Exposición de motivos del Decreto Constitucional de Apatzingán emitida por el Congreso Insurgente*, 23 de octubre de 1814.

formados: se trata de que este proyecto de nación se cumpla. Hacer efectivo el proyecto de nación es parte fundamental de la misión de este gobierno. Un proyecto que libere de toda esclavitud, que disminuya las profundas desigualdades y que haga de nuestra tierra mexicana un lugar seguro para vivir.

Un proyecto que fomente el trabajo digno, la inclusión de todos en un desarrollo humano sustentable, el progreso de la nación, la crianza de los hijos y el descanso digno hacia el final del camino. Un proyecto que recoja lo que señalaban los antiguos habitantes de estas tierras que, al hablar en metáforas, soñaban con un país unido donde las distintas culturas se enriquecen mutuamente para la prosperidad y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo en armoniosa convivencia humana.

III. HACIA UNA COHERENTE ARQUITECTURA DE GOBIERNOS

El fenómeno de la descentralización forma parte de los diversos cambios que muchos países viven día con día. Su significado y aplicación varían de un país a otro, sin embargo, de acuerdo a experiencias que el Banco Mundial ha recopilado de diversos países del mundo establece tres lecciones¹⁶ que son pertinentes en cualquier parte.

En primer lugar, la descentralización tiene efectos importantes en diversas áreas tales como la prestación de servicios, la estabilidad macroeconómica, una mejora en la gestión gubernamental y disminución en la pobreza.

Por ello aquellos países que buscan descentralizar sus sectores públicos necesitan diseñar una coherente estrategia de descentralización. Una mala aplicación de un proceso de descentralización trae como consecuencia un desequilibrio macroeconómico, la intensificación de las diferencias regionales y un atraso en los procesos de gestión y servicios públicos.

En segundo lugar, ya que la descentralización es una actividad que genera progreso y evolución, requiere de un andamiaje institucional sólido que permita la adecuada formulación y articulación de políticas pú-

¹⁶ Giugale, Marcelo B. y Webb, Steven B., *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*, Washington D. C., The World Bank, 2000.

blicas de descentralización. Para ello, se necesita un adecuado marco jurídico que coadyuve a las organizaciones responsables de coordinar las estrategias previstas.

En tercer lugar, ha quedado demostrado a través de la experiencia de otros países, que las campañas uniformizantes que no respetan las asimetrías regionales y que no contaron con una planeación estratégica correcta fracasaron, dando como resultado que los países en cuestión tengan que regresar a campañas de descentralización incrementales con reglas definidas conforme a la capacidad administrativa de las unidades territoriales.

A más de ciento ochenta años del establecimiento del pacto federal, México está progresando al diseñar un proyecto de descentralización que coadyuve a la transferencia de funciones, facultades y recursos en los ámbitos político, fiscal y administrativo hacia las entidades federativas y municipios. Desde esta perspectiva la descentralización en México surge como resultado de una necesidad de restablecer un auténtico federalismo y profundizar en la democracia, es decir, se da en un marco de carácter político.¹⁷

La descentralización no es un asunto de orden estrictamente técnico o teórico, más bien se trata de un elemento articulador que permite el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia, el incremento de la participación ciudadana en la planeación, implementación y evaluación de políticas públicas potenciando las oportunidades para el desarrollo local, del manejo y avance de las nuevas tecnologías, de las nuevas reglas de la economía global y las reformas del Estado.¹⁸

¹⁷ Watts, Ronald, “Modelos de reparto federal de poderes”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales, El Federalismo*, núm. 167, p. 18, marzo 2001. “El término de federalismo no es descriptivo sino normativo y significa la defensa de un gobierno múltiple, con elementos de gobierno común y de autogobierno regional. El valor que pretende alcanzar es mantener la unidad y la diversidad aceptando, preservando y fomentando las diferentes identidades dentro de una unión política más amplia”.

¹⁸ Borja, Jordi, *Descentralización y participación ciudadana*, México, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, 2000, p. 83. “La moderna descentralización no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que, por el contrario, quiere intervenir, desde los entes descentralizados, en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisión, ejecución y gestión de las políticas más generales. Tampoco se establece una separación rígida entre instituciones representativas del Estado de carácter local y sociedad civil, sino que se ve en la descentralización precisamente un modo de articulación de unas y otras.

Hasta ahora, lo que se había trabajado eran formas de desconcentración de poderes, los cuales se basaban en el aumento de la autonomía de sus oficinas regionales, poca eficacia en la gestión pública y mucha limitación en la distribución de recursos; y por ello lo anterior no puede ser sinónimo de respeto de la soberanía estatal y de la autonomía local. El manejo y las decisiones con respecto al rumbo que deberían tomar estos entes de gobierno se hacía por medio del gobierno federal.¹⁹

En la actualidad el gobierno federal ha iniciado de manera conjunta un proceso de descentralización en acuerdo con estados y municipios que va a contribuir al incremento de la participación ciudadana y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática dentro de un marco de legitimidad republicana.

En este tenor, la identificación de macrorregiones permite una primera aproximación a las desigualdades que presenta el territorio nacional. Las sociedades locales son la base territorial y poblacional necesaria para formular políticas tendientes a lograr una mayor y mejor integración del conjunto del territorio y un nivel de vida adecuado para el conjunto de la población.²⁰

Por ello, las entidades federativas y sobre todo los gobiernos municipales se han convertido en los actores fundamentales del cambio político, económico y social.²¹

Así, el país ha logrado dos cambios importantes que permitieron el establecimiento de las bases que se necesitaban para la descentralización. La primera de ellas se refiere al entorno plural que en materia política se empezó a dar en el país. Este proceso inició desde el orden de gobierno municipal hasta llegar al orden de gobierno federal. Esto se puede tra-

¹⁹ Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 42. “En términos generales, el centro realiza funciones normativas, de supervisión y control, de programación y presupuestación generales y de coordinación de operaciones regionales. Los estados son responsables de la operación de servicios y programas y de la programación específica de la utilización de recursos en la dependencia estatal, pero la autoridad final reside en el centro”.

²⁰ Ziccardi, Alicia, “Municipio y región”, *Agenda de la reforma municipal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000, p. 22.

²¹ Zabludovsky, Gina, *Sociología y política: EL debate clásico y contemporáneo*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 106. “El significado de la democratización hoy en día implica que la autoridad que deriva de ésta sólo puede ser sostenida a través de los actores y organizaciones que están inmersos en la vida política del Estado-nación aunque rebasan sus límites territoriales.

ducir en el incremento de gobiernos municipales y estatales que tenían gobernantes de diferente filiación partidista al del Ejecutivo federal.

En este sentido, el proceso alcanzó su máxima expresión el 2 de julio de 2000, cuando el entonces candidato a la presidencia de la República Vicente Fox, logró por mayoría de votos convertirse en el primer presidente de México proveniente de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional.²²

El segundo cambio que caracteriza el proceso de descentralización en México se refiere al aumento de transferencia de recursos del gobierno a los estados y municipios.

Por tanto, si por descentralización se entiende como aquella tendencia que aparta la mayor parte posible de las funciones del orden federal, y las lleva hacia otros órdenes de gobierno soberanos y autónomos, entonces es pertinente señalar que el gobierno federal ha logrado reducir la facultad que tenían las entidades federativas de controlar el gasto que otorga la Federación, mientras que ha logrado que se incremente la facultad de control de gasto de los municipios. Al crearse los fondos de aportaciones federales, se dio un cambio significativo en las condiciones de repartición de los recursos descentralizados.²³

Bajo este esquema se dio la creación del ramo 33 en 1998 con base en cinco fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; Fondo para los Servicios de Salud; Fondo para la Infraestructura Social, que a su vez se divide en dos fondos (para la infraestructura social estatal y para la infraestructura social municipal); Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal y Fondo de Aportaciones Múltiples, fue con el propósito de transferir recursos a las entidades federativas y gobiernos locales de parte del gobierno federal.²⁴

22 Hernández, Chávez, Alicia, *op. cit.*, nota 4, p. 283. “La dualidad de poderes federales y la escasa interacción del centro con las entidades federativas las que se trató de superar en un primer momento a través de la creación del partido del Estado, el Partido Nacional Revolucionario fundado en 1929 como una confederación de partidos regionales vinculados a la Federación; mismo que se transformaría posteriormente en el Partido Revolucionario Institucional”.

23 Burki, Shahid Javed, Perry, Guillermo E. y Dillinger, William, *Más allá del centro. La descentralización del Estado*, Washington D. C., Banco Mundial, 1999, p. 13.

24 Guerrero Amparán, Juan Pablo y Patrón Sánchez, Fernando, *La clasificación administrativa del presupuesto federal en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000, p. 30.

Estos recursos son descentralizados y controlados por las legislaturas estatales y bajo las actividades establecidas en cada fondo por la Federación, y se orientan hacia actividades específicas como son la educación, la salud, la infraestructura básica y seguridad pública, así como a programas de alimentación y asistencia social.

Cabe señalar que estos recursos son transferidos, primeramente, a los estados a través de la fórmula de criterios de pobreza establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, estas fórmulas de asignación se aplicaron de manera explícita en 1996.

Ellas estaban definidas en función del ramo 26 (Fondo Asignado a las Entidades Federativas para el Desarrollo Social y Productivo en Regiones de pobreza).

A partir de 1996, tanto el gobierno federal como los gobiernos de los estados han publicado en sus respectivos diarios oficiales las asignaciones realizadas del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en el ámbito estatal y municipal, así como las fórmulas de asignación.²⁵

El proceso de la descentralización política y administrativa en México ha llegado hasta los niveles estatales y municipales. Prueba de ello es la existencia de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplade).

Este es un organismo público descentralizado de la administración pública estatal. Tiene personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio.

Su función es la de formular, instrumentar, controlar y evaluar los planes y programas estatales de desarrollo. Por otro lado pretenden ser la instancia donde el estado y sus municipios se coordinen para decidir las líneas de desarrollo municipal e integrarlas a los planes estatales.²⁶

²⁵ *Ibidem*. A partir de 1999 la fórmula de asignación basada en un “criterio de equidad” el cual consistía en que se le aseguraba a cada entidad federativa el 1% del FDSM / FAIS independientemente de su masa poblacional o nivel de pobreza fue debilitado. Ahora, cada estado recibe medio punto porcentual por este concepto, con lo que la proporción de recursos asignados en función de la pobreza pasa de 69% a 84.5% del fondo.

²⁶ Scott, John, *Descentralización y pobreza en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1999, p. 47.

También existen los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), éstos representan el último eslabón de la cadena Federación-estados-municipios.

A través de ellos los municipios se integran a la planeación estatal y federal. Éstos fueron diseñados para facilitar el análisis de los diversos proyectos y programas que tienen repercusión en el desarrollo del municipio.²⁷

A pesar de la complejidad que encierran las relaciones intergubernamentales, las cuales deben estar bien coordinadas para aterrizar los procesos de descentralización, las entidades federativas y los gobiernos locales cuentan con organizaciones como lo son los Coplades y los Coplademun que intervienen de alguna manera en la operación de los recursos federales descentralizados para la construcción de una infraestructura básica.

Los procesos de descentralización sirven para mejorar la prestación de servicios públicos y hacen más eficiente la administración pública. En el caso de México, existen dos ejemplos que pueden dar testimonio de lo anterior. El primero se refiere al sector de salud pública.

Por lo anterior, se puede decir que la descentralización requiere de incentivos que mejoren el rendimiento de los niveles de gobierno y a su vez permitan una mejor redistribución de responsabilidades, recursos y decisiones entre los tres niveles de gobierno, con el fin de acercar la toma de decisiones hacia donde se generan los problemas; propiciar la eliminación de los desequilibrios entre las diferentes regiones y grupos de la sociedad; ampliar la cobertura de los servicios otorgados y mejorar la calidad y eficiencia de los mismos.

La descentralización genera núcleos de desarrollo que coadyuvan a la construcción de ventajas competitivas, permite contar con estados y municipios suficientemente fortalecidos para que cada aspecto de la descentralización sea próspero y cubra las expectativas que la ciudadanía requiere y necesita. Asimismo, fomenta el desarrollo de las relaciones intergubernamentales, ofrece procesos de transparencia en la información y la rendición de cuentas en cuanto a lo que le compete en las responsabilidades de cada autoridad e incrementa el índice de la participación ciudadana en el ámbito local.

27 *Ibidem*, p. 56.

El hecho de que la descentralización aumente la participación de la sociedad en un régimen democrático y fortalezca la legitimidad de las instituciones políticas, no significa que este proceso sea un fin en sí mismo.

Así lo ha señalado Harold Wolman en su división de valores de gobernabilidad en la que considera que la descentralización únicamente cubre las primeras cuatro de las seis subcategorías propuestas:²⁸

- La democracia (capacidad de respuesta *responsiveness* y responsabilidad *accountability* de las autoridades públicas).
- La diversidad (en las políticas públicas).
- La participación, la educación y el desarrollo de líderes.
- Los poderes compensatorios (frente al poder central).
- Los intereses nacionales (compartidos por todas las regiones y localidades en conjunto).
- La igualdad (entre ciudadanos bajo la ley o en la prestación de servicios públicos).

¿Por qué? porque si se toman en cuenta las prioridades de la reforma del Estado mexicano en las últimas décadas, tienen mucho sentido las reformas del Estado que han procurado hacer más eficientes los procesos de gobierno, definiendo con claridad las responsabilidades de cada nivel de gobierno, fomentando la democracia y ampliando la participación de los ciudadanos.

En este sentido, el ejemplo más claro es la reforma constitucional del artículo 115 en 1983 y posteriormente en 1999.

Para el gobierno de la República, la descentralización genera nuevos desafíos bajo los actuales esquemas de gobernabilidad, abre la posibilidad de inserción en un mundo inmerso en la globalización y permite la revalorización del espacio territorial y las nuevas tendencias urbanas mundiales.

Al mismo tiempo promueve la autonomía local, el fortalecimiento del regionalismo, el surgimiento de las culturas locales y permite la reestructuración de las instituciones básicas de la sociedad, como la familia, hasta llegar las instituciones que dan carácter jurídico y sustento soberano a nuestra nación.

La transición de un sistema centralizado a uno que cuente con pluralidad de actores tanto políticos como económicos y sociales debe darse

²⁸ Rowland, Allison M., *Los municipios y la coordinación intergubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, p. 13.

bajo una planeación estratégica de largo plazo que evite entre muchas otras cosas la duplicación de esfuerzos que se da como resultado de la falta de definición precisa de competencias y atribuciones entre los niveles territoriales, lo cual genera no nada más una duplicidad de funciones sino también de gastos.

Asimismo se puede dar que la reforma del Estado no sea conducida con responsabilidad y cree deficiencias en el marco jurídico, que se pueden traducir en el atraso del mismo, o bien en normas incongruentes que conlleven a una seria falta de integridad de los procesos y queden los procesos como en muchas ocasiones incompletos.

Por lo que nunca se logra realmente salir del problema principal, por un lado la falta de reformas de carácter político y democratización de las instancias participativas y por otro, la falta del traslado de capacidad de decisión a las entidades federativas y una mayor autonomía política y financiera de los gobiernos locales.

Para contrarrestar los efectos nocivos de un proceso fallido de descentralización, se debe fortalecer la capacidad de los organismos nacionales responsables de los procesos de descentralización. Esto se logra siempre y cuando se definan mejor las responsabilidades al interior de los gobiernos estatales y los gobiernos municipales.

Una auténtica descentralización se alcanza cuando se logra mejorar la capacidad para la construcción de consensos en torno al tema en cuestión, lo que implica concentrar los esfuerzos las del gobierno federal, entidades federativas, los gobiernos municipales, los legisladores, las organizaciones no gubernamentales y todos aquellos involucrados en el tema. Por último, definir y ejecutar políticas públicas que descentralicen de manera concreta, transparente y bajo un esquema de rendición de cuentas.

La descentralización no es un asunto de orden exclusivamente técnico ni tampoco teórico, por el contrario, se trata de un elemento que permite el desarrollo de la democracia, del incremento de la participación ciudadana como parte de los procesos de toma de decisiones, de la equidad en los procesos de desarrollo regional, de la igualdad de oportunidades para el desarrollo local, del manejo y avance de las nuevas tecnologías, de las nuevas reglas de la economía global y las reformas del Estado.²⁹

²⁹ Held, David, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, 1995, p. 271. "All groups and associations are assumed to have a capacity for self-determination which can be specified

De esa manera el federalismo se ha convertido en una fina herramienta de política pública que permite integrar las tres grandes vertientes de la descentralización: la política, centrada en el desenvolvimiento de las comunidades a través de su dimensión local, la económica que cuenta con un mercado económico efectivo en el cual el Estado no sea promotor de las desigualdades globales y la técnica que busca volver eficientes los procesos administrativos de las gestiones gubernamentales.

Por lo anterior, las diferentes regiones de México podrán responder a las demandas sociales a través de una distribución más equitativa de oportunidades, mediante la adecuada distribución de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno con el propósito de mejorar la competitividad y cobertura de los servicios públicos.

IV. MODELO ESTRATÉGICO PARA UN AUTÉNTICO FEDERALISMO

En el mundo moderno y globalizado en el que vivimos, es cada vez más evidente que la descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad, rinde mayores frutos que la concentración de funciones, facultades y recursos, al mismo tiempo que facilita el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo regional.

Es por eso que, para que un país tenga éxito en el nuevo esquema mundial, se necesita contar con gobiernos ágiles, responsables, con capacidad de respuesta y herramientas para enfrentar los retos que impone el desarrollo.

La promoción de un auténtico federalismo en México entre la Federación, estados y municipios se constituye como una de las prioridades del actual gobierno de la República mexicana.

Para ello, y como muestra de que este gobierno es incluyente, el proceso de planeación nacional se llevó a cabo con la participación de los estados y municipios a través de la realización de tres foros nacionales, veintinueve estatales y decenas de foros regionales de consulta ciudadana en todas las entidades del país, donde se recibieron mil doscientas setenta propuestas sobre el tema.

by a commitment to the principle of autonomy and specific clusters of rights and obligations. These clusters cut across each network of power and are subsumed under the following categories: health, social, cultural, civic, economic and political”.

Este amplio proceso de consulta rindió sus frutos en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. A este documento se le puede definir como el instrumento rector de toda la acción de administración pública federal y presenta los principios, objetivos y estrategias del actual gobierno.³⁰

El Ejecutivo federal ha expresado su compromiso de acelerar el proceso de federalismo en México; para ello ha plasmado su voluntad federalista en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, como una de las cinco normas básicas de acción gubernamental.

Asimismo, se incluye al federalismo como parte integral de tres de las cuatro grandes políticas del Poder Ejecutivo, y lo integra como uno de los diez principios que sustentan la nueva filosofía del gobierno federal.

Adicionalmente, se hace referencia ciento ochenta y siete veces a temas como federalismo, gobiernos locales y descentralización dentro del mismo documento.

En razón de lo anterior, y con el objeto de conocer las mejores prácticas que en el mundo se han realizado sobre federalismo, el Ejecutivo federal en acuerdo con otras instancias gubernamentales y no gubernamentales realizaron en Veracruz y Boca del Río, Veracruz, el Foro Internacional de Federalismo del 15 al 17 de noviembre de 2001.³¹

Cabe destacar, que la realización del Foro Internacional de Federalismo se inscribió como un elemento importante dentro del marco del Modelo Estratégico del Ejecutivo Federal para un Auténtico Federalismo en México.³²

En este modelo, se pretende establecer un esquema de gobierno compartido para determinados fines comunes y que permita a su vez, la acción autonómica de las unidades regionales, estatales y locales en sus intereses concretos, para hacer posible conciliar tendencias aparentemente contradictorias en un mundo global.

Dicho modelo estratégico se basa en dos ejes y cuatro polos; un eje se ocupa de la relación entre el proceso de descentralización política y el fortalecimiento de los gobiernos locales. El segundo eje se ocupa de la relación entre los tres órdenes de gobierno y la rendición de cuentas de cara a los ciudadanos.

³⁰ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001.

³¹ <http://www.federalismo.gob.mx>

³² <http://www.cedemun.gob.mx/vocalia.htm>

- En primer lugar se encuentra la descentralización política. La descentralización política tiene efectos muy importantes en áreas diversas que van desde la estabilidad macroeconómica, hasta la disminución de la pobreza, pasando por la prestación de servicios y la calidad de la gestión pública. La descentralización política requiere de una estrategia ordenada.
Por ende una buena estrategia requiere una adecuada infraestructura institucional que permita la alternancia política y la pluralidad que distingue a todos los órdenes de gobierno, tanto municipal, estatal y federal.
Se requiere una estrategia que sea capaz de participar en la construcción de propuestas viables para obtener una recaudación, distribución y ejercicio de los recursos públicos de manera eficiente, equitativa y transparente.
- En segundo lugar se encuentra el tema referente al fortalecimiento de los gobiernos locales. La aplicación de programas e iniciativas destinados al fortalecimiento de la célula básica del sistema federal, sea la premisa de una efectiva descentralización política y económica, que contempla el reconocimiento mutuo de los distintos órdenes de gobierno, estableciendo con claridad la esfera de su competencia. Para lograr un fortalecimiento de los gobiernos locales se necesitan crear esquemas que les permitan trabajar con eficiencia en sus respectivos ámbitos de acción, con el propósito de combatir desigualdades y desequilibrios, sobre la base del desarrollo del servicio profesional en la administración pública municipal. Un Servicio Civil de carrera que sea capaz de comprometerse con las actividades del municipio y que a su vez brinde seguridad y continuidad en los espacios técnicos de la acción gubernamental.
- En tercer lugar se encuentran todos aquellos mecanismos de comunicación que activan las relaciones intergubernamentales. En un régimen federal, la participación social y el ejercicio del poder se encauzan siempre por el camino de la legalidad. Los retos que enfrenta el país y la ineludible necesidad de satisfacer los reclamos ciudadanos, en un marco de certeza jurídica, de respeto de los derechos humanos y de respeto a la autonomía de cada una de las partes, imponen una revisión exhaustiva, crítica, plural e incluyente de nuestra constitucionalidad.

Es por esta razón, que el federalismo es el instrumento que articula de manera eficaz nuestra diversidad política y el fortalecimiento de las instituciones para la consolidación democrática.

- En cuarto lugar se encuentran los elementos de rendición de cuentas y el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana. Ambos cierran el escenario para articular un auténtico federalismo. El federalismo brinda la posibilidad de que sean los gobiernos locales los que creen las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan hacerla más efectiva. Ya que la participación ciudadana es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno.

No obstante, a todo lo anterior, se está consciente de la importancia y la urgencia de lograr una distribución equitativa, eficiente y transparente de los recursos públicos y potestades tributarias entre los distintos órdenes de gobierno.

La autodeterminación tanto política como económica, denota un trato entre iguales; un acto de esta naturaleza, otorga facultades a los gobiernos locales para incorporarse al nuevo orden global, sin que por ello se atente contra el eje de la gobernabilidad democrática, así como en contra del diseño y ejecución de las políticas públicas.

Es sabido que los recursos son insuficientes, para ello se está promoviendo una serie de reformas tendientes a mejorar las finanzas gubernamentales. Las tareas de recaudación y fiscalización deben ser responsabilidades y tareas compartidas por los tres órdenes de gobierno.

Por otra parte, para el Ejecutivo federal no es ajeno que uno de los pilares de la nueva era global es el de los avances tecnológicos; en ese tenor, los estados y municipios mexicanos deben contar con las suficientes herramientas para lograr un óptimo desempeño.

En la actualidad, de los 2,429 municipios que conforman nuestro país, sólo el 73.47% tienen computadora y el 16.81% acceso a Internet,³³ por lo que será necesario que los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal realicen esfuerzos conjuntos para vincular lo local con lo

³³ Fuente: Encuesta realizada por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, octubre de 2001.

global, y la gestión pública con las mejores tecnologías en beneficio de la sociedad mexicana.

A través del sistema e- México / E-local se pretende fomentar una cultura política democrática donde la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho a la información sean inherentes a la gestión pública en los tres entes de gobierno, mediante la implementación de una red de comunicación basada en las tecnologías de Internet.

El objetivo es diseñar y construir un sistema de información y comunicación interactiva entre la Federación, los estados y los municipios.

Por todo lo anterior, es imperante para nuestro país contar con la dirección e infraestructura suficiente que abra paso a un auténtico federalismo. Es por eso, que el gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, transformará el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, en el Instituto para el Federalismo y Desarrollo Municipal, sin que esto signifique más burocracia para el gobierno.

Dicha Institución promoverá la legitimidad y la gobernabilidad; toda vez que coadyuve a la articulación de mejores relaciones entre la Federación, estados y municipios, para que juntos asuman sus obligaciones y responsabilidades ante la sociedad de forma solidaria y subsidiaria.

“El tema del federalismo es políticamente correcto y prioritario. Los actores y poderes políticos de todos los niveles, los legisladores de las diferentes fracciones y fuerzas políticas se suman a este pacto consagrado en nuestra carta magna, y que recientemente ha sido validada por todos los partidos políticos en el marco del Acuerdo Político Nacional el 7 de octubre de 2001”.

Por ello, en México, las principales cuestiones institucionales fundamentales que se presentan al descentralizar e instaurar un auténtico régimen federalista son el fortalecimiento de la confianza entre los principales interesados, el mejoramiento de la coordinación intergubernamental y la solución de conflictos, el afianzamiento y la democratización del proceso de control y presentación de informes de resultados, y la coordinación del proceso presupuestario en múltiples niveles de cooperación en el fortalecimiento de sus propias capacidades.

El fin es llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que permitan el impulso de una descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia y equidad; partiendo de la base de que sean las mismas entidades fede-

rativas y los municipios los que determinen las estrategias para resolver dichas necesidades y lograr así, una coherente arquitectura de gobiernos de cara a los ciudadanos.

V. CONCLUSIÓN

- La historia del federalismo en México había nacido como un proyecto de nación, surgido de anhelos como la libertad, la igualdad y la justicia. Un ideal que respetara la autodeterminación de las entidades federativas y los gobiernos locales, repartiendo responsabilidades políticas, administrativas y económicas; sin embargo se ha demostrado que estos procesos aplicados de descentralización generaron desconfianza entre los tres órdenes de gobierno.
- Esta situación condujo al país hacia un sistema donde las competencias de los distintos entes de gobierno eran difusas, complejas y sin equidad. Se vivía bajo un régimen centralista donde las decisiones eran unilaterales, se vivía un federalismo disimulado.
- En la actualidad la misión es pasar de gobiernos paralelos que compiten ante una misma población y un mismo territorio, a una coherente arquitectura de gobiernos solidaria y subsidiaria de cara a los ciudadanos.
- La aplicación de la descentralización debe traducirse en beneficios concretos para la ciudadanía, así como la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno e incluso con nuestros países vecinos del norte y del sur, con quienes se comparten problemas regionales y con quienes se deben compartir soluciones.
- Lo anterior se puede alcanzar bajo un régimen federalista. En este nuevo orden global, el federalismo significa promover la autogestión de las localidades, para que los gobiernos subnacionales se conviertan en activos promotores de su propio desarrollo y asuman con plena capacidad los desafíos globales.
- Bajo este esquema, la concepción federalista se presenta como una fina herramienta de política pública que coadyuva a la cooperación entre naciones que se encuentran aisladas y que tienen muchos elementos en común.
- Los principios de solidaridad y subsidiariedad se pueden constituir en referentes importantes para la institucionalización y consolida-

ción de la cooperación entre México y los países de Centroamérica y el Caribe. Dicho proceso requiere de la creatividad y al mismo tiempo de la participación de otras naciones que han tenido experiencias exitosas en temas como: federalismo, descentralización, reforma del Estado y desarrollo regional.

- Un esquema de descentralización inscrito en un marco político federalista pretende establecer un gobierno compartido para determinados fines comunes y que a su vez permita la acción autónoma de las unidades regionales, estatales y locales en sus intereses concretos, para hacer posible conciliar tendencias aparentemente contradictorias en un mundo global.
- Una reforma integral del Estado que conduzca a un auténtico federalismo acompañado de una coherente estrategia de descentralización no puede excluir a los gobiernos locales. Éstos deben convertirse en los ejes rectores de los cambios políticos, económicos y sociales de cualquier nación.
- Como muestra de que México, Centroamérica y algunos países del Caribe trabajan el tema regional se ha elaborado el Plan Puebla-Panamá. Éste es un programa que tiene como visión la institucionalización de la solidaridad en una gran dimensión que amplía soluciones a una región que comparte problemas que van más allá de las fronteras. Así queda de manifiesto la voluntad de construir regiones que tienen una particular utilidad en el diseño de las políticas públicas, en las que se da cabida a la participación de los gobiernos locales.
- Finalmente se puede decir, que lo central con relación al tema de federalismo y regionalismo es promover la cooperación intergubernamental, mediante la cual la Federación cumpla con su función compensatoria de redistribuir recursos para superar los desequilibrios regionales y traspasar a estados y municipios mayor capacidad decisoria. Lo anterior, es parte fundamental de los procesos de descentralización y federalismo, los cuales son el corazón de la reforma del Estado.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BORJA, Jordi, *Descentralización y participación ciudadana*, México, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, 2000.

- BURKI, Shahid Javed, PERRY, Guillermo E. y DILLINGER, William, *Más allá del centro, La descentralización del Estado*, Washington D. C., Banco Mundial, 1999.
- CARMAGNANI, Marcelo, *Federalismos latinoamericanos: México/Brazil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- DE LA FUENTE, Juan Ramón y LÓPEZ BÁRCENA, Joaquín, *Federalismo y salud en México. Primeros alcances de la Reforma de 1995*, México, UNAM-Diana, 2001.
- GIDDENS, Anthony, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998.
- GIUGALE, Marcelo M. y WEBB, Steven B., *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*, Washington D. C., The World Bank, 2000.
- — —, Lafourcade, Olivier y Nguyen, Vinh H., *Mexico. A comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington D. C., The World Bank, 2001.
- GUEDEA, Virginia, *La Revolución de Independencia*, México, El Colegio de México, 1995.
- GUERRERO Amparán, Juan Pablo y PATRÓN SÁNCHEZ, Fernando, *La clasificación administrativa del presupuesto federal en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000.
- HELD, David, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, 1995.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2001.
- RODRÍGUEZ, Victoria E., *La descentralización en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, Katya, *Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.
- ROWLAND, Allison M., *Los municipios y la coordinación intergubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000.
- SCOTT, John, *Descentralización y pobreza en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1999.
- WATTS, Ronald, “Modelos de reparto federal de poderes”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales, El Federalismo*, núm. 167, marzo de 2001.

WRIGHT, Deil S., *Public Administration and Models of Governance: Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management*, 2001.

ZABLUDOVSKY, Gina, *Sociología y política: El debate clásico y contemporáneo*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1995.

ZICCARDI, Alicia, "Municipio y región", *Agenda de la reforma municipal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.