

---

# ***PARA UNA NUEVA MECÁNICA DEL FEDERALISMO***

*Alán Arias Marín*

## **Resumen**

Los complejos cambios políticos e institucionales por los que atraviesa México, han creado la necesidad de modificar sustancialmente al sistema de representación y la estructura del poder nacional. El federalismo ocupa un espacio fundamental en la nueva agenda del país, por lo que este artículo analiza el centralismo y la heterogeneidad regional en México; el federalismo mexicano en el marco de las relaciones intergubernamentales; el modelo teórico de las relaciones para México, y propuestas para la coordinación de los tres órdenes de gobierno en un nuevo federalismo en México.

## **Abstract**

The complex political and institutional changes that Mexico is suffering, have created the need to modify substantially the representative system and the structure of power in the country. Federalism has become one of the most important topics in the national agenda and therefore this article analyzes centralism and regional heterogeneity; the mexican federalism in the intergubernamental relations; the theoretical model of intergubernamental relations in Mexico, and creates proposals for the coordination of the three powers in a new federalism in Mexico.

La circunstancia actual de México se encuentra definida centralmente por un complejo proceso de cambio político e institucional. El proyecto de actualización de las estructuras económicas, aún sin concluir y frenado por

los efectos de una grave crisis financiera, se corresponde con la introducción de necesarias medidas de democratización tras un largo periodo marcado por el ejercicio concentrado del poder. La liberalización de la economía rompió con las políticas proteccionistas y situó a la planta productiva y al sector financiero nacionales en nuevas condiciones, con los resultados contradictorios de fortalecimiento de la capacidad exportadora e incremento de la vulnerabilidad ante los embates especulativos. Tales transformaciones no fueron acompañadas por medidas de una radicalidad similar en el plano político. La decisión del gobierno mexicano fue dar cumplimiento a la agenda de las reformas económicas y dejar para un momento posterior las modificaciones sustanciales al sistema de representación y la estructura de poder.

El inicio de un nuevo régimen, luego de una conflictiva etapa de tránsito transexenal, trajo consigo la reactivación de las reformas políticas. La situación generada por los sucesos de Chiapas y las pugnas por el poder con sus secuelas de violencia pusieron de relieve la necesidad de superar los déficits en materia de estabilidad democrática. Asimismo, el efecto de los problemas políticos en el comportamiento de la economía nacional hicieron imperativa la adopción de estrategias orientadas a modificar las prácticas disfuncionales en el terreno de la acción estatal y del juego democrático.

Pese a las difíciles condiciones derivadas de la crisis económica, el gobierno federal dio impulso a una serie de reformas políticas, cuyo desarrollo adquiere una importancia cada vez mayor a medida que surgen nuevos problemas de gobernabilidad. El planteamiento del Ejecutivo se articula en dos momentos básicos: reforma electoral y reforma del poder. El primero corresponde a la serie de elementos de los que depende la credibilidad de las instituciones democráticas e integra tanto factores de orden técnico como legal. La transparencia, imparcialidad y equidad de los procesos electorales son la clave para alcanzar la normalidad de las relaciones entre gobierno y oposiciones, así como para una efectiva alternancia en el poder. Al lograrse un acuerdo pleno sobre las reglas de participación política y formación de gobiernos es posible definir los objetivos y procedimientos de la reforma del Estado. Este segundo momento de la transformación de las estructuras políticas incorpora como principales dimensio-

nes la división y el equilibrio entre los Poderes de la Unión, la definición de un nuevo marco de relaciones entre los ciudadanos y el Estado, la reforma del sistema judicial y el impulso al federalismo.

Al Acuerdo Político Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 integran ese conjunto de orientaciones. El primero como producto de un consenso inicial de los partidos políticos para avanzar en la reforma electoral y la reforma del Estado, en tanto que el segundo define las políticas a seguir por el gobierno a fin de fortalecer la organización democrática y federal de la República. Las tareas de la transformación del sistema político por su magnitud y complejidad requieren de la articulación de consensos entre las fuerzas partidistas más importantes. De este modo, la reforma política se encuentra sujeta a un proceso de negociación que se ha caracterizado por la tendencia a condicionar el avance de los acuerdos a la solución de problemas poselectorales. La vulnerabilidad de ese proceso representa para las fuerzas políticas la necesidad de reconsiderar el esquema de trabajo, así como los procedimientos y el ritmo de la reforma. No obstante, en la primera fase de la negociación se ha establecido una agenda completa de los puntos a considerar en la reordenación democrática del sistema político mexicano. Cabe destacar la coincidencia general de la agenda del Diálogo Político Nacional con los planteamientos del PND 1995-2000 en los aspectos sustantivos de la reforma electoral, la reforma del gobierno, la consolidación del Estado de Derecho y de la relación equilibrada entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la renovación del federalismo.

El tema de la redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de los recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno se encuentra evidentemente vinculado al desarrollo de la reforma política. El federalismo es, de hecho, un espacio fundamental del proceso de democratización, toda vez que en él se pone en relación la soberanía de las entidades federativas con la pluralidad política. El fortalecimiento de los Estados de la federación y de los municipios como ámbitos de gobierno directamente vinculados con la vida cotidiana de los ciudadanos, se encuentra entre los aspectos principales del desarrollo democrático. Con la reorientación de las relaciones entre las entidades parti-

---

cipantes del pacto federal se plantea la superación del centralismo asociado a los procesos de concentración del poder que caracterizan a la historia de México.

La reforma política que encabeza la administración del sexenio 1994-2000 se ha propuesto equilibrar las relaciones de poder de modo que haya lugar para un arreglo federal que asegure un mayor involucramiento de los gobiernos locales en la toma de decisiones. Realizar esto requiere de una revisión general de la Constitución y la ley en torno a los principios del Federalismo, pero también precisa de un análisis a fondo del funcionamiento del sistema actual para poder proponer transformaciones y reformas.

Ha sido recurrente en México creer que, al reformar la ley, se pueden transformar los principios de interacción dentro de las complejas estructuras gubernamentales. Aunque los principios legales constituyen el esqueleto de las relaciones que se establecen entre los servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno; esa estructura formal siempre va revestida de arreglos institucionales que hacen posible el funcionamiento del cuerpo completo. Los arreglos institucionales que aquí se mencionan son tanto de naturaleza formal, establecidos como procesos formalmente aceptados y por todos conocidos; como de naturaleza informal, relacionados con prácticas cotidianas de interacción no prescrita. Por lo mismo, esta propuesta se basará en consideraciones sobre el Federalismo desde la perspectiva teórica de las relaciones intergubernamentales (RIG), que toman en cuenta tanto la estructura formal rígida –la Constitución y la ley– como los canales institucionales –formales e informales– por los que fluyen los procesos administrativos que hacen posible implementar una política pública. Dentro de esos canales, las RIG contemplan como algo esencial identificar los espacios en que las instituciones hacen posible la interacción de servidores públicos de los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

El marco teórico de las RIG sustituye el concepto de *conurrencia* –que define sólo de manera ambigua los espacios arriba mencionados– por el de *coordinación*. Ésta implica un involucramiento de funcionarios de varios órdenes de gobierno en el cumplimiento de una función pública. La ley establece sus atribuciones y funciones, pero la propia implemen-

---

tación, y sus posibilidades en distintos entornos, se determina por la capacidad real de los servidores públicos para hechar mano de infraestructura y de recursos materiales y humanos competentes. Si nos situamos en el plano real de la implementación, veremos que las leyes abstractas poco pueden ayudar al desenvolvimiento de la aplicación de una política si a éste le hacen falta recursos.

Por lo mismo, es pertinente situar la propuesta del nuevo federalismo dentro de sus posibilidades reales de desarrollo de acuerdo a las características concretas de nuestro país. Por un lado, México ha sido siempre un país muy heterogéneo cuyas diferencias han permitido grandes grados de desarrollo en algunas regiones, lo que se refleja en una mayor capacidad de sus gobiernos locales, mientras que en otras el desarrollo ha permanecido estancado; por otro lado, el centralismo gubernamental ha dejado poco lugar para el desarrollo administrativo e institucional de la periferia.

En primer lugar, la heterogeneidad del país se manifiesta en grandes diferencias regionales, por lo cual es necesario cambiar las tradicionales políticas *igualitarias* —o de intención homogeneizante— que el gobierno federal tradicionalmente ha adoptado con los gobiernos periféricos, por unas que resulten más *equitativas* —o de una intención que reconozca sus diferencias. Las políticas igualitarias tratan a las regiones y localidades como si todas éstas tuvieran las mismas características y los mismos problemas, lo que no corresponde a la realidad. Las políticas equitativas, aquí propuestas, procurarían mediar entre las diferencias que los gobiernos estatales presentan, para procurarles condiciones que faciliten su evolución hacia niveles mayores de desarrollo. Por lo mismo, es necesario reconocer la heterogeneidad mexicana y diseñar políticas públicas que se adapten a esa realidad.

En segundo lugar, es bien conocida la herencia centralista de México, cuyo origen es anterior a la Colonia. Sus consecuencias se ilustran claramente por la enorme cantidad de funciones y atribuciones que el gobierno federal concentra; con la correspondiente concentración tanto de presupuesto público nacional, como de problemas administrativos. Esto ha hecho que los gobiernos estatales y municipales no se desarrollen ni de manera estructural ni institucional, por lo que generalmente sus cuadros se

---

encuentran pobremente capacitados y su capacidad administrativa es muy reducida.

El nuevo federalismo en México supone procesos de descentralización de funciones y atribuciones hacia los estados y municipios, con sus correspondientes recursos, y no sólo la delegación y desconcentración de funciones. Sin embargo, especialmente en los países en vías de desarrollo, debemos comprender la descentralización como un proceso en que el centro comienza a desembarazarse paulatinamente de excesivas funciones que lejos de permitirle ejercer las de interés nacional satisfactoriamente, lo aletargan y lo convierten en un aparato de enormes dimensiones. Por lo mismo, creemos que ese proceso debe ser uno de aprendizaje paulatino para la periferia. Este proceso debe desarrollarse de manera acorde con la heterogeneidad que caracteriza nuestro país.

### **El centralismo y la heterogeneidad regional en México**

Los dos grandes problemas con que el gobierno se enfrenta para llevar a cabo una verdadera federalización de la vida nacional son el centralismo y la heterogeneidad regional. Estos rasgos no sólo han permeado la estructura administrativo-gubernamental mexicana, sino que forman parte de la vida nacional en todos sus ámbitos: la cultura, la economía, la infraestructura, el comercio, etcétera. No es posible poner los problemas administrativos en perspectiva, sin una consideración general de las implicaciones de estos dos aspectos. Desde la época prehispánica, el centralismo y la heterogeneidad han caracterizado a México, pero su evolución y desarrollo estuvieron determinados por la Conquista y la inserción de la lengua, cultura y religión españolas que dieron al país la primera capa homogeneizadora hacia la unidad nacional. Sin embargo, esa unidad definitiva se construyó a través de diversas luchas y logros políticos que no se consolidaron sino hasta tiempo después de la Revolución Mexicana de 1910

Durante la Conquista el estilo de gobernar de la metrópolis centralizó

el poder en el virrey; pero esta institución política se vio debilitada por las intendencias (cargos provinciales que reportaban directamente al rey de España) y la dificultad que representaba comunicarse al interior del país por su accidentado relieve. Después de la independencia, estuvo vigente en México la Constitución de Cádiz de 1812 y ésta confirió autonomía a las diputaciones provinciales que habían participado en su elaboración, lo que se ha considerado como el germen del federalismo en México (Lee Benson, 1955). La presión centrífuga de poder que ejercieron las élites regionales hicieron imposible para la joven nación unificarse en torno a un gobierno central fuerte. Desde entonces, hasta la dictadura porfirista, el país vivió un periodo de constantes tensiones entre el centro y la periferia.

Para establecer un poder centralizado, Díaz se basó en el apoyo interno de la pequeña, pero poderosa, oligarquía terrateniente que era el centro de la vida política local. Sin embargo, conforme el país se desarrolló económicamente en torno al liberalismo autoritario, aparecieron actores políticos de las clases media y alta que no encontraron acomodo en la estructura porfirista de poder. La Revolución de 1910 inicialmente demandaba cambios políticos, pero poco a poco se unieron al movimiento armado nuevos movimientos regionales. Por lo anterior, se ha hablado de las "revoluciones" que integran la Revolución Mexicana; desde Madero, pasando por Villa, hasta Zapata y otros, las reivindicaciones de cada movimiento toman matices y banderas de carácter regional.

Después de la Revolución, se debió reconstruir el poder central e imponer los intereses nacionales sobre las reivindicaciones de los llamados "caciques revolucionarios" (Meyer, 1986). La Presidencia de la República es la institución que mayor poder fue concentrando en aras de un país territorialmente unificado en torno a la idea de un Estado-nación. Las bases institucionales fueron el ejército profesionalizado, y toda una red de implementación de políticas públicas desde el centro: económicas, legales y sociales. Además, en 1929 Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR, después PRM y actualmente PRI) que serviría como bastión político para agrupar a los líderes revolucionarios locales (Meyer, 1986). Lázaro Cárdenas llevó esto aún más lejos cuando se basó en las masas de obreros y campesinos organizados y el sector militar del

---

partido para obtener mayor apoyo político en aras de las directivas nacionales que emanaban de su gobierno, y para terminar con los gobiernos de caudillos en México –como lo había sido el maximato de Calles– e instituir el poder presidencial por encima de las reivindicaciones localistas. A pesar de que fue necesario centralizar el poder en México por la unidad nacional, la lucha contra los regionalismos políticos produjo un centralismo administrativo desbordado que actualmente es causa de atrasos estructurales en los gobiernos locales.

Los gobiernos de estados y municipios cuentan con posibilidades institucionales diversas que cambian de región a región y son fuente misma de heterogeneidad. Existen en México regiones ya más afluentes que otras, ya con un relieve más favorecedor a ciertas actividades que a otras, ya con una situación geográfica más benéfica, ya con una población más o menos densa o más o menos educada. Es decir, en México persiste la heterogeneidad regional no obstante su unidad política como nación; y esto determina en gran medida el grado de desarrollo económico y político-institucional de sus gobiernos estatales o locales.

Debido a la trayectoria centralista de la organización político-administrativa de México, toda propuesta de reforma a la estructura federal debe tomar en cuenta los puntos que aquí esbozamos: en México predomina una fuerte tendencia hacia el centro a favor de la unidad nacional, y en oposición a esa tendencia, las regiones siempre han estado manifestándose al reivindicar determinados intereses de índole local. Como aquí se ha dicho, cada gobierno estatal y local tiene un grado de desarrollo diferente y cada estructura gubernamental debe saber hasta qué punto es capaz de abrazar nuevas tareas y responsabilidades. Queda al centro la tarea de diseñar las políticas públicas ingeniosas y creativas que hagan esto posible, y no sólo recurrir a reformar la ley de manera conveniente. La sociedad mexicana se encuentra en un claro y avanzado proceso de pluralización y complejización política. Ante esto, es importante crear estructuras funcionales que hagan posible que esas tendencias sociales se materialicen en logros del sistema político mexicano hacia su modernización y democratización.

---

## **El Federalismo mexicano en el marco de las relaciones intergubernamentales**

La Constitución mexicana define y delimita las responsabilidades de los gobiernos federal, estatales y municipales. El gobierno federal tiene facultades exclusivas que se encuentran definidas de manera explícita en la Carta Magna; las facultades de los gobiernos estatales se definen por ser todas las no concedidas expresamente a la federación y las de los municipios se esbozan expresamente en el artículo 115. El Derecho constitucional mexicano habla de facultades concurrentes o coincidentes entre los tres órdenes de gobierno, específicamente en lo que respecta a educación, salubridad pública y vías de comunicación. Sin embargo, los términos en que se hace referencia a esas actividades siempre están sujetos a procesos coordinadores o de legislación posterior, cuya estructura específica no es posible definir claramente de manera constitucional. En un sistema político como el mexicano, esa ambigüedad lleva a que el orden federal de gobierno tenga preeminencia sobre los otros dos, y en consecuencia, a que el centralismo administrativo resulte en una subsecuente concentración de poder económico y político en el centro.

Si tomamos la definición de relaciones intergubernamentales en que éstas se consideran un "importante cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal" (Spencer, 1988:14), veremos que el concepto clave para las RIG es la coordinación. Ahora bien, el gobierno federal ha tenido necesidad de coordinarse de cualquier manera con los gobiernos estatales y municipales, por lo menos, en lo que respecta a la distribución del ingreso público y en el desarrollo social y regional. Así, el primer acercamiento al estudio de las RIG en México se concentra en torno al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

Esos sistemas reflejan la influencia en la administración pública mexicana de la teoría general de sistemas y la escuela funcional estructuralista de Parsons en los años ochenta. Se introdujo en las estructuras adminis-

trativas mexicanas el modo de funcionamiento a manera de *sistemas* que permitieran un seguimiento de los insumos empleados (*inputs*) y los resultados obtenidos (*outputs*). Esa lógica marca los procesos administrativos que cada política o decisión pública debe llenar de manera sistemática o *sistémica*, desde la elaboración del plan, su seguimiento, evaluación y ejecución, hasta la entrega de un producto adjudicable al uso de determinados insumos. Dichos sistemas seguirían –y hasta ahora siguen– la lógica de los planes que marca el proyecto del Estado nacional; sin embargo, han mostrado sus limitaciones en dos aspectos: es muy difícil hacer un seguimiento y evaluación confiable de las políticas donde la estructura administrativa admite pocos contrapesos al poder central de decisión; a consecuencia de esto, se tiende a juzgar al sistema completo casi únicamente por sus resultados (*outputs*), sin hacer referencia a los insumos que se utilizaron en un principio. Esto puede llevar a un alegato de eficacia (mostrar resultados concretos) sin que necesariamente se pase por la eficiencia (mostrar que se maximizó el uso de recursos, que no hubo desperdicio). Por lo mismo, estos sistemas nacionales pueden observarse en sus extremos, pero el proceso mismo de elaboración de las políticas permanece oculto, a modo de una gran caja negra de toma de decisiones que, según el modelo teórico parsoniano, sólo debería encontrarse en la cima del poder.

El SNCF es la manera como se ejerce el federalismo fiscal en México. A través de la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión, se definen los impuestos asignables y los criterios de distribución de las participaciones a los estados. La distribución de ingresos participables se realiza mediante el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. Con este sistema se homogeneizaron y simplificaron los procesos tributarios, se eliminó la doble tributación y crecieron de manera considerable los ingresos de los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, aún persiste la fuerte dependencia de los gobiernos estatales y municipales de las participaciones federales para financiar su gasto. Según las fórmulas que se utilizan para repartir el gasto público, el 80 por ciento de los recursos se mantiene en la hacienda federal, mientras que sólo el 20 por ciento se distribuye entre las entidades federativas.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática se elevó a rango constitucional en el gobierno del presidente José López Portillo. A través de éste se canalizan recursos a los otros órdenes de gobierno a través del ramo XXVI de la Ley Federal de Egresos (gasto federal en desarrollo regional), lo cual representa una fuente alternativa de ingresos, pero está sujeta a los programas y proyectos que el centro diseña. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se reglamenta con base en el Manual único de operación de PRONASOL y la intervención de los estados se prevé en los Convenios de Desarrollo Social. La implementación ha dado un rasgo distintivo a este programa que cuenta con la intervención directa de los ciudadanos beneficiados, a través de los Comités de Solidaridad, el gobierno estatal en los Comités de Planeación Estatal (COPLADES) y las autoridades municipales que se involucran donde los programas de PRONASOL lo permiten.

A pesar de que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Planeación Democrática se pueden señalar como los dos ámbitos donde las relaciones intergubernamentales ocurren de manera efectiva entre los tres órdenes de gobierno, en realidad existen aún obstáculos estructurales al desarrollo institucional de los otros dos órdenes de gobierno. Los rasgos que caracterizan las RIG teóricamente son:

1. El número y variedad de unidades gubernamentales involucradas en la prestación de un servicio.
2. El número y variedad de funcionarios públicos y agentes electos involucrados.
3. La intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios y agentes públicos.
4. La importancia de sus acciones y actitudes.
5. La preocupación por los asuntos de política financiera y fiscal (Spencer 1988:14).

Sin embargo, en México, el gobierno federal diseña y decide los límites de la participación estatal y municipal en las políticas públicas que promueve; adopta una actitud tutelar y no permite que queden espacios de discrecionalidad para que la periferia lidie directamente con problemas

circunstanciales o con particularidades no previstas por el rígido modelo de proyectos a seguir.

### **Un modelo teórico de relaciones intergubernamentales para México**

Como hemos dicho, en México se utiliza el concepto de concurrencia para referirse a las obligaciones que son propias del orden federal, estatal y municipal de gobierno. Sin embargo, en la teoría (Spencer, 1988:40), dicho concepto implica que la esfera federal de gobierno es tangente a la estatal, y que la municipal se incluye en esta última, lo cual no permite visualizar estructuralmente la figura del *municipio libre* (ver figura 1). Lo anterior no ayuda a estimular formalmente un involucramiento concurrente de esas esferas en la realización y puesta en marcha de políticas públicas; sólo da la impresión de que cada esfera tiene sus funciones y atribuciones de manera aislada y de que el municipio se subordina a la entidad estatal.

**Figura 1**



En México, esta imprecisión se ha subsanado al recurrir a la figura legal del *Convenio* o *Acuerdo* entre los diferentes órdenes de gobierno, pero esos arreglos generalmente corresponden a las directivas que el centro fija para la periferia. El pacto federal adquiere en México, a través de esas figuras legales, una verticalidad comparable con la de los sistemas unitarios (ver figura 2). Esto se ilustra con el hecho de que cuando ha habido descentralización (salud, educación) en México, ésta se refiere sólo a una transferencia de funciones que generalmente no va acompañada ni de recursos, ni de responsabilidad política (capacidad de decisión).

Figura 2



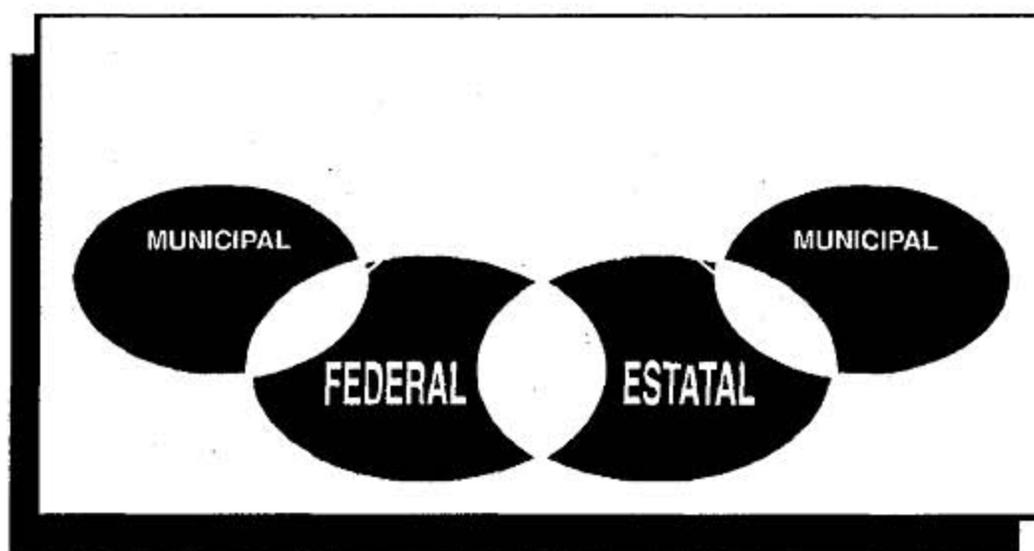
Por lo mismo, resulta más útil el concepto de coordinación, que denota el uso de los recursos que son propios a los tres órdenes de gobierno, para un mejor logro de los objetivos que se plantean las políticas públicas como obligaciones constitucionales concurrentes. Así, sus funciones encuentran espacios donde sus actividades son responsabilidad en diversos grados, de dos o tres niveles de gobierno simultáneamente.

En México, para empezar a abrir espacios, se propone aquí una coordinación que tome lugar sólo entre dos órdenes de gobierno al mismo tiempo, pues proponerla entre tres supondría que el país tiene una madurez organizacional que no concuerda con la realidad. Para esto, es necesaria la coordinación de recursos humanos, administrativos y financieros de

cada orden de gobierno con el fin de cumplir los objetivos de las políticas públicas a su cargo.

Es necesario ampliar las posibilidades de coordinación entre los gobiernos federal, estatales y municipales para acceder de lleno a un Nuevo Federalismo, y esto se puede lograr con el establecimiento creativo de nuevos canales de comunicación (de recursos financieros, humanos y materiales) entre los diferentes órdenes de gobierno para la implementación de políticas.

**Figura 3**



**Una propuesta para coordinar los tres órdenes de gobierno en un Nuevo Federalismo**

Como se ha planteado, existen dos ámbitos susceptibles de ser descentralizados a favor de un Federalismo más profundo en México. El primero se relaciona con las actividades públicas que la Constitución prevé como concurrentes entre los tres órdenes de gobierno; el segundo, con la imple-

mentación de políticas o prestación de servicios públicos que involucren a los gobiernos periféricos necesariamente. De ese modo, es posible plantear un esquema general de propuesta para la federalización de los servicios y políticas públicas que, por un lado, tenga un mandato constitucional de concurrencia, y por otro, abra espacios de coordinación (por ejemplo, políticas de desarrollo regional o de federalismo fiscal). Sin embargo, debe advertirse que la implementación de esta propuesta general hace necesario considerarla en la perspectiva particular de cada política o servicio a ser descentralizado. Es decir, sólo es posible señalar los lineamientos generales para una propuesta de federalización, pues los ámbitos específicos de la acción pública federalizadora o descentralizadora son muchos y muy variados.

En las páginas anteriores, se ha hecho referencia a la coexistencia del centralismo político-administrativo con la heterogeneidad y diversidad regional de la periferia. Ambas categorías suponen que el movimiento equilibrador de recursos y funciones públicas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales sería uno primordialmente *centrífugo*: si la propuesta es llegar a un mejor equilibrio de poder, entonces el centro debe estar dispuesto a desprenderse de determinadas funciones y atribuciones. Sin esa voluntad, los simples cambios y reformas legales configuran sólo una *fachada* de descentralización, que siempre incluirá mecanismos inconspicuos para que el centro gane el control de insumos y decisiones a expensas del desarrollo periférico. Sin embargo, no se trata sólo de dejar ir indiscriminadamente recursos y obligaciones hacia la periferia, pues el equilibrio se logra con una tensión estable entre la necesidad de incrementar las atribuciones de los gobiernos estatales y municipales y la de mantener la unión de los estados en torno al centro, pero con mayor autonomía.

El nivel federal de gobierno mexicano resulta claramente la "piedra de toque" a partir de la que se puede desplegar un federalismo más equilibrado. En contraste con los regímenes federales de origen anglosajón (Estados Unidos, Canadá), donde los gobiernos de los estados o provincias antagonizan al gobierno federal, le arrebatan atribuciones y buscan apoyo social para lograr mayores participaciones en la recaudación de recursos;

---

el régimen federal mexicano tradicionalmente ha dependido de lo que se dispone en el centro en materia de federalización. Por lo mismo, las autoridades en el orden federal de gobierno deben tener la iniciativa para equilibrar funciones, atribuciones y recursos entre éste mismo y los otros dos órdenes de gobierno y delegar poder para lograr los más amplios objetivos nacionales que se esbozan en el Plan Nacional de Desarrollo, por mandato constitucional. Es un error común visualizar al orden federal de gobierno como un ente capaz de tomar decisiones por sí mismo, como si tuviera una conciencia e identidad propias. En lugar de esa imagen *leviatánica*—que sirve para hacer consideraciones de orden teórico en torno al Estado-nación, pero que no constituye una imagen realista sobre la cual realizar reformas implementables—debemos ver al gobierno federal como una estructura de actores y funciones que tiene la capacidad de hacerse cargo de determinadas tareas públicas de acuerdo a sus posibilidades organizacionales. Así, el desprender de éste la concentración excesiva de obligaciones debe contemplarse como una transformación organizacional y estructural cuya fuerza impulsora original emana del centro.

Sin embargo, existen rasgos relativamente recientes del sistema político mexicano que han producido cambios en la conducta pasiva de los gobiernos estatales. Por un lado, ante la iniciativa presidencial de este sexenio, el partido oficial en el poder (el PRI) ha iniciado un proceso de reforma que lo desliga estructuralmente del gobierno del país. Anteriormente, era casi natural que los candidatos del partido oficial a las gubernaturas de los estados y presidencias municipales accedieran al poder sin mayor trámite que las campañas locales y la amplia base de votación corporatizada del PRI. Además, la relación informal entre el presidente de la República y la designación de candidatos a los gobiernos estatales y municipales, les daba mayor seguridad de ocupar el supuesto cargo de elección popular de gobernador o presidente municipal. Al desligarse el PRI del gobierno y hacerse más competitivos los partidos de oposición para ganar efectivamente esos puestos a través del voto, los mismos candidatos del PRI deben ganar competitividad por los medios que ahora se encuentran disponibles a todos los partidos. Por otro lado, la oposición en México ha ganado madurez política y mayores espacios en el ejercicio del poder, sobre todo en

---

gubernaturas de estados y en presidencias municipales. Eso significa que, en ese nivel, ya existe la competencia política entre partidos para acceder al poder por la vía electoral. Así, los gobiernos periféricos deben competir por ese poder de alguna manera, que generalmente tiene que ver con el mejoramiento de las condiciones de vida en la localidad en cuestión y con reivindicaciones contra la concentración de poder y recursos del centro.

Ahora bien, la heterogeneidad entre regiones a que se ha hecho referencia, corresponde a todos los ámbitos donde existe la interacción humana en México: cultura, lenguas, tradiciones, grado de desarrollo económico, topografía, climas, nivel de educación formal, etcétera. Sin embargo, existe un tipo de diversidad regional que es reconocible y sistematizable en torno a criterios pragmáticos del funcionamiento de estructuras administrativas. Esa diversidad es el grado de desarrollo institucional y de estructuras administrativas, medido con base en la capacidad administrativa, financiera y de infraestructura de las agencias gubernamentales de los estados y municipios.

Esto daría la impresión errada de que, a través de un procedimiento diseñado con criterios del centro, sería posible evaluar el grado de desarrollo organizacional para darles a los gobiernos periféricos funciones, atribuciones y recursos públicos de manera diferenciada. Tal procedimiento implicaría la creación de toda una capa burocrática evaluadora, lo cual significaría un enorme gasto de recursos humanos y administrativos en un esfuerzo enorme, cuyos resultados podrían ser altamente falibles. Sin embargo, aquí proponemos que las administraciones públicas estatales y municipales mismas sean las que realicen esa evaluación, en virtud de que ellas son las que absorben las tareas que vienen del centro. Una *autoevaluación* de este tipo debe depender de los criterios locales que cada dependencia considere relevantes a la adopción de nuevas funciones y obligaciones. Por eso mismo, sería conveniente que cada gobierno estatal o municipal juzgue si tiene la capacidad organizacional de asumir ciertas tareas, dependiendo de las condiciones que imponga el gobierno federal, a fin de que los objetivos nacionales se cumplan.

Para poder implementar una política descentralizadora de esta naturaleza —de aplicación diferenciada y que cuya diferenciación no dependa de

---

criterios centralmente establecidos— es preciso contemplar la diversidad de las administraciones periféricas a través de la perspectiva de ellas mismas. Para abrir espacios de coordinación entre dos niveles de gobierno, primero hay que considerar la esfera de la legalidad, pero después es indispensable contemplar la esfera material de infraestructura y recursos (administrativos, humanos, financieros, etcétera). La idea es que las administraciones mismas asuman las nuevas responsabilidades por su propia voluntad después de un esfuerzo apropiado de autoanálisis. Aquí proponemos que la esfera legal quede en manos del gobierno federal, es decir, que éste asuma la tarea de reformar la ley en torno a la federalización de las políticas públicas susceptibles de serlo; y que la ejecución de esa ley —la esfera material de infraestructura y recursos— involucre tanto a los gobiernos periféricos como al centro.

La estrategia general de la reforma legal sería entonces que el orden federal de gobierno desagregara las tareas que se deben cumplir para cubrir con determinada política pública y formar *paquetes* de funciones a ser descentralizadas. Luego cada gobierno estatal o municipal haría solicitudes, conforme sus autoridades crean que tienen o pueden desarrollar la capacidad para entrar en potestad de determinadas obligaciones a través de esos *paquetes*. De este modo, los *paquetes* incluirían atribuciones y recursos (amarrados al cumplimiento de las obligaciones específicas de ese *paquete*) suficientes para lograr la prestación de un servicio o la implementación de una política, pero también las responsabilidades y obligaciones en torno a ese servicio o política. Es decir, el nivel federal de gobierno descentralizaría capacidad de decisión política y los recursos asociados, sólo a cambio de que los gobiernos periféricos sean capaces de mostrar resultados eficientes y efectivos del uso del poder que se les encarga.

Ahora bien, esta propuesta implica algún modo de evaluación sobre los resultados que los gobiernos de los estados y municipios sean capaces de producir. Sabemos que cualquier tipo de evaluación implica el desarrollo de burocracia en torno a la realización de pruebas o medición de resultados. Aquí se propone reducir esa burocracia al mínimo, realizando una evaluación coordinada entre los dos órdenes de gobierno involucrados en

---

la prestación del servicio o implementación de la política pública particular; pero que no sea interna. Es decir, se propone que quienes evalúen los resultados de los gobiernos periféricos sean los que reciben los beneficios de políticas y servicios públicos a través de estadísticas. Los cuestionarios serían siempre relativos a la calidad de la política o servicio antes de realizar la descentralización y su comparación con la calidad posterior. Podría considerarse que la descentralización es exitosa aun si el público considera que el servicio o política tienen la misma calidad que anteriormente; sin embargo, aquí se espera que la tendencia de los gobiernos periféricos sea hacia el mejoramiento ya por razones políticas, ya por la aspiración a acceder a mayores recursos para realizar su trabajo.

Como hemos dicho anteriormente, se espera que este tipo de profundización del federalismo se constituya en un proceso de aprendizaje organizacional y estructural heterogéneo. Al principio coexistirían estructuras federales encargándose de tareas no descentralizadas por este mecanismo, con estructuras estatales y municipales que se comiencen a encargar de las mismas tareas en las regiones más desarrolladas. Sin embargo, se espera que este proceso eche a andar una inercia nacional por el acceso a las funciones y recursos federalizados de esta manera, de modo que todos los gobiernos periféricos puedan asumirlas en el largo plazo.

De este modo, se plantean lineamientos generales para implementar un federalismo más profundo, que contemplan diversos puntos:

1. El gobierno federal debe acceder a descargar algunas de sus atribuciones sobre los gobiernos periféricos que se encuentren en condiciones político-administrativas de recibirlas.

2. El crecimiento de la participación y pluralidad en los gobiernos periféricos, y la madurez y complejidad de la vida política nacional reclaman la apertura de mayores espacios en la vida pública.

3. La heterogeneidad regional que se manifiesta en mayores o menores grados de desarrollo en la vida político-administrativa de los gobiernos periféricos y ellos son los más aptos para evaluar sus propias capacidades y reconocer sus propias limitaciones institucionales.

4. El problema de la asignación de recursos podría solucionarse dise-

ñando políticas descentralizadas que incluyeran los recursos *amarrados* a la realización de dicha política,

5. Para evitar la creación costosa de aparatos burocráticos paralelos, la evaluación de las políticas descentralizadas podría realizarse a partir directamente con el público receptor de los servicios.

6. La federalización de los asuntos públicos debe ser contemplada como un proceso de aprendizaje tanto para los gobiernos periféricos, como para el gobierno federal y no debe ser necesariamente un proceso homogéneo.

Los seis puntos que resumen las conclusiones de este artículo nos muestran la necesidad de contemplar al nuevo federalismo como una solución a los desequilibrios de poder que existen en nuestro país. Sin embargo, es necesario subrayar que la voluntad política de las partes involucradas en su implementación es la verdadera ejecutora de ésta o cualquier otra propuesta para reformar la distribución del poder en México.

## Bibliografía

- Agranoff, Robert (*s.f.*), "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", mimeo, Federación Valenciana de Municipios y Provincias, serie: Gobierno y Administración Local.
- Caridi, Eduardo, "El federalismo regional", en *Contribuciones*, núm. 4, octubre-diciembre, 1992, pp. 78-90.
- Loñ, Félix, "Vigencia del federalismo", en *Contribuciones*, núm. 4, octubre-diciembre, 1992, pp. 90-117.
- Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1955.
- Meyer, Lorenzo, "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.

Spencer, Wright Deil, *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, California, Brooks/Cole, 1988.

