

# Implicaciones Políticas del Federalismo y la Descentralización en México

---

---

---

---

---

ELISEO CASTILLO TEJEDA(\*)

Federalismo y descentralización son dos conceptos inseparables. Es más, la descentralización es condición necesaria del federalismo. Ahora bien, ¿cuál es la realidad del sistema federal de gobierno en nuestro país? La respuesta es que el federalismo mexicano avanza en cámara lenta por factores de carácter político. Veamos porqué.

El principal problema que enfrenta el federalismo es que no existe un verdadero desarrollo en las regiones del país debido a que es la federación la instancia que recibe la mayoría de los recursos, sean estos técnicos, humanos, financieros, naturales, e inclusive político. Esta circunstancia ha propiciado un desarrollo inequitativo, y como consecuencia, la frustración de proyectos regionales.

La falta de recursos suficientes para estados y municipios los tiene cautivo en una especie de círculo vicioso, lo normal en estos dos niveles de gobierno es que no se cuente del todo con gestores públicos lo suficientemente capacitados y lo suficientemente remunerados para desempeñar la delicada función del servicio público, lo que genera incapacidad, incapacidad que propicia deficiencias en la generación de recursos; se cierra entonces el círculo.

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, miembro fundador del Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública de Tamaulipas, A.C., Coordinador del Programa Nacional de solidaridad, en la Ciudad de Nuevo Laredo Tamaulipas. Actualmente miembro fundador y primer Presidente electo del Instituto Tamaulipeco de Administración Pública (ITAP)

Otro aspecto que impacta en el federalismo es el sistema de coordinación fiscal, llamado por sus críticos de *subordinación fiscal*. La Ley Nacional de Coordinación Fiscal establece que un 80% de los ingresos le corresponden a la federación y el 20% restantes se distribuye entre entidades federativas, es decir entre 32 estados o si se quiere ver más patético entre 2403 municipios. La frialdad de los números es elocuente. El paradigma del injusto modelo de distribución fiscal que impera actualmente es Baja California. Esta entidad federativa es que en términos reales tiene los ingresos propios más bajos, es decir, vive de las asignaciones federales.

La dependencia económica de las regiones se traduce en dependencia política, es decir, en subordinación. Esta circunstancia ha impedido que los estados y los municipios no hayan cumplido aún la mayoría de edad, aunque el trato que reciben de la federación sea de adultos. Es además público y sabido que tanto alcaldes como gobernadores no reciben de las instancias centrales los recursos suficientes, ello aunado a que las necesidades que enfrentan requieren aún de más ingresos del que perciben.

El centralismo es tal, que inclusive invade esferas como la justicia, y se deja sentir con la misma intensidad que se padece en materia financiera. Para muestra bastan un par de ejemplos: el juicio de amparo; y el hecho de que los jueces locales, por ejemplo, no pueden revisar la constitucionalidad de los actos de las autoridades estatales a la luz de su propia Constitución ni tampoco pueden crear jurisprudencia en materia de fuero común.

En materia de recursos materiales, todos, ninguno se salva, están en manos de la federación. No hay un sólo recurso natural que esté en manos de los estados o municipios.

Sin embargo, el centralismo también tiene sus bondades, por ejemplo, el poder centralizador del PRI, entre los años de 1930 y 1950 sirvió para dar cumplimiento a las deudas que la revolución tenía con amplios sectores de la sociedad; permitió un prolongado período de estabilidad política, crecimiento y desarrollo económico y con ello el ensanchamiento de las clases medias, el advenimiento de una sociedad urbana, de jóvenes universitarios, secularizada, nacionalista, de una clase empresarial próspera, y del crecimiento de medios de comunicación masiva, sólo por señalar algunos méritos. La historia nos muestra que el centralismo tuvo en su momento una justificación, porque solo así era posible dar respuesta a las demandas que desataron el movimiento social de 1910.

El origen del centralismo en nuestro país proviene esencialmente de tres fuentes: La primera de ellas es una especie de absorción que la federación, mediante sucesivas reformas constitucionales, ha hecho del sistemas de competencias y por tanto de recursos que originariamente pertenecían a los estados y municipios, como turismo, medio ambiente, seguridad social, instituciones de banca y crédito, etc.

El peso del Poder Ejecutivo, dentro del sistema de división de poderes, así como sus facultades metaconstitucionales, han sido otras de las causas que han limitado el pretendido federalismo, es decir, han propiciado el centralismo. Afortunadamente, en lo que va de la

administración del Presidente Ernesto Zedillo, se ha avanzado en el fortalecimiento de los Poderes, aunque debe reconocerse que falta mucho aún por hacer.

La tercera de las causas del centralismo en todas sus formas: jurídico, financiero, político, cultural e inclusive deportivo, ha sido el origen monopartidista de la mayoría de los gobernadores de los estados, quienes por su ascendencia política, no ha podido conseguir para sus estados ni las competencias ni los recursos suficientes. Así surgió el círculo vicioso donde la falta de recursos generaba en estados y municipios incapacidad administrativa y ésta, como corolario, la falta de recursos.

Una de las razones por las que el modelo centralizador se convirtiera en un problema fue que el gobierno federal lo instrumentó como forma de darle una respuesta a los requerimientos de una burocracia cada vez más grande e ingobernable. Quién no recuerda que por años el gobierno federal creaba un organismo cada vez que surgía una nueva demanda social. Esta estrategia hizo crisis durante el gobierno del Presidente Echeverría, de hecho, la tendencia en materia administrativa de mediados de los años setentas se orientó hacia una nueva dimensión del Estado y su nuevo rol frente a la sociedad; esa es la historia de la reforma administrativa propuesta por el entonces Presidente López portillo cuyo propósito explícito fue el fortalecimiento del federalismo.

El exceso de gasto público fue uno de los detonantes de la crisis financiera porque provocó el endeudamiento. El resultado fue que el llamado Estado benefactor se vino abajo, de hecho algunas instituciones han dejado de satisfacer las demandas populares para lo que fueron creadas por razones financieras, como la Conasupo, cuya existencia en términos sociales es virtualmente nula.

Uno de los efectos políticos del centralismo se puede ver claramente en el actual régimen de partidos. Es por todos conocida la virtual inexistencia de partidos políticos locales; igualmente conocidas son también las injerencias de los partidos nacionales en estados y municipios donde no cuentan con un solo simpatizante. La realidad es que las fuerzas políticas locales han sido absorbidas por las nacionales y lo que ello resulta es que las decisiones políticas, inclusive las de corte democrático, son tomadas cupularmente desde la ciudad de México, no en los lugares donde van a tener consecuencias.

Una de las claves para que el proyecto de descentralización nacional, y como consecuencia el federalismo, pueda salir librado con éxito reside en los congresos locales, porque en ellos está el rescatar para sí las competencias y los recursos que la federación absorbió, con el agua, la electrificación y el petróleo, por citar algunos. Bajo este orden de ideas una cosa debe quedar clara: el poder por naturaleza es conservador, es decir, nadie transferiría ni recursos ni competencias nada más así porque sí. Por lo tanto, los estados deberán desarrollar la capacidad de buscar los recursos y las competencias que les corresponden para poder instrumentar con éxito sus programas de desarrollo regional. Sin embargo, el principal inconveniente en un litigio de esta naturaleza es la crisis económica, porque en una situación tal en realidad no hay recursos qué descentralizar porque además de que la recaudación

fiscal es insuficiente, los ingresos federales se destinan en su mayoría a pagar el servicio de la deuda externa.

Otras alternativas que pueden explorarse para revertir la inercia centralizadora en una especie de fuerza centrífuga hacia el federalismo y la descentralización pueden ser: a) revisar el sistema de participaciones federales a los estados y municipios en el sentido de hacerlo más justo y equitativo; b) impulsar una reforma jurídica que permita una coparticipación de las regiones en materia de recursos naturales como el agua, la energía eléctrica, algunos minerales e inclusive los hidrocarburos, por citar algunos; c) el fortalecimiento de los Poderes Judicial y Legislativo también redundará en beneficio de esta fuerza centrífuga, y d) con un impulso decidido hacia el fortalecimiento de los partidos políticos regionales lograríamos la creación de autonomías políticas locales cuya existencia serviría como una especie de contrapeso a los partidos nacionales y como ingrediente de pluralismo hacia el interior de los congresos locales.

Como puede verse, el problema del federalismo y la descentralización no son un asunto exclusivamente administrativo o de carácter fiscal, como se ha querido ver, tampoco son sólo cuestión jurídica o de competencia y recursos; sus auténticas implicaciones son de naturaleza política porque son en realidad los actores políticos, léase Presidente de la República, Congreso Federal, Gobernadores, Congresos Locales, Poder Judicial y Partidos Políticos, de quienes depende realmente la viabilidad o no de tales empresas.