

La coordinación gubernamental: mitos y realidades del sistema federal mexicano

Christian Jorge Torres Ortiz Zermeño

Los debates históricos que explican las razones por las cuales México, desde 1857¹, confirma su voluntad por erigirse como una república federal, en la actualidad aportan bastantes argumentos para entender las deficiencias del federalismo mexicano, además de evidenciar la alta vocación centralista de la nación determinada en algunos casos por la misma dinámica sociocultural impuesta desde la colonia, y en otros, por los perfiles de un sistema político nacional que durante el siglo veinte tuvo como una de sus máximas expresiones la concentración de actividades administrativas en el gobierno federal para controlar y someter políticamente a estados y municipios.

Poniendo especial atención en el trasfondo de la lucha entre liberales y conservadores en México, verificada desde los inicios de la vida independiente (1821), es evidente que sistemáticamente existieron mas argumentos para que México fuera una república central y no una federal. Las razones que finalmente inclinaron la balanza hacia el federalismo, tienen más relación con el dominio que desde ese momento Estados Unidos construye sobre México; el rechazo a las formas de gobierno imperantes en Europa –que privilegiaban los gobiernos unitarios o centrales-; así como los graves problemas sociales que vivía la reciente nación, caracterizados por la falta de identidad de las regiones con el gobierno central, la ausencia de valores y significados que permitieran afianzar la identidad nacional, y los graves problemas de comunicación que durante todo el siglo XVIII y XIX estuvieron presentes en el inmenso territorio nacional. Alicia Ziccardi (2003: 325) afirma que: *el origen del federalismo en los tres países más grandes de América Latina (México, Brasil y Argentina) comparten la intención de constituir un poder central que subordinara a los poderes regionales. Esto se logró sin que por ello las rivalidades entre el centro y las provincias se resolvieran.*

Es en este contexto que tiene cabida la afirmación realizada por Méndez (1997:29) en el estudio introductorio de la obra *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*, donde señala que *los Estados latinoamericanos han observado una variedad de estructuras centro-periferia. Existiendo desde las naciones más descentralizadas y de estructura federal como Brasil hasta las más centralizadas y de tipo unitario como Perú o Bolivia. Además, hay naciones que han estado en medio de la escala, con estructuras federales formales pero relaciones centro-periferia muy centralizadas, como puede ser el caso de México, o con estructuras unitarias pero con una distribución urbana, económica y demográfica más equitativa, como Colombia.*

Tomando como referencia el antecedente histórico, los cambios estructurales en el modelo económico mexicano, así como los considerables avances en el desarrollo de la vida democrática en México, en las últimas tres décadas recurrentemente se han llevado al debate académico, legislativo y político los esquemas de coordinación gubernamental que jurídica y tradicionalmente explican la relación institucional entre la federación, estados y municipios. Estos esquemas que en su operación tienen infinidad de expresiones,

¹ El 5 de febrero de 1857, el Congreso General Constituyente juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos la que en su artículo 40 estableció “ES VOLUNTAD DEL PUEBLO MEXICANO CONSTITUIRSE EN UNA REPÚBLICA REPRESENTATIVA DEMOCRÁTICA FEDERAL, COMPUESTA POR ESTADOS LIBRES Y SOBERANOS EN TODO LO CONCERNIENTE AL REGIMEN INTERIOR, PERO UNIDOS EN UNA FEDERACIÓN ESTABLECIDA SEGÚN LOS PRINCIPIOS DE ESTA LEY FUNDAMENTAL”.

básicamente dependen de dos grandes sistemas nacionales: el de Planeación Democrática, y el de Coordinación Fiscal.

MITOS

Sistema Nacional de Planeación Democrática

Para el caso mexicano, el Sistema Nacional de Planeación Democrática es producto de la evolución y modernidad del estado nacional, que como manifestación directa de su poder, y de su intervención en todas las tareas prioritarias para la nación, el 3 de febrero de 1983 en una reforma publicada al artículo 25 de la Constitución Política Federal², se declaró rector del desarrollo nacional, pretendiendo que en esta prioritaria actividad, se fortaleciera la soberanía nacional, el régimen democrático, y que permitiera el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos.

De la misma manera, en el artículo 26³ de la Constitución Nacional se establecen las bases para que el Estado conduzca la planeación y oriente la actividad económica nacional. Por lo que normativamente como lo señala De la Mora Diego (1991: 7), *la Planeación Nacional del Desarrollo se entiende como la orientación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción*

² Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuya al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta constitución.

³ Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Así mismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señala la ley.

de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

En la lógica de la planeación normativa, el Sistema Nacional de Planeación Democrática se constituye en un conjunto de relaciones entre diversas dependencias de diferentes ámbitos de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad. Desde la misma constitución, el Sistema Nacional de Planeación Democrática aspira a fomentar las relaciones intergubernamentales que de acuerdo con Anderson (1997: 71) *se pueden definir como un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal.*

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

En 1979, se constituyó el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), entrando en vigor el primero de enero de 1980. En éste, se establecen el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo el Distrito Federal, con la finalidad de lograr una óptima administración de los ingresos tributarios y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Con el nacimiento de dicho sistema, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de las Entidades por medio de sus órganos hacendarios, participan en la ministración de los recursos a estados y municipios, estableciendo mecanismos puntuales para la revisión de las cuentas públicas de los tres ámbitos de gobierno.

Para la operación del SNCF, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le otorgaron facultades para dar seguimiento y difusión a la planeación, normatividad, programación y evaluación, así como emitir lineamientos en el ámbito de la colaboración administrativa en materia fiscal federal, entre la Federación y las Entidades Federativas.

REALIDADES

El Sistema Federal Mexicano

Desde la teoría, el federalismo es un arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial. Considerando las diferencias, lo común en los Estados federales es: 1) La existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos y poderes de gobierno, 2) la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con representantes especiales (Diputados y Senadores) de los pueblos que integran el Estado y 3) el garantizar la autonomía y equilibrio entre ámbitos de gobierno federal y estatal en el que ningún poder está por encima de otro.

También desde la teoría, se trata de una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano (el gobierno federal), en el que las entidades locales se encuentran representadas, a la vez que son soberanas en sus territorios y sociedades.

En la realidad, en México ha imperado la idea de que el desarrollo nacional es una tarea impulsada y encomendada al gobierno Federal, donde estados y municipios involuntariamente se suman sin importar del todo sus condiciones particulares, inhibiendo en alto porcentaje la posibilidad de que las regiones impongan el ritmo y rumbo de la nación como se aspira en cualquier sistema federal en el mundo. Como lo señala Ziccardi (2003: 324), *existen diferentes tipos de federalismo, coexistiendo con las mas variadas formas de*

gobierno, algunas de las cuales son claramente opuestas a lo ideal, puesto que han generado centralismo, autoritarismo y presidencialismo como en el caso mexicano.

Partiendo de los desajustes observados en el sistema federal mexicano, en el sexenio del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se propone un nuevo debate nacional que se denominó “el Nuevo Federalismo”,⁴ planteamiento que sin duda proponía una exhaustiva discusión sobre el federalismo mexicano que evidentemente no había funcionado. Desde la denominación, el nuevo federalismo pretende replantear y revisar los pilares que históricamente había sostenido el sistema federal en México. En este sentido, el nuevo federalismo representa una estrategia por parte del gobierno mexicano para establecer un equilibrio distinto entre los ámbitos de gobierno. En el fondo, como lo señala Del Castillo (2000: 89), *se trata de un esfuerzo por marcar una corresponsabilidad en el ejercicio de gobierno y tiene su origen en necesidades económicas y políticas. En lo económico, el modelo de competencia exige un uso cada vez más eficiente de los recursos públicos escasos en todas las esferas de gobierno. En lo político, la funcionalidad del poder depende del nuevo arreglo de pesos y contrapesos dentro del sistema político; además, la emergencia de la Sociedad Civil y las Organizaciones no gubernamentales exigen pluralidad y apertura.*

Los cambios en la Coordinación Fiscal y la Planeación del Desarrollo implementados en el nuevo federalismo son relativamente importantes ya que el impacto de los incrementos de recursos financieros asignados a los estados y municipios se diluyen ante los contratiempos económicos que regularmente enfrenta el país. Así, las responsabilidades siguen creciendo, con los procesos de descentralización o federalización, a un ritmo mayor al de los recursos. Además, las partidas asignadas a los gobiernos locales para invertir en infraestructura son muy bajas. En general se sigue dependiendo de la inversión federal para los grandes proyectos estatales. Por su parte, los municipios sufren una doble dependencia, de la federación y el gobierno del Estado.

Como se señala líneas arriba, desde 1983, formalmente el desarrollo nacional se concibe desde el enfoque sistémico, en un Sistema Nacional de Planeación Democrática, donde Federación, Estados y Municipios, bajo la cohesión del Pacto Federal se comprometen a trabajar coordinadamente para alcanzar las grandes aspiraciones nacionales; sin embargo, éste sistema fomenta una relación vertical entre ámbitos de gobierno, donde estados y municipios se subordinan a la federación para generar una serie de documentos normativos, conocidos tradicionalmente como Planes Nacional, Estatales y Municipales de Desarrollo.

La manera en que se establecen las relaciones formales e informales entre ámbitos de gobierno en México, de acuerdo con Wright (1997: 105) se puede definir como de **autoridad**

⁴ Extracto del discurso pronunciado por el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León en la inauguración del Foro Nacional: Hacia un Auténtico Federalismo realizado el 29 de marzo de 2005 en Guadalajara, Jalisco. “Hoy en México el centralismo es opresivo y retrógrada, socialmente insensible e ineficiente. Por eso es mi convicción que en el umbral del siglo XXI México debe avanzar hacia un renovado federalismo; un federalismo que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza de cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión. En la construcción de ese Nuevo Federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno.

Es mi convicción que el gobierno federal debe ceder espacios reales de acción gubernamental a los estados y municipios, y que ello no significa debilitamiento de su autoridad.”

En 1995 el gobierno federal inició un proceso de descentralización de sus servicios (principalmente salud y educación) con el fin de imprimir mayor eficiencia a la operación de los mismos. Este proceso se denominó “Nuevo Federalismo” y fue orquestado por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. La descentralización impulsada en el marco del “nuevo federalismo” fue mucho más ambiciosa en sus objetivos, buscando reservar para la autoridad federal funciones de tipo normativo y regulatorio, dejando a las entidades federativas la prestación directa de los servicios.

Inclusiva (ver gráfico 1), *en este modelo las relaciones de autoridad son jerárquicas y supone que el gobierno nacional busca expandir su proporción de poder ejercido sobre los estados y las localidades. Para conseguirlo hay dos estrategias posibles: una es reducir los poderes y competencias de los estados y localidades o de ambos; la segunda es hacer crecer el círculo de poder del gobierno nacional fuera o más allá de las competencias de estados y localidades.*

Partiendo de los desajustes estructurales en materia de coordinación gubernamental que en la práctica se identifican en México, y con la intención de contrarrestarlos y fomentar verdaderos esquemas de descentralización o federalización, el mismo Wright propone el modelo de **autoridad traslapada** (ver gráfico 1), *en ésta los espacios de gobierno coinciden parcialmente entre sí. Las relaciones que se dan son interdependientes y el patrón de autoridad es la negociación. La concurrencia entre los círculos supone tres características principales:*

- a) Áreas sustanciales de operaciones gubernamentales que involucran unidades (o funciones) de carácter nacional, estatal y local simultáneamente;*
- b) Las áreas de autonomía o jurisdicción propia y total discreción son comparativamente pequeñas;*
- c) El poder e influencia de cualquier jurisdicción (o funcionario) es significativamente limitada.*

Estos límites producen una situación de autoridad negociada. En general, este modelo supone un fuerte contacto intergubernamental, las áreas de autonomía están limitadas al igual que el poder y ello obliga a los acuerdos y el consenso para realizar los programas y actividades de gobierno.

Aunque existe una velada pretensión por fomentar las relaciones intergubernamentales en México, producto de las interacciones que el Sistema de Planeación Democrática y el de Coordinación Fiscal fomentan entre diferentes ámbitos de gobierno, es evidente, como lo señala Wright (1997:55) *que el término (relaciones intergubernamentales) y esencia que surge en Estado Unidos durante el decenio de 1930, sigue siendo una expresión relativamente obscura y mal comprendida en el caso mexicano.*

La equivocada concepción del término “relaciones intergubernamentales” y las deficiencias del Sistema Nacional de Planeación Democrática son numerosas y producto de las dinámicas políticas y administrativas que caracterizan a cada región y localidad. Por una parte, se transita de un sistema de coordinación intergubernamental desconcentrado a uno descentralizado, donde las dependencias gubernamentales ubicadas en estados y municipios no tienen las capacidades, aptitudes y conocimientos suficientes para enfrentarlo. Por otra parte, impera la tradición ampliamente arraigada que percibe como improductivas las relaciones de poder que se establecen entre municipios o entre entidades federativas.

En esta desigual cooperación gubernamental, uno de los recursos a los que se acudió de manera sistemática para tratar de salvar los fracasos de la planeación normativa, fue la coordinación gubernamental –como un supuesto elemento modernizador de la Administración Pública en México–, y la consecuente creación de oficinas coordinadoras de programas. Las coordinaciones parecían tener “ciertas ventajas”; una de ellas consistía en que se les asignaban recursos presupuestales por programa, razón por la cual no se incluían en el presupuesto federal, y otra, que normalmente dependerían del presidente, lo que condicionaría el apoyo y el éxito de los programas.

En esta evaluación de los dos grandes sistemas que sostienen la coordinación gubernamental en México, habría que evaluar también qué tanto –como lo señala la misma Constitución Federal en el artículo 25- *han contribuido al fortalecimiento de la soberanía*

nacional y el régimen democrático, y en que porcentaje garantizan el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos.

Sin duda alguna la respuesta a la evaluación que se plantea en el párrafo anterior no tendría resultados satisfactorios. Si bien es cierto que en México desde 1996 se ha fortalecido el régimen democrático, y que gradualmente con el cambio de partido político en el poder (año 2000) se respeta la libertad y la dignidad de los individuos, también queda claro que en estos avances no hay ninguna contribución directa de los sistemas nacionales de planeación y coordinación fiscal. Estos avances son producto del fomento de valores y libertades en el pasado censurados, y tienen su origen en el protagonismo que la sociedad civil impone en los asuntos públicos, y en la transparencia y legitimación que han construido muy pocas instituciones del Estado mexicano.

Otra variable interesante para la reflexión, es el momento histórico en el que surgen los dos grandes sistemas referidos. El de Coordinación Fiscal en 1979 y el de Planeación Democrática en 1983, década –la de los ochenta- que estuvo caracterizada por documentar innumerables excesos del autoritario sistema político mexicano del siglo XX, contexto que veladamente queda plasmado en los motivos y considerandos que dieron origen a dichos sistemas nacionales. Una disposición jurídica (como es el caso) siempre está determinada por el momento en el que surge, factor que puede ayudar a explicar en el presente, la necesidad de replantear su funcionalidad en un régimen que transita a la democracia, y en una sociedad participativa, exigente y que demanda resultados.

En el momento que se conciben, el SNPD como el SNCF políticamente representaron dos estupendos mecanismos que en la realidad demuestran la vocación centralista de la república y en la forma garantizan los procedimientos para mantener la dependencia, principalmente económica, de las entidades federativas y los municipios. Teniendo como fundamento un federalismo tradicional y poco flexible, ambos sistemas son fiel expresión de un modelo presidencial que como lo afirma Hurtado (2001: 68) estuvo integrado por tres componentes básicos: *1.- Los propios de un modelo presidencial; 2. Un conjunto de instituciones y normas (régimen político) que le otorgaron importantes atribuciones al titular del Ejecutivo, y 3. Una amplia gama de prácticas y relaciones (sistema político) del presidente con otros actores políticos para la toma de decisiones.*

Se puede afirmar entonces que el SNPD y el SNCF fueron en su momento, importantes “brazos ejecutores” del poder formal, pero también de las facultades metaconstitucionales (reglas no escritas o poder informal) del presidente, que hicieron depender de su voluntad el rumbo del desarrollo nacional, el destino de la alta clase política, y el devenir de las fuerzas políticas opositoras. El hegemónico binomio conformado por el partido de Estado, y un Presidente en exceso poderoso, tuvieron desde el mismo texto constitucional el aval para conducir arbitrariamente la planeación nacional y la distribución de los recursos económicos a los gobiernos estatales y municipales.

El Papel del Municipio en el Sistema Federal Mexicano

La revalorización de los sistemas de gobierno democráticos señalan al municipio como el ámbito de gobierno más próximo a la ciudadanía y, por tanto, el espacio ideal para avanzar en la construcción de la democracia. Es en el municipio donde se inauguraron y se da con más frecuencia la alternancia entre partidos políticos, por ello el papel del municipio en el sistema federal mexicano es prioritario no sólo como el escenario donde los cambios sociales toman forma, sino también porque es el espacio más desprotegido como resultado del desigual esquema de coordinación gubernamental que priva en México.

Es prioritario contrarrestar la cultura de la dependencia económica y política que está

profundamente arraigada en el pueblo mexicano, rebasando la frontera gubernamental y desalentando la posibilidad de que los ciudadanos, la comunidad y los actores locales sean determinantes para la toma de decisiones entre el gobierno y los ciudadanos. Actualmente en el grueso de la población sigue imperando la idea de que la totalidad de los asuntos públicos, y sus soluciones, son responsabilidad exclusiva del gobierno, y que estados y municipios se deben subordinar a la disposición federal.

En la actualidad mexicana, una discusión fundamental se centrará en el ámbito gubernamental que tiene la vocación natural de generar y procurar el desarrollo. Por un lado la concepción teórico federalista, pero en la práctica centralista y acaparadora, que normativamente –más que por coincidencias- obliga a participar en un Sistema Nacional de Planeación Democrática, y de Coordinación Fiscal que generan una altísima dependencia de estados y municipios en materias como la planeación y la distribución de recursos; o, por otro lado, pugnar por un esquema de coordinación gubernamental que surja en los gobiernos locales, y que en un contexto de competencia y globalización fomente las fortalezas municipales creando alternativas viables para trazar su camino de cara al futuro.

Parte de los desafíos que enfrenta el federalismo en México, consiste en hacerlo funcional desde el mismo marco jurídico, tomando en cuenta las diferencias étnicas, ideológicas, culturales, lingüísticas, que privan en la heterogénea sociedad mexicana, donde disposiciones legales universales son una camisa de fuerza para aquellos espacios con grandes potencialidades, y un escollo difícil de superar para los municipios sumidos en la marginación. Este tipo de fronteras jurídicas han propiciado un México con dos caras: un norte cada vez más industrializado e integrado a la economía nacional e internacional y un sur, que a pesar de los esfuerzos por descentralizar recursos y facultades a estados y municipios, en la actualidad es cada vez más pobre.

Como lo señala Ziccardi (2003:329), *el debate actual del federalismo y la democracia en México exige elaborar propuestas que permitan revertir las marcadas desigualdades que prevalecen entre el centro y las regiones, entre el norte y el sur, entre las ciudades ricas y las pobres, entre quienes en el interior de las mismas acceden a condiciones de vida excelentes, comparables a cualquier metrópoli del mundo, y quienes deben soportar carencias y deficiencias en acceso a los bienes y servicios básicos. Es decir, se trata de abordar la territorialidad de la democracia.*

El debate actual: Descentralización vs Centralización

Las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales presentes en las últimas dos décadas en casi todos los países del mundo, paralelamente han impulsado un reacomodo de las estructuras nacionales e internacionales. Este conjunto de tendencias ha llevado a la búsqueda de esquemas más abiertos, competitivos y participativos; sin embargo, en la actualidad estos esquemas todavía no se pueden catalogar sino como iniciativas o propuestas de cambio que dan más una idea de transición que de reacomodo definitivo. De acuerdo con Cabrero (2000: 17), *en el escenario imperante, las políticas descentralizadoras constituyen esfuerzos encaminados a dos grandes objetivos: imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal, y legitimar la acción del Estado ante la sociedad.*

Las políticas descentralizadoras o la descentralización misma, regularmente es presa de un debate conceptual, ya que existen vertientes administrativas, políticas y económicas sobre el mismo término. La complejidad de un fenómeno de esta naturaleza obliga a adoptar una visión amplia y diversa para tener capacidad de aprensión del fenómeno, por lo que es indispensable partir de la base que la descentralización es un proceso dinámico, relativo y

contextualizado en un momento determinado, no es posible, por lo tanto, utilizar el concepto de descentralización como un atributo institucional, sino como un conjunto de tendencias que se pueden o no manifestar dentro de la evolución de un sistema más amplio.

El proceso de descentralización está constituido en su naturaleza profunda como un proceso que intenta revertir una tendencia de centralización y concentración del poder de decisión, así como de los recursos que permiten el ejercicio de éste. El significado específico de lo anterior es que todos los procesos de descentralización tratarían en principio de transitar de una estructura casi monopólica de poder a una de tipo oligopólica donde se pueden detectar una gama de núcleos periféricos de decisión con un nivel considerable de autonomía relativa en relación con el núcleo central de decisión. Todo proceso de decisión, por tanto, debería ser un proceso que resultara de la participación conjunta del núcleo central y de los núcleos periféricos. La descentralización, desde este punto de vista, deberá tender a conformar estructuras decisorias de tipo consensual y no autocráticas, lo cual implica un sistema de relaciones entre los núcleos basadas en acuerdos, negociaciones y concesiones, más que un proceso coercitivo, unilateral y dominante del núcleo central. (Cabrero 2000:81-82)

Las experiencias por descentralizar la vida administrativa de las estructuras gubernamentales en México y el mundo ha arrojado diversos resultados, encontrando experiencias exitosas que en la mayoría de los casos se ubican en los países industrializados, y negativas que regularmente se documentan en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo. En las experiencias negativas es común encontrarse esfuerzos que tuvieron su frontera en la desconcentración administrativa, a través de la cual los gobiernos han delegado algunas de sus funciones en niveles más bajos de la pirámide burocrática pero dentro de los mismos organismos o delegaciones regionales, estatales o municipales.

En la actualidad el caso mexicano, al igual que el de muchos países, se encuentra estancado sin haber logrado consolidar un modelo más descentralizado. En la mayoría de los casos se ha privilegiado la desconcentración, y no, la descentralización. De acuerdo con Cabrero (2000: 39), en las experiencias de descentralización se han podido observar ciertos problemas u obstáculos comunes. Los más importantes son:

- 1.- *La falta, a escala local, de personal capacitado para hacer frente a sus propias necesidades y a las nuevas funciones delegadas por la administración central.*
- 2.- *La falta de autonomía financiera, por la cual los gobiernos locales siguen siendo muy frecuentemente dependientes del gobierno central para la obtención de recursos económicos.*
- 3.- *La renuencia del gobierno central para entregar el poder de decisión suficiente a los gobiernos locales, quedando éstos muy frecuentemente en una situación de dependencia de las decisiones del gobierno central respecto a los asuntos locales.*

Los retos del presente para el sistema federal mexicano, y en lo particular para los esquemas de coordinación gubernamental, estriban en que la planeación normativa –aquella que emana de la Constitución Federal- sea sustituida gradualmente con ejercicios de planeación institucional de largo aliento que erradiquen la subordinación política-administrativa y que fomentan la rendición de cuentas, evaluación de resultados y la reorientación de las decisiones. Estos ejercicios de planeación alternativos modificarán considerablemente la concepción tradicional, ya que se trata de invertir el proceso de planeación, adoptando un esquema horizontal donde los ámbitos de gobierno interactúan, no se subordinan, y donde las necesidades locales son la base del desarrollo nacional. También es necesario modificar la concepción anquilosada de la coordinación fiscal, que hace gala de la desconfianza que existe sobre estados y municipios para recaudar recursos de manera eficiente.

El federalismo moderno y funcional, exige potestades y facultades de mayor importancia para estados y municipios que sin dejar de lado el pacto federal y las necesidades de la federación, interactúen y no se subordinan, validando las soberanías estatales y la libertad municipal.

Finalmente, la reforma del Estado Mexicano es necesaria e impostergable. Los arreglos institucionales y sus expresiones jurídicas y operativas que hicieron funcional el sistema político mexicano durante el siglo XX, ahora son obsoletos y poco democráticos. El partido de Estado y hegemónico, el presidencialismo, el sometimiento político y económico de estados y municipios son parte del pasado. Ahora, la transición a la democracia caracterizada por la competencia político-electoral, elecciones libres y transparentes, el avance gradual en el respeto a los derechos fundamentales del hombre, y una sociedad que participa directamente en los asuntos públicos, obligan a realizar una reforma estructural y –para el caso que nos ocupa- administrativa, que garantice que las instituciones del presente como lo señala José Juan Sánchez (1998: 225), *superen la centralización excesiva e improductiva, el letargo de las decisiones, la obsolescencia tecnológica y el burocratismo que inhiben las energías privadas y sociales y desmotivan al personal del sector público*. En suma, transitar de una administración pública corrupta, burocrática y sobrerregulada, a una honesta, eficiente y desregulada que haga funcional las responsabilidades gubernamentales, y sobre todo resuelva los principales problemas sociales que aquejan al país.

BIBLIOGRAFÍA

Arellano Gault, David (2000), De la Administración Pública a la Nueva Gestión Pública: Cinco Dilemas, *en Revista Conmemorativa del Colegio, CNCPyAP*, México.

Cabrero Mendoza, Enrique (2000), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) logros y desencantos*, México, Porrúa.

Cámara de Diputados (2005), *La Constitución del pueblo mexicano*, México, Porrúa.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura (2001), *Construyendo el Nuevo Federalismo*, México, Cámara de Diputados.

De la Mora Diego, Salvador (1995), *Apuntes Sobre el Control Gubernamental*, México.

García del Castillo, Rodolfo (2000), *Los Municipios en México, los retos ante el futuro*, México, Porrúa.

Hurtado, Javier (2001), *El Sistema Presidencial Mexicano, evolución y perspectiva*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sánchez González, José Juan (1998), *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, INAP.

Moreno Jaimes, Carlos (2002), La Descentralización del Gasto de Salud en México: Una revisión de sus criterios de asignación, *en Revista Gestión y Política Pública*, núm. 2, CIDE, México.

Wright, Deil S. (1997), *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, México, CNCPyAP-Universidad de Colima-FCE.

Zicardi, Alicia (2003), El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal, *en Revista Gestión y Política Pública*, núm. 2, CIDE, México.

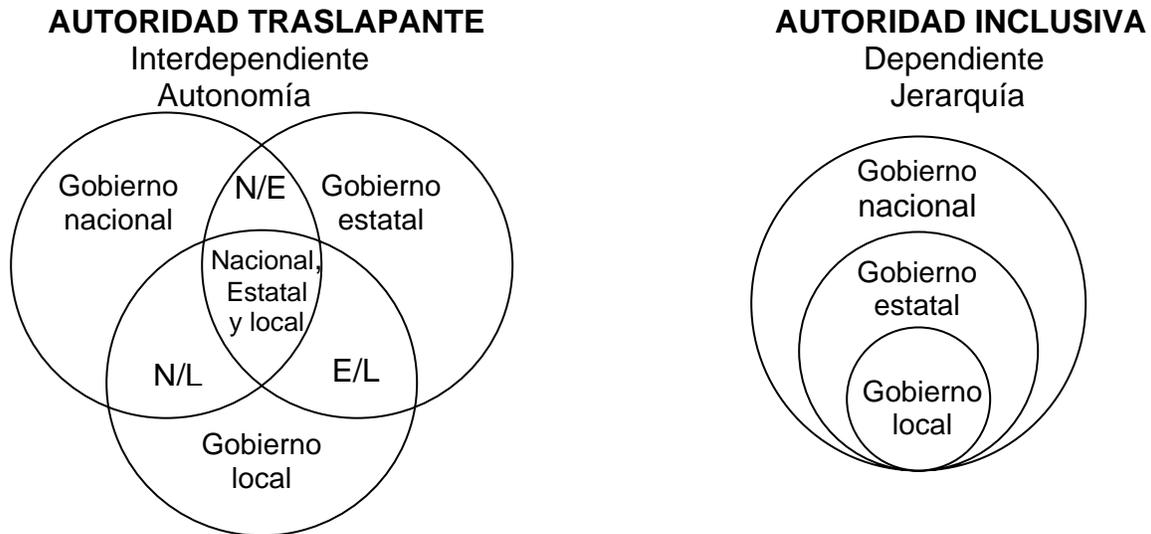
RESEÑA BIOGRÁFICA

Mtro. Christian Jorge Torres Ortiz Zermeño, Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Colima y Maestro en Administración Pública por la Universidad Anahuac de México. Profesor-Investigador de tiempo completo desde el año 2000 y con PERFIL PROMEP desde 2002. Líneas de Investigación: Estructuras Gubernamentales, y Administración Pública. Actualmente es Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima.

Universidad de Colima.
Carretera Colima-Guadalajara Km. 3.2
Campus Norte-Universidad de Colima
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
C. P. 28040
Teléfono de oficina y fax: 3123161107
Correo electrónico: torresortiz@ucol.mx
www.ucol.mx

GRÁFICO 1

Modelos de relaciones nacionales, estatales y locales



FUENTE: Wright, Deil S. (1997), Para Entender las Relaciones Intergubernamentales.