

Federalismo y Municipalización

Fortalecimiento municipal

Debemos reconocer que si alguna de las instituciones revolucionarias se ha quedado rezagada en la organización política, es la institución municipal, tanto en lo económico, administrativo, social y cultural. Desde el punto de vista administrativo, los municipios son muy diferentes, desde su potencialidad económica, hasta la integración de las ideas en las comunidades municipales.

En el marco del federalismo se debe impulsar la descentralización política, económica, social y cultural hacia los municipios, éstos deben crear las bases y la infraestructura adecuada para seguir paso a paso el desarrollo nacional e impedir rezagos.

No podemos dejar de ver la reforma municipal de 1983; sin duda alguna ayudó mucho a los municipios del país; dando a los ayuntamientos la claridad sobre los ingresos que les pertenecen y sobre la libertad que la ley les otorga para administrarlos; saber cuáles son los servicios que les competen y la ley les reconoce su autoridad para planear su crecimiento urbano; además, gozan de “autonomía” para reglamentar la vida municipal; es decir, tienen recursos, funciones, patrimonio propio y personalidad jurídica para actuar.

El compromiso de los estados y de los municipios es contribuir para fortalecer la democracia en el federalismo, porque de lo contrario van a entorpecer y a impedir el desarrollo nacional en vez de ayudarlo. Es necesario comprender que el fortalecimiento de la democracia de los municipios para consolidarlos como autónomos y libres, se comienza precisamente por el fortalecimiento de la democracia, y ésta es la fortaleza del Federalismo. Una federación fuerte, ayudará mucho más al crecimiento de los municipios que un sistema federal débil. Es compromiso de los estados y la Federación participar en el federalismo renovado, pues de no ser así, sus municipios tendrían que escoger entre varias opciones que serían:

- Quedarse a la zaga a que los orilla el propio Estado,
- Comenzar a trabajar en forma limitada con la federación,
- Trabajar en forma dependiente de su estado o federación, que equivaldría a “caminar sin avanzar”, entre otras opciones.

Autonomía municipal

La palabra autonomía significa según el diccionario básico de la lengua española: La facultad de gobernarse por sus propias leyes o condición de la persona que no depende de otra. Definición

que ciertamente debería aplicarse íntegramente a la autonomía municipal, pero en la realidad aún está muy lejos de ser un complemento para el municipio.

Referente a la potestad de elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos. Si todo lo anterior fuera susceptible de sintetizarse, la mejor elección sería, tal vez, el concepto de Municipio Libre, en el cual los conceptos de autonomía, libertad y autodeterminación, se enlazan en uno sólo, que contempla alcances más profundos que la mera noción jurídica, además de reflejar la aspiración de cada pueblo por fijarse él y nadie más, los límites de su acción. Cuenta para ello con su carácter de receptor directo y primero de la manifestación de las voluntades con las que tiene contacto inmediato, convirtiéndolo en base primera y directa de la democracia.

Con todo, limitada en especial por el impacto de restricciones económicas, la plena autonomía municipal es aún una aspiración en el marco del federalismo mexicano. Indudables como son, sin embargo, los avances en ese sentido, tiene cabida real la idea de alcanzarla.

El Poder Comunal

La centralización no sólo ha afectado a la federación y a los estados federados, sino que se ha incrustado también en la vida de los municipios, deteniendo su crecimiento y relegando aún más en el fondo a sus comunidades o pueblos según sea el caso; todo ello, a pesar de las reformas del artículo 115 constitucional. Al respecto, muchos autores estudian la posibilidad de dotar a las comunidades de los municipios de organización política permanente, con derechos y obligaciones regulados jurídicamente y con autoridades electas que formen parte de los ayuntamientos del municipio.

La comuna no puede constituirse como una instancia más de gobierno, ello implicaría mayores complicaciones para el desarrollo municipal. Por todo ello, considero es necesario fortalecer a las comunidades, que los municipios se comprometan a prestarles mayor atención, así como mayores recursos dependiendo de la capacidad del propio municipio. Otra forma de fortalecer a las comunas y al municipio mismo podría ser la fusión o asociación de municipios para resolver sus principales problemas y atender las iniciales demandas de su sociedad, esto implicaría también, un mejoramiento en la capacidad técnica del municipio y una mejor calidad de personal administrativo a través del establecimiento del servicio profesional de carrera.

Conclusión

El reto sería entonces: pasar del sistema presidencialista al presidencial y del estado federal centralizado al federal descentralizado; o bien, hacer del sistema federal un auténtico federalismo,

que también constituye hoy una decisión de descentralización política, pero diferente a 1824; ahora es un reclamo de los estados y de la sociedad mexicana. Son cinco los puntos que se deben atender en forma inmediata:

- 1) Una revisión detenida y profunda de las competencias entre los diversos niveles de gobierno como son: de las facultades exclusivas, excluyentes y concurrentes. Un rubro muy importante es sin duda el de las facultades concurrentes; al respecto, sería necesario ver cuales de ellas se pueden ir transmitiendo a los niveles estatal y municipal con todos sus recursos. Así, el reto podría ser que en dos años se revisen el total de facultades concurrentes y cuales ya se pueden ir transmitiendo a los gobiernos locales y municipales.
- 2) Buscar la equidad en la distribución de los recursos económicos del país que se encuentran en el centro, pues el simple hecho de estar centralizados ya resulta inequitativo. Por lo tanto, es indispensable robustecer la capacidad hacendaria de los otros niveles de gobierno, pues no hay estado federal, si los estados no tienen los recursos para impulsar su desarrollo; y no hablo sólo de recursos financieros sino también materiales y humanos, será necesario invertir los porcentajes de distribución de los recursos presupuestales pasar del 80% al 20% a estados y municipios, a un 40% Federación, 60% para estados y municipios y de este 60% sólo 20% a los estados y un 40% para los municipios.
- 3) Una revisión de los instrumentos administrativos; que es ya una demanda generalizada por el propio gobierno y sociedad el de hacer eficiente y eficaz a la administración pública de las tres órdenes de gobierno.
- 4) Impulsar la vida municipal y al municipio libre. Se deben establecer las fórmulas que necesita el municipio para hacer frente al desarrollo, para plantear los mecanismos de coordinación entre municipios que comparten una misma zona conurbada, establecer cuáles servicios públicos municipales se deben prestar y como profesionalizarlos, fortalecer los servicios públicos de transporte, mercados, seguridad, etcétera; dar mayor protección y preservar al ordenamiento del medio ambiente. Recordemos que a la sociedad no le importa demasiado quien otorgue el servicio, si la federación, el estado o el municipio, lo que le interesa es que sea con calidad y eficacia.
- 5) Finalmente impulsar la transición democrática a fin de cambiar el modelo de desarrollo económico y social, que demanda una población en crecimiento permanente y un mundo globalizado que obliga a enfrentar una competencia más abierta entre una sociedad moderna y otra que aún no ha logrado modernizarse como es la nuestra, donde se requiere de un nuevo modelo de gestión democrático y eficaz y sólo se puede lograr éste con una nueva

forma de relación entre gobierno y sociedad de corresponsabilidad y de mayor participación ciudadana..

Gran problema para el federalismo mexicano ha sido el centralismo que trata de hacer homogéneo todo y borrar las diferencias. La descentralización como política deberá ser entendida: que ni por el lado del consumo, ni por el de la producción, sino por medio de la distribución de los recursos se viene repartiendo el poder; ésta es la base fundamental de la teoría descentralizadora, en donde la distribución de los recursos es la que establece y puede regenerar el sistema. Si entendemos al poder como aquella capacidad de hacer y decidir sobre lo que más convenga según los intereses de cada región comunidad municipal, podemos alcanzar niveles de desarrollo en el futuro sin precedente; la vuelta, al retorno a la vida comunitaria, a la importancia que adquieren los gobiernos locales como los verdaderos promotores del desarrollo económico y social, ejemplo de ello es el caso europeo a fines del presente milenio.

¿Qué significado tiene la Federación? Es un concepto que proviene del latín *Faedus*, genitivo *Faedanis*, es decir, pacto, contrato, tratado, convención, alianza; se refiere a un convenio por el cual uno o muchos municipios, o muchos grupos de estados se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llegar a uno o muchos objetivos particulares que, a partir de ese momento, pasan sobre los derechos de la Federación de una manera especial y exclusiva, ya que no sólo se obligan sinalagmática y conmutativamente los uno para los otros, sino que también se reservan individualmente, al celebrar el pacto, más derechos, más autoridad y más propiedad de los que cede.

En la medida en que se ha tomado más compleja, abigarrada y heterogénea la sociedad mexicana y la administración pública que la organiza, se ha dado una tendencia cada vez mayor a trascender la centralización, la cual se contrapone al federalismo. Un nuevo proyecto en este sentido, se discute y se articula entre los distintos grupos y fuerzas políticas que representan a la sociedad mexicana.

Basta recordar que es la forma de gobierno federalista, la que se adopta en nuestra Constitución, por aproximaciones sucesivas, en los años de 1824, 1857 y 1917, en los que se enfrentaron dos tendencias, dos concepciones de Nación, es decir, de Estado y sociedad: una centralizada y otra federalista. Este fue el debate, iniciado en la asamblea del Congreso del 4 de octubre de 1824. En Constituyente, de predominio liberal, triunfó la corriente federalista y se proclamó la forma de gobierno republicano y federal, bajo el principio de la soberanía popular establecido y organizado a través de la división de poderes.

Sin embargo, una vez más se repite en nuestra historia la escisión entre un conjunto de normas, o imperativos categóricos, de carácter hipotético, fundamental y ejemplar, por una parte y, por otra, una realidad plena de inercia en torno a formas centralizadas de gobierno y expectativas sociales atentas al poder central que las refuerzan. La resistencia de este patrón asociativo entre un gobierno centralizado y los impulsos sociales a demandar de un centro nuclear vertical tanto las definiciones como las soluciones administrativas a los problemas nacionales, hizo que ni siquiera la afinación de las normas constitucionales del 57 y del 17, y de sus leyes reglamentarias, condujera a la plena vigencia del proyecto federalista.

“La sociedad civil” ha insistido en que es necesario construir el federalismo en la práctica, es decir, con ecos, propuestas viables y acciones claras. Se contraponen así a las tendencias retóricas que mantuvieron en un nivel ideal y difícil de alcanzar a las normas constitucionales vigentes. Una de las primeras acciones que se pretenden llevar a cabo en este sentido, ha sido el hecho de la descentralización de dos tercios del Ramo 26 (recursos otorgados, previamente al programa de solidaridad), en el ejercicio de 1996. Esta propuesta parte de que un auténtico federalismo exige, sobre todo, una profunda redistribución del poder político, las responsabilidades y los recursos del gobierno federal hacia los estados y los municipios. Es de este contexto, histórico y hoy, práctico, que es necesario puntualizar las opciones municipales en tanto fase ineludible de avance en la organización democrática, esto es, en la aplicación de las normas federales fundamentales: la descentralización política y la división de poderes.

La teoría clásica del Estado, señala que éste puede adoptar la forma centralizada, federal o confederada y que esta forma sólo constituye la disposición y la estructura que vincula entre sí a los componentes básicos de la organización estatal. Sin embargo, no basta con determinar la estructura, las funciones y las disposiciones jurídicas, sino que es necesario, también, el definir y establecer los mecanismos que dan vida a las relaciones intergubernamentales, para avanzar tanto en el fortalecimiento de los municipios en el desarrollo de un auténtico federalismo que convierta a los preceptos constitucionales en prácticas cotidianas, en expresión organizada de la vida.

Los enfoques y los compromisos concertados por el gobierno actual con los partidos políticos, las asociaciones civiles y los medios de articulación de la opinión pública, en sentido de descentralizar facultades, competencias y recursos hacia los ámbitos estatales y municipales, en su proceso de avance, de una información, en todo momento actualizada, acerca de la realidad municipal, que permita una toma de decisiones responsable, sin correr los riesgos inherentes a vacíos de gobernabilidad, en esta transferencia de responsabilidades de unos gobiernos a otros. Y la información, configura dentro de la administración pública actual un conjunto preciso de instrumentos, mecanismos y políticas públicas adecuadas a cada realidad local y regional.

¿Cuáles pueden ser los principios básicos para imaginar, de una manera realista, un modo de gestión diferente democrático y claramente orientado a valores vinculados con el pluralismo, la equidad de oportunidades y la elevación de la calidad de vida?

En una sociedad libre, y ya abierta, el papel del Estado nacional en general y del gobierno federal en concreto radica, principalmente, en legislar, instituir, crear, inaugurar, instalar y, lo menos posible, en ejecutar. El Estado nacional no es un gestor de los servicios públicos, ya que habrían de ser los gobiernos locales directamente los que se encargan de las obras públicas, a través de un sistema, transparente y exacto de concursos que mejorasen, en todos sentidos; la correlación actual entre costos y beneficios. La política y la gestión municipales deben ser eficaces e integrados, lo cual implica la capacidad de prever, coordinar y orientar el conjunto de los procesos relevantes de transformación urbana o rural, según sea el caso, de acuerdo con los lineamientos resultantes del debate y la decisión democrática que se requiere para fortalecer el municipio como gobierno real (institución política) e incorporarse al pacto federal como tal; es decir, como el gobierno real de las ciudades y comunidades, en un ámbito que protagonice decisivamente la relación y la coordinación entre el conjunto del aparato estatal y los grupos de interés y las organizaciones sociales. En este proceso tendría que darse prioridad a la autonomía de la política municipal y dotarla, al mismo tiempo, de la mejor base técnica posible, así como de una adecuada articulación con el conjunto de grupos y actores municipales.

Con el objeto de precisar la problemática con la que es necesario contender en este proceso de descentralización, política y reconocimiento de la auténtica autonomía municipal basta con mencionar algunos datos claves, relevantes: de los 2,418 municipios con que contaba el país (1998), sin considerar a las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, solamente se puede señalar a 19, con una población mayor a los 500,000 habitantes; por otra parte, la heterogeneidad de los municipios y la dispersión de su población se pueden observar en la mayoría de los municipios restantes; en 2244 cuentan con una población menor a los 50,000 habitantes cada uno, y que comprenden a su vez a más de 22 millones de habitantes, dentro del conjunto de la población nacional. Quizás algunos ejemplos estatales y municipales nos permiten una percepción más inmediata del fenómeno al que aludimos.

Por ejemplo, el municipio de Guadalajara, Jalisco, según datos del conteo de población de 1995, publicado por el INEGI, cuenta con una población de 1,632,521 habitantes; éstos lo define como lo más poblado de todos los municipios del país. Como contraparte, tenemos que el municipio de Santiago Tepetlapa del Estado de Oaxaca, solamente cuenta con 132 habitantes, según datos de la misma fuente, lo que constituye en el municipio más pequeño de los 2,426 registrados a la fecha. Ello da una idea de la naturaleza del problema. Por un lado, contamos con municipios que tienen un alto grado de urbanización y desarrollo; por otra parte, existen municipios

que no cuentan con una infraestructura mínima urbana, en gran medida por su gran dispersión en un territorio determinado y por las funciones socioeconómicas que desempeñan sus habitantes. Según datos del CONAPO y de INEGI, que ofrecen una visión de conjunto de nivel de interrelación entre todos los aspectos de la vida económica y social, 2131 municipios (de los 2,426 en total) cuentan con menos de 50,000 habitantes, por lo que sólo el 33.43% de los habitantes del país viven en ellos.

El número de municipios que se encuentran entre un muy alto y un alto grado de marginación es de 1153; podemos decir, entonces, que es casi el 50% del conjunto. Por ello es que la gran pregunta será ¿qué hacer para romper con esta situación tan crítica, que deja en la pobreza y en la carencia de posibilidades de desarrollo y de inversiones productivas a una proporción muy elevada de la población, de alrededor de 14 millones de habitantes? Asimismo podemos añadir otros 462 municipios, con severos indicadores de marginación que en, conjunto, se sitúan en el mismo rango de población. En contrapartida; los municipios que se localizan en un grado “bajo” y muy “bajo” de marginación constituyen un total de 772 municipios, que son los que cuentan con un índice de bienestar más elevado. Se puede decir que 75 municipios que se localizan en el nivel “más bajo” de marginación, o bien, con un mayor índice de bienestar, están en un rango de población que va de 100 mil habitantes en adelante, o sea que, prácticamente, se revela una relación directa entre el tamaño poblacional de los municipios y su grado de marginación o de bienestar.

A lo largo de las últimas décadas la preocupación fundamental ha sido la búsqueda de la eficacia en las acciones de los gobiernos municipales. La democracia por sí misma no es la solución a los problemas de los municipios; es un principio básico, pero no una solución autosuficiente; las acciones democráticas, de descentralización, deben ir acompañadas de los medios y los recursos correspondientes, para poder hacer efectivo el que asuman las funciones que se esperan de ellos.

La genuina democratización de la gestión municipal implica tres procesos ineludibles y complementarios: redimensionar las características del gobierno de los ayuntamientos otorgado representativa y proporcionalmente en las regidurías en la integración de los consejos vecinales y municipales y fortaleciendo las capacidades de los ayuntamientos de manera particular su papel parlamentario y estableciendo la división de poderes; a partir de la separación de la elección del presidente municipal y la planilla que conforma el ayuntamiento, a la vez que se explican las reglas y las normas de clasificación de los debates programáticos.

El aspecto nodal quizás es la profesionalización de los servidores públicos municipales, ya que los datos a este respecto revelan una situación inquietante respecto a la viabilidad misma del

proceso de descentralización en marcha. De los 2,426 municipios existentes, sólo 936 cuentan con una unidad de personal y, de ellos, únicamente 482 tienen un programa de capacitación y desarrollo del personal. ¿Como transferir y descentralizar funciones a nivel municipal, si no hay una organización y una estructura administrativas que las sustenten y realicen? Es por esta razón que las instituciones de educación superior y, en especial, los colegios y asociaciones de profesionales de la administración pública y las ciencias sociales, han de estar en posibilidad y en posición de garantizar a los municipios el que puedan, en la práctica, incorporarse al nuevo pacto federalista, en su dimensión descentralizadora. Los profesionales de las ciencias políticas y sociales de la administración pública, desde el nivel de egresados han de constituirse en residentes, a nivel municipal, para que cada municipio del país cuente con un especialista que capacite a su personal, apoye su desarrollo y modernice su estructura organizativa para lograr la optimización en el uso de los recursos que le sean transferidos. Ellos deben ser objeto de una normatividad expresa, si se desea que la descentralización pase de ser letra muerta a una realidad viva propia de los nuevos tiempos definidos ya para nuestro país.

Finalmente, ha de impulsarse una modalidad de planificación y decisión que incluya la participación institucionalizada de ciudadanos, implicados en tanto corresponsables ineludibles del proceso, en sus diversos tiempos y escalas. Y para lograrlo se ha de transferir parte de la gestión urbana a las asociaciones locales, reconociendo márgenes y generando estímulos para una acción privada y colectiva que sea francamente autónoma en su relación con el Estado y es que éste es el espíritu del tiempo: las redes asociativas emergentes, corresponsables de la función pública. De verdad tengámoslo claro: federalismo implica que sólo lo que en verdad no pueda resolverse a nivel municipal se remita al estatal y sólo aquéllos asuntos que trasciendan a los estados que se conviertan entonces, pero sólo entonces, en cuestiones propias del quehacer Federal. Por ello es que el municipio sí es un paso obligado hacia la democracia, al menos en México, hoy.

Bases y actualidad del federalismo en México

Concepto del federalismo

Encontramos que dependiendo y según las tendencias de los gobiernos o los intereses que éstos persiguen se le han dado nombres al federalismo a lo largo de la historia como: federalismo, federalización, nuevo federalismo, federación y confederación.

Hamilton, dice que: “El federalismo es un sistema en donde a las ventajas de todo gobierno republicano para conservar la libertad, la propiedad, una la de contener las fracciones y de enfrenar la ambición de los poderosos, dificultándoles los medios de convertirse en déspotas haciendo desaparecer los pretextos de que pudiera valerse la intriga extranjera para atacar la

unión, poniendo límite a los establecimientos militares, los cuales suelen servir de aliciente para mantener la guerra entre los Estados desunidos, y preservando a la nación contra las prácticas que han socavado los cimientos de la prosperidad y del crédito, derramando la desconfianza entre los ciudadanos”.

Al respecto, “La misión del federalismo consiste en mantener y robustecer la unidad, la integración y la cooperación de todos los mexicanos; sin descuidar la concepción única del desarrollo general, el federalismo implica descentralizar atribuciones políticas y administrativas y, sobre esta base, transferir a las entidades de menos desarrollo relativo, recursos generados en áreas más prósperas. Se trata, así, de alcanzar el desarrollo equilibrado y equitativo entre las distintas regiones del país”.

Evolución histórica del concepto de federalismo

Es falso de quienes afirman que el sistema federal mexicano fue recogido como una simple copia del federalismo de los norteamericanos. En México se adoptó el federalismo como un sistema político sin copiarlo de nadie. En 1824 México hizo suya la estructura del gobierno federal a través de un hecho histórico donde se fracturó el territorio nacional, creando a los estados y no los estados a la federación como sucedió con nuestro país vecino del norte; es decir, y remitiéndonos a las formas en que puede surgir el Estado federal, de la división a la unidad viceversa, es conforme a la primera como surge en México el federalismo, lo que le da un carácter muy especial.

En 1824 fueron las argumentaciones profederalistas de Montesquieu, Paley y otros europeos menos destacados y la misma Constitución norteamericana, quienes influyeron en México. Para 1827 y 1842 se dio la influencia de los autores del federalista y de 1837 en adelante es Tocqueville quien predomina hasta llegar a 1857 donde se da una rica conjugación de todas las ideas anteriores. El centralismo posterior a la Constitución de “1824”, marcó otra nueva etapa del federalismo que nunca desapareció ni quedó dormido en el pueblo mexicano. Debido a los errores cometidos en esta Constitución y al afán de los conservadores, el centralismo de 1836 fue fruto de las revoluciones, pero durante su vigencia siempre se observó una repugnancia abierta contra el centralismo y una tendencia bien marcada hacia las ideas federales; esto es lógico, si creemos que los pueblos no quieren depender en todo por todo de la capital.

Principales doctrinas del Estado federal

Muchas son las teorías existentes y que tratan de explicar la naturaleza jurídica del Estado federal o del federalismo, pero dentro de ellas vamos sólo a rescatar las de mayor importancia y trascendencia para nuestro trabajo.

Así, encontramos primeramente la teoría de la soberanía del ilustre Alexis de Tocqueville, quien es en opinión de muchos autores el mejor intérprete de la Constitución norteamericana. También mencionaremos las teorías expuestas por Borel y Le Fur, de Laband, Pierre Joseph Prondhon y Jellinek, Hans Kelsen y, por supuesto algunas opiniones de autores mexicanos.

Teoría de la Cosoberanía

Esta teoría tiene su base fundamental en el reparto de la soberanía y de las competencias entre el Estado central y los Estados particulares. Para entender mejor esta teoría, vamos a dividir su análisis en tres partes:

- 1.- Al concertarse el pacto federal los estados particulares abandonan una parte de su soberanía que ceden a favor del gobierno central y conservan únicamente la soberanía que se han reservado
- 2.- Al respecto de esta teoría el autor Mouskheli agrega: "Al ser el estado central y los miembros soberanos, resulta que son forzosamente independientes los unos de los otros, porque la soberanía excluye toda idea de subordinación y de dependencia.
- 3.- La teoría de la cosoberanía supone también igualdad entre el Estado Central y los estados federados; a todos les corresponde la soberanía, ésta no es restringida sino solamente compartida. Hay absolutamente igualdad entre ellos porque unos y otros son soberanos en su esfera respectiva y actúan libremente en ellas.

Al respecto de esta teoría muchos autores la han criticado, aludiendo que tal parece fue elaborada con razonamientos meramente abstractos y no reales, pues bastaría mencionar a los autores que defienden la idea de la soberanía como única e indivisible que radica en el pueblo, más no en el Estado; además de la pretendida igualdad entre el Estado central y los estados miembros, bien sabemos que está muy distante de la realidad, pues el Estado central denomina a los estados particulares; o bien, el mismo reparto de atribuciones que tanto revuelo ha causado.

Teoría de Borel y de Le Fur

Ellos parten de la idea de la soberanía como una condición esencial del Estado y que no pueden existir Estados no soberanos. Postulan que dentro de un Estado Federal, la soberanía corresponde sólo a éste y no a los miembros, pues las colectividades miembros no soberanas concurren a petición del Estado Federal a la formación de su voluntad y sólo se otorga a ellos una determinada participación en el ejercicio del poder soberano. En una palabra dicen: son seres orgánicos que cooperan como tales a la formación y a la ejecución de la voluntad del Estado soberano. Debemos considerar que esta teoría fue expuesta por sus autores a fines del siglo XIX donde tal vez fue

exacta su aplicación; pero que, ahora en la actualidad ha dejado de responder a la realidad jurídica.

Teoría de Laband y de Jellinek

Tanto Laband como Jellinek cae en varias divergencias al tratar de la naturaleza jurídica del Estado federal; así que veremos por separado sus puntos de vista, mencionando primeramente los puntos esenciales sobre los cuales están de acuerdo y que son los siguientes:

1.- El Estado federal es el único soberano, 2.- Las colectividades-miembros son asimismo estados y lo que las distingue de las demás colectividades inferiores de derecho público es precisamente su carácter de estado.

En forma de resumen para Laband: “El Estado federal es una especie del Estado compuesto o del Estado de estados, en el cual se da una superposición de dos órdenes jurídicos estatales, el poder central único soberano; los estados particulares autónomos, subordinados al primero, pero que, sin embargo, participan en la formación de la voluntad soberana y gozan de autonomía en virtud de derecho propio; y es ahí donde difieren de las demás colectividades públicas inferiores.

Mientras tanto para Jellinek: “el Estado federal es un Estado soberano formado de muchos estados, cuyo poder estatal tiene su origen en los estados que lo componen y que se hallan ligados entre ellos formando una comunidad política”. De esta forma Jellinek nos trata de decir que los estados particulares sólo lo son, en la medida misma que su actividad queda fuera del alcance del poder federal y solamente en esa medida tiene carácter estatal; de tal forma que pierden su carácter de estado en la medida que se afirma su dominio por parte del Estado Federal, limitando su libertad de acción.

Por consiguiente “el estado particular constituye un Estado dentro de los límites en que posee libertad de acción (Laband diría en que es autónomo). Por el contrario, a medida que es dominado por el poder central, deja de ser un Estado, aunque no deja de existir, sino en la medida en que puede aspirar a ciertas prestaciones por parte del estado federativo y de participar de cierta manera en la soberanía de este último”. Finalmente debemos rescatar lo importante de esta teoría que es la participación de los estados en la formación de la voluntad soberana; y la necesidad de que también los estados particulares disfruten de autonomía, es decir, que su actividad se halle fuera del alcance del poder central dentro de los límites de su competencia.

Teoría de Hans Kelsen

Hans Kelsen fue el primero en haber estructurado la teoría del federalismo partiendo de la doctrina de la descentralización; según él, “ la idea de la descentralización se revela como el principio fundamental de organización de las diferentes comunidades jurídicas que, empezando por la simple comunidad del contrato de derecho civil, llegan sensiblemente, pasando por la asociación, el municipio, la provincia, el Estado-miembro, el Estado federal, Estado unitario, las Uniones de Estado o la Comunidad de Tratado Internacional, a la Comunidad Internacional Universal”.

Algunos estudiosos del federalismo en México piensan: “Hasta el momento, la concepción doctrinal del federalismo es al contrario sensu o negativa, es decir, siempre en contraste con la confederación o Estado unitario o para desmentir lo que no es; como producto cultural de una circunstancia histórica, la elaboración de una teoría general es todavía un proyecto ambicioso, si es que aceptamos su viabilidad.

Para algunos otros el federalismo mexicano encontraba su perfil radical en tres elementos que se han manifestado hasta nuestros días a pesar de todas las reformas:

- 1.- Los Estados tienen la potestad de darse a sí mismos su Constitución, sin que para perfeccionarse y para surtir plenos efectos normativos se requiera de la sanción de un órgano federal.
- 2.- Igualmente los poderes constitucionales estatales -ya no el poder revisor del estado miembro actúan en su ámbito de competencia libremente (soberanamente diría el artículo 41 de la Constitución General), sin que sus actos reclamen la aprobación de los poderes nacionales, a no ser para el caso del control de la constitucionalidad por vía de amparo o para el de solución de controversias entre poderes.
- 3.- Un tercer elemento constitutivo de perfil radical del federalismo mexicano es la participación de los estados en la integración del Poder de la Unión.

O bien consideran que: “El régimen federal permite el que cada una de las grandes fracciones en que se divide el territorio nacional, pueda adoptar todas las medidas que requieran sus particulares necesidades; permite fácilmente regir un país tan extenso, tan variado en su fisonomía y en su clima, en sus producciones naturales y en las costumbres de sus habitantes; y facilita dirimir las contiendas sin marchas penosas y cuantiosos gastos para acudir a jueces y tribunales distantes, impulsa el espíritu público, enseña a los hombres a ejercer sus atribuciones, los educa públicamente; permite a los estados premiar a sus mejores hijos y en cada estado encuentra un

plantel de altos funcionarios para la federación. Pero además, el federalismo fomenta el patriotismo territorial, preparando a los ciudadanos para adquirir el amor patrio, base de las democracias”.

Actualmente se han reconocido las consecuencias nocivas del centralismo, como cimiento del autoritarismo y obstaculizador de la democracia y la participación social; en segundo, que hoy en México el centralismo es opresivo y retrógrada socialmente e ineficiente; es decir, públicamente condena al centralismo que ha vivido en México desde las raíces históricas de su vida independiente y democrática. Aclara que el federalismo mexicano está fincado en nuestra historia republicana y liberal, que el nuevo federalismo debe impulsar la unidad respetando la diversidad geográfica, social y cultural; y que el centralismo sólo coarta el desenvolvimiento equilibrado de las regiones del país al concentrar recursos y riquezas, oportunidades e iniciativas. Posteriormente entré de lleno en lo que es su propuesta para un “nuevo federalismo,” el cual lo sustenta en los siguientes principios: Propone un federalismo que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que se sustente en una distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión. Para ello, afirma, que es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno.

De esta forma, llegamos a un punto medular para el sistema federal y que es el municipio, cabe reflexionar; que “el municipio libre ha sido fortalecido con las reformas del artículo 115 constitucional, aunque, sin embargo, aun hay mucho que avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos”.

“Una parte esencial del nuevo federalismo es la descentralización, entendida como la transferencia de funciones y de medios de las dependencias federales a los estados y los municipios. Con la descentralización llevaremos la capacidad institucional a donde se viven los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones”.

Estructura del federalismo mexicano

Primeramente y antes de entrar al estudio del federalismo desde sus aspectos político, económico, social y cultural; vamos a analizar su campo jurídico y observar cómo está estructurado nuestro federalismo desde la Constitución de 1917. El federalismo es uno de los factores importantes de nuestro sistema jurídico-político y sus relaciones con las ramas del poder, así como con sus instituciones, determinan y precisan el funcionamiento del gobierno, siendo un elemento importante para la reafirmación de la democracia. El federalismo es una forma de

Estado cuyo gobierno se efectúa a través de los poderes de la Unión con diverso régimen competencial: Federal, estatal y municipal.

Así lo encontramos dentro de nuestro artículo 40 constitucional al establecer que: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. La naturaleza jurídica del federalismo también la encontramos en este artículo 40 Constitucional en relación con el 41 de la misma Carta.

El federalismo en México da origen a un principio cuya finalidad es distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas; así lo establece el artículo 124 constitucional: “Las facultades que no están expresamente establecidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se encuentran reservadas a los estados.” Del concepto anterior se expresan varias reglas respecto a la distribución de competencias:

1.- Facultades atribuidas a la Federación: Se encuentran enunciadas de diversas maneras:

- a) facultativas a través del artículo 73 constitucional,
- b) facultativas a través del artículo 124 constitucional.

2.- Facultades atribuidas a las entidades federativas: Son exclusivas de los estados.

3.- Facultades prohibidas a la Federación: Todo aquello que no esté señalado a la federación, entonces no tendrá facultades para actuar si partimos del principio de que la autoridad únicamente puede hacer aquello que la ley le permite.

4.- Facultades prohibidas a las entidades federativas: Éstas pueden ser absolutas como se señala en el artículo 117 de la Constitución.

5.- Facultades coincidentes: Son aquéllas que tanto la federación como las entidades federativas tienen competencia.

6.- Facultades coexistentes: (artículo 73 fracc. XVII).

Las entidades federativas en el federalismo

Toda federación implica la existencia constitucional de dos diferentes órdenes de gobierno perfectamente diferenciados entre sí. En el caso de nuestro país, la federación mexicana dio

creación a los estados. En este sentido, la federación mexicana no se fundó con estados preexistentes, caso contrario de Estados Unidos de América. La federación como forma de organización política presenta dos grandes dimensiones jurídicas: Constitución Federal y Constitución estatal señaladas en los artículos 41 y 133 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 40 se señala la forma de gobierno del pueblo mexicano expresándose el federalismo. Respecto a la forma de gobierno de los estados, éstos se señalan en el artículo 116 constitucional en siete fracciones. Para mantener el equilibrio de un federalismo constitucional, al respecto la federación proporciona derechos a los estados los cuales se resumen en:

- 1.- Los estados de la federación tienen el derecho a conservar la extensión y límites que hasta hoy han tenido. Si existe algún problema de límites de dos o más estados corresponde al tribunal federal resolver la controversia (artículo 45 en relación con el artículo 104 fracc. IV de la Constitución).
- 2.- Los estados tienen el derecho de que la Federación los defienda contra cualquier invasión exterior. (art. 89 fracc. VI en relación con el artículo 119).
- 3.- Existe el derecho de los estados a participar en la formación de la voluntad federal a través de los Senadores; que son cuatro en total, en donde tres son de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Este derecho corresponde de igual manera al Distrito Federal (art. 56).

Federalismo político

Temas fundamentales como la descentralización de funciones o la fragmentación del poder, la repartición de competencias o el equilibrio de los recursos financieros; la autonomía de las estructuras organizativas o la composición de autoridades locales, el desarrollo de las relaciones entre los estados miembros y el grado de igualdad entre éstos y el poder central; la modernización administrativa, entre otras, influyen en el desarrollo de la descentralización política, para fortalecer el federalismo político; es decir, que todas estas características permiten considerar el federalismo como una técnica con objetivos de descentralización del poder político.

Federalismo político es sinónimo de descentralización política “Cuando hablamos de descentralización política nos estamos refiriendo al Estado como aparato de poder, en ejercicio de todas sus funciones, puesto que estamos considerando al Estado democrático como la descentralización, la cual implica una distribución entre varios entes de la legitimidad democrática. Los entes descentralizados gozarán de la misma legitimidad que el propio Estado y, por lo tanto,

serán validos para estos entes las exigencias de designación o elección popular de la autoridad. Habremos de señalar, en este sentido, que la descentralización se caracteriza esencialmente por la participación directa del cuerpo electoral; es decir, de la soberanía, en el nombramiento de las autoridades locales, un planteamiento realista de la descentralización aparenta a la independencia real del ente descentralizado en la toma de sus decisiones, lo cual requiere ciertamente que esas decisiones estén legitimadas por la soberanía popular. La descentralización política existe cuando en una unidad estatal, las colectividades que la forman tienen su propia organización y regulan su existencia tanto en la esfera de la comunidad particular como en toda la sociedad; y estas colectividades deben participar en la formación de la voluntad del estado que las agrupa”.

La descentralización política agrupa poder y libertad, fortalece las relaciones entre el pueblo y el gobierno; y donde el ciudadano puede seguir de cerca la actuación de ambos.

Distribución de competencias

La distribución de competencias que se habrá de emprender, comenzará por entregar o devolver a los estados y municipios todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial: el gobierno directo de la comunidad básica. Nuestro principio federal de distribución de competencias consiste en el método para dividir los poderes de manera que los gobiernos, generales y locales, sean dentro de su esfera coordinados e independientes respectivamente. De esta manera, las atribuciones federales y según la teoría del Estado Federal, admiten tres métodos distintos para realizarlas, los cuales consisten en:

Primero: en enumerar en forma tan completa como sea posible las atribuciones del poder central y las de los estados,

Segundo: en enumerar las atribuciones del poder central, de manera que todas las no especificadas, competen a los estados; y

Tercero: en enumerar las atribuciones de los estados, haciendo que recaigan en el poder central todas las no comprendidas en esa enumeración.

Como podremos ver, el tercero de los métodos parece ser el más conveniente desde el punto de vista constitucional, o sea, aquel en que enumeran las atribuciones o facultades de los gobiernos locales. La Constitución nuestra adoptó, al parecer (dados los términos del artículo 124) el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución, a los funcionarios federales, se entiende reservadas a los estados. A pesar de ello, debemos reconocer que tal principio no parece ser admitido por el

constituyente, en toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confiere a los estados algunas atribuciones; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la federación y a los estados, estableciendo así una jurisdicción concurrente. De esta manera podemos concluir que el sistema adoptado por el Constituyente, fue una combinación de los tres métodos antes mencionados.

Considerando lo expuesto y basándonos en la corriente cooperativa entre estados y gobierno general, un cambio de enfoque debe otorgarse al principio federal, un cambio que refleje la necesaria colaboración entre la federación y los estados miembros. Aunque inicialmente se pensó en 1857 que la federación debería contar con pocas atribuciones, poco a poco éstas se han ido incrementando en forma exclusiva para la federación, siempre en detrimento de los estados y por supuesto de los municipios, pues la regla del artículo 124 constitucional es que lo que le corresponde a la federación, los estados no debieran intervenir.

Por lo tanto, resulta capital la cuestión relativa a la distribución de competencias o facultades que se han federado; así, debemos de pensar ahora que lo característico del Estado federal consiste en que las competencias, en conjunto, estén repartidas entre los órganos centrales de la federación y los estados miembros con sus municipios, pero de tal forma que no exista un dualismo entre los primeros; y sobre todo, que ni unos ni otros posean para sí la supremacía de competencias. En nuestro caso, o sea aquí en México, siempre hubo, y hay, mecanismos que han impedido equilibrar la distribución de competencias; este balance es fundamental, pues no es ya un fenómeno jurídico sino político y tiene que ver con las relaciones de poder entre provincias y gobierno central.

El proceso que ha seguido el federalismo formal es la delegación de competencias desde los estados hacia un gobierno federal que representa a todos hacia el exterior, en nuestro caso es llevar a cabo un proceso invertido al seguido por el federalismo formal, consiste en la devolución de competencias desde la federación hacia los estados y municipios; es decir, “constituir el federalismo desde el centro, como un proyecto nacional explícito, porque sería iluso abandonar a las administraciones estatales y municipales a su suerte”. Sin lugar a dudas, para lograr superar este reto y avanzar, debemos revestir el desequilibrio regional que ha dominado en nuestro país y que ha menguado las potencias del eje central de nuestro federalismo: el municipio.

La descentralización como factor esencial para el federalismo deberá de transformar las competencias y formas de asignación de recursos que durante mucho tiempo han sido ejercidos en forma centralizada, para traspasarlas del gobierno central a otros ámbitos de gobierno; incluyendo, desde luego, materias como desarrollo regional y social, crecimiento económico, ecología, turismo, salud, cultura, etcétera.

La autoridad

En el federalismo político debemos encontrar además de la distribución de competencias, algo más importante y trascendente: la distribución de la autoridad misma; (con lo cual resulta una marcada diferencia entre simples competencias y la autoridad). Así, debemos entender que para fortalecer y modernizar nuestro federalismo municipal, es indispensable transferir a éstos la autoridad misma y no sólo los recursos, para que puedan tomar decisiones efectivas sin esperar a que estados y municipios sean simples gestores de los “paquetes” que descentraliza la federación y les pone en sus manos. El gobierno federal conservará, por supuesto, como es natural en nuestro sistema, las atribuciones de planeación, definición de políticas fundamentales, normativas y evaluación para mantener la unidad e integridad de la nación.

La autonomía municipal también se ha perdido por las tendencias centralistas y con ello la autoridad de sus órganos; el centralismo ha eliminado de hecho a las autoridades estatales como municipales, los gobernadores y presidentes municipales se han convertido en simples gestores de bienes y servicios ante la administración pública federal, las legislaturas de los estados legislan poco y son más activas en aprobar las reformas constitucionales a nivel federal que en promover reformas legales en sus respectivos estados y, los Supremos Tribunales de los Estados sentencias para nadie, pues sus fallos son revisados por los Tribunales en vía de amparo.

En lo económico

El federalismo económico es la forma de propiciar un desarrollo regional más equilibrado, de crear una mayor participación popular, en la economía, es descentralizar a la economía desde su estructura central. Desarrollar el federalismo económico significará desarrollar al país en forma más equilibrada, se debe lograr que en los distintos puntos del país se distribuya mejor el trabajo, se desarrolle la industria, se fortalezca el campo, el turismo y los servicios. “Es muy importante que el fortalecimiento del federalismo no solamente se dé haciendo participar más activamente a los gobiernos locales en la ejecución de los programas de la federación sino en sus propios estados, a través de diversos canales, que tengan una influencia mayor en el diseño y en la ejecución de los planes de desarrollo a nivel nacional. De esa manera estamos fortaleciendo nuestro federalismo”.

Distribución de impuestos a municipios

El federalismo económico debe comenzar por el federalismo fiscal, o de lo contrario correríamos el riesgo de que nuevamente el federalismo sea un buen deseo más que un hecho. Debemos reconocer que el federalismo abarcará todos los aspectos: político, económico, social y cultural,

pero de todos ellos el económico ocupa un lugar primordial; las políticas federales apuntan en gran medida a resolver los problemas económicos no sólo de los municipios y los estados, sino del país entero; el sector social y popular reclaman y demandan intensamente a los tres órdenes de gobierno, una mejor apertura del comercio, más trabajo y mejores salarios, un alto a la crisis recurrente, entre otros, en lo cultural, las diversas instituciones y organismos ven rezagados sus planes y programas de apoyo por falta de recursos económicos, las universidades no cuentan con fondos suficientes para emprender una excelencia académica, etcétera, es por ello que el federalismo económico resalta notablemente sobre los problemas que habremos de atender seriamente para resolver.

Es necesario mencionar también que será muy difícil llegar a encontrar soluciones claras, mientras la federación siga reteniendo para sí, cerca del 80% del total de los impuestos; que a los estados sólo se les designe alrededor de un 16% de ellos y por último, que a los municipios sólo les corresponda un 4% aproximadamente. Esta situación hace indispensable que para el buen crecimiento económico del país, se comience a descentralizar a los municipios la capacidad para que ellos mismos cobren los impuestos; es decir, pasarles mayores impuestos de los que ahora cobra la federación.

En el federalismo económico se debe atender otro aspecto: dejar que sean los gobiernos estatales y los municipales quienes decidan el *¿cómo?*, *¿cuándo?* y *¿dónde?* se deberán aplicar los recursos asignados; pues resulta totalmente arbitrario que aparte de que les dan una miseria, todavía les digan lo que deben hacer.

“Las políticas descentralizadoras efectuadas hasta hoy nos han enseñado que no es suficiente sólo transferir recursos etiquetados a los estados y municipios. Es necesario, también, impulsar sus capacidades técnicas, administrativas y humanas. El federalismo habrá de incrementar las atribuciones y responsabilidades de los gobiernos estatal y municipales. Es necesario entonces, seguir aumentando sus capacidades financieras, de manera que puedan atender nuevas funciones públicas. Este incremento de capacidades y recursos requerirá también de un sostenido esfuerzo social si es que se quiere un auténtico federalismo.

El discurso político actual parece estar decidido a dar un apoyo total a los estados y municipios en materia económica para lograr un desarrollo íntegro del país; parte de ese desarrollo consiste en gran medida en otorgar a los gobiernos locales los recursos materiales, técnicos y fiscales para poder enfrentar nuevos retos de crecimiento y fortalecer los espacios de participación social en la vida democrática del país. La ayuda económica que reciban ahora los municipios deberá aprovecharse de la mejor forma para dar cabida a una mayor autonomía municipal, para capacitarlos tanto en lo técnico y administrativo como en sus recursos humanos si es que éste es real.

En lo Social (Participación Comunitaria)

Para una efectiva descentralización de la vida nacional, es indispensable además, una mayor participación popular en las decisiones y en la ejecución de los programas de gobierno, en donde los habitantes de cada región, han de ser quienes determinen fundamentalmente los planes de desarrollo de su propio municipio. Para ello, es necesario ampliar la participación de los estados y municipios en las tareas de desarrollo; así como incluir la participación ciudadana en las tareas del desarrollo nacional, pues los nuevos tiempos nos han enseñado que el Estado nacional debe dejar de ser paternalista; y aunque, si bien a él le corresponde dirigir el desarrollo nacional, también debemos considerar que los gobiernos no pueden hacer todo si no hay la organización y participación de los vecinos y de la comunidad entera.

Cultura Política

La necesidad de incrementar la cultura de la ciudadanía con el fin de aumentar la participación política de la sociedad y equilibrar las relaciones del gobierno a los ciudadanos y de los ciudadanos al gobierno. Es decir, si bien la participación social en la vida nacional es indispensable para la democracia y para el fortalecimiento del federalismo, así como para modernizar la administración pública, también las nuevas formas de gestión de la administración pública tanto federal, estatal y municipal en la vida social deberá ser determinante en el desarrollo y bienestar social.

La participación social y la cultura política en la vida nacional, conjugándola con la verdadera vocación de los servidores públicos o la administración pública entera, será un eslabón indispensable para el federalismo y el desarrollo municipal. Por lo cual no se debe distraer la atención del gobierno solamente en los temas que aparentan mayores comentarios como el político y económico, también debemos ocuparnos, más que preocuparnos, por mejorar la cultura política de toda la sociedad en general.

La Cultura

El federalismo cultural y la descentralización de la cultura misma son parte medular en el desarrollo nacional; emprender el fortalecimiento cultural en todos sus aspectos, es crecer a gran escala.

La subestimación que se ha dado a la cultura ha provocado en el país un atraso en la vida democrática; pues valga enunciar que la participación política de la sociedad es muy pobre; y cuando se llegan a movilizar grandes masas populares, éstas desconocen los motivos y objetivos que provocan dicho movimiento, o el por qué de su lucha. A nivel de los gobiernos municipales, la falta de preparación cultural de sus servidores públicos provoca su incompetitividad para dar solución a sus problemas.

El problema cultural no se queda ahí, va hasta las zonas indígenas, que al ser ignoradas por los gobiernos y la sociedad, se ven hundidos en una situación de deplorable miseria, olvido, crisis social, económica y cultural, sufren desabasto de víveres, de herramientas de trabajo, atención médica y mucho más.

En las universidades también se vive un gran problema: el poco dinero asignado impide su crecimiento académico, esto aunado a los problemas de difícil acceso a la información reciente, bibliografía actualizada, falta de intercambios académicos, personal capacitado, etcétera.

Municipalización en el Distrito Federal tema pendiente en la Reforma Política

Antecedentes

Habrà que recordar nuevamente la historia de nuestro país, la capacidad de organización de los aztecas permitió que la gran Tenochtitlan llegara a ser el centro de actividades sociales, económicas, políticas, administrativas y urbanas de toda Mesoamérica, posteriormente de la época colonial y por último de la República Mexicana.

En la época colonial la organización política administrativa de la ciudad adopta el régimen municipal español. Posteriormente las constantes luchas de emancipación, de reivindicación de derechos del individuo y sociales que ensangrentaron nuestro suelo impidieron que se dieran las condiciones adecuadas para buscar el sistema de gobierno más conveniente para el DF.

Es hasta 1928 que el régimen municipal en la ciudad desaparece, como propuesta del General Alvaro Obregón quien argumentó que “la existencia de municipios en la ciudad, no era conveniente porque esta forma de gobierno no había alcanzado nunca fines prácticos, debido en gran medida a los conflictos de carácter político-administrativo que constantemente habían surgido por la coexistencia de los tres órganos de gobierno: federal, estatal y municipal, en el mismo territorio”.

Con las Reformas Constitucionales de 1928, Emilio Portes Gil, Presidente de la República expide la primera Ley Orgánica del DF y territorios federales, donde se establecía que el Gobierno de la Ciudad de México era competencia del Presidente y ejercería el gobierno del DF a través del Departamento del Distrito Federal bajo la responsabilidad del Regente.

Para ejercer sus atribuciones a nivel local, se crearon 13 delegaciones que tendrían como función auxiliar en la administración del Gobierno del Distrito Federal.

Esta Ley Orgánica rigió la organización y funcionamiento del DDF de 1928 a 1941.

El 31 de diciembre de 1941 se expide la segunda Ley Orgánica del DF, entre las principales modificaciones se encuentran: la reducción del número de delegaciones de 13 a 12 sin que se explicara suficientemente el motivo, asimismo, las atribuciones del DDF se agruparon en 5 categorías: servicios públicos, acción política y gubernativa, acción cívica, reglamentación y expropiaciones, cabe destacar que esta ley orgánica mantuvo su vigencia hasta 1970.

En 1970 se expide la nueva Ley Orgánica del DF donde se establecía que el regente se auxiliaría de tres secretarios generales, y 16 delegaciones a fin de impulsar una administración pública eficiente.

Con la nueva conformación territorial desapareció, la delegación de San Angel, y se crearon: Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Alvaro Obregón.

Con la Reforma Política de 1977 la participación ciudadana adquirió un mayor grado de concurrencia en la administración local, al crearse las juntas de vecinos de cada delegación como órganos de colaboración ciudadana.

La Ley Orgánica de 1978 organizó al DDF de la siguiente manera: Jefe de gobierno, tres secretarios generales, Oficial Mayor, Contralor General, Tesorería y 17 direcciones generales, además de las 16 delegaciones como órganos desconcentrados.

Las reformas a la Ley Orgánica en 1983 se centraron en la estructura administrativa del DDF y no se tocó a las delegaciones. Con las Reformas y adiciones a la ley en 1984 se crean nuevas secretarías y de nueva cuenta no se habla de las delegaciones.

La no municipalización de las delegaciones razón política.

Los argumentos que señalan no a la municipalización del DF son estrictamente políticos, y se debe, en gran medida, a la verticalidad con que se han tomado todas las decisiones, no existen argumentos jurídicos, ideológicos o históricos lo suficientemente fuertes para rechazar la municipalización de las delegaciones, en los debates de la Reforma Política del DF en 1996, se dijo en innumerables ocasiones no a la municipalización, porque se tiene el concepto erróneo de que devendría en un problema de jurisdicción, ya que cohabitarían en el mismo espacio territorial tres formas de gobierno: Federal, estatal y municipal. ¿Qué acaso no lo habitan estos tres órdenes de gobierno en los 2,426 municipios del país?

Contra esta idea baste señalar que en todas capitales de los estados, estos tres órdenes de gobierno cohabitan sin que hasta la fecha se haya registrado un problema semejante, la forma de organización política que se da en los estados y municipios es la que debe darse aquí.

Uno de los avances en la Reforma Política de 1996, es sin lugar a dudas, la elección directa de los delegados para el año 2000, pero esto no es suficiente, los delegados como autoridades cercanas a la población requerirán necesariamente de la instrumentación de los cabildos electos, como órganos colegiados de representación ciudadana en la elaboración y discusión de programas, proyectos y acciones de gobierno que beneficien o afecten a la localidad en su conjunto.

Además, resulta contradictoria la conceptualización de la elección en términos de representación política de un orden de gobierno local en terrible confusión con el concepto de “delegación”, cuyo significado por sí mismo, resulta ser un poder delegado y no legitimado por un proceso de elección directa por parte de la ciudadanía.

La municipalización de las delegaciones contribuiría a lograr la democratización del Distrito Federal, ya que al tener la representación de los ciudadanos en los cabildos se encontrarían soluciones eficaces y expeditas para los problemas que aquejan a las colonias, barrios, pueblos y comunidad, en los cabildos tendrán voz los ciudadanos.

Aunado a esto deberá impulsarse una nueva cultura política a través de sistemas de consulta popular tales como referéndum, plebiscito e iniciativa popular para lograr una verdadera participación ciudadana, y consecuentemente una nueva relación de corresponsabilidad gobierno-sociedad.

Otro elemento indispensable en este proceso de municipalización es la profesionalización y capacitación de los cuerpos administrativos que lo integrarán a fin de que los funcionarios municipales cuenten con las herramientas necesarias para conducir, coordinar y orientar las acciones y programas a seguir a fin de satisfacer las demandas de su población y sentar las bases para su desarrollo integral.

El proceso deberá ser gradual a fin de no convulsionar a los ciudadanos, paralelo a ello deberá desarrollarse una nueva cultura política de participación ciudadana, al fomentar un esquema de corresponsabilidad gobierno-sociedad, que terminaría consecuentemente con el esquema de unilateralidad en la toma de decisiones que el Estado mexicano había venido desarrollando.

Pero también se motivará a los ciudadanos a organizarse para lograr la concreción de sus demandas o bien la autogestión en la solución a las mismas, se trata pues, de impulsar una nueva cultura política en donde el funcionario delegacional (municipal) asuma un papel rector, y no sólo de prestador de servicios, y por otro lado, el ciudadano asuma el compromiso de participar en todo aquello que directa o indirectamente le beneficiará, por mencionar algunos ejemplos: el diseño de las políticas públicas o en la prestación de un servicio comunal que lo convierta en un verdadero ciudadano en vías de constituir esa sociedad civil tan anhelada.

El proceso de democratización del DF está incompleto, no puede existir un régimen democrático, donde los ciudadanos no eligen a sus autoridades más cercanas, la municipalización es inaplazable.

Democratización del DF, un proceso inacabado.

La descentralización del DF inició en 1970, con un proceso de desconcentración administrativa que debió traducirse en un proceso de descentralización administrativa y política y no fue así, ahora corresponde a la ALDF y a la Cámara de Diputados dar velocidad a los procesos de reforma política en la capital del país a través de la descentralización política, y no desconcentración que nos lleve a municipalizar las delegaciones y la vida del DF para que los vecinos tengan una mayor participación en la toma de decisiones de gobierno.

La construcción de una ciudad democrática hace obligatorio optar por un modelo de gestión pluralista y solidario capaz de respetar diferencias e igualar oportunidades entre los habitantes de la ciudad, como lo hemos dicho en repetidas ocasiones, impulsar la municipalización de las delegaciones conllevará necesariamente a que los ciudadanos identifiquen a los municipios como el ámbito natural del ejercicio de gobierno, como el lugar de encuentro del Estado y la sociedad Civil, donde ésta debe recuperar el protagonismo que le corresponde en la decisión y en la gestión cotidiana de la organización ciudadana.

El desafío para las autoridades capitalinas no se reduce a mejorar la representación de los ciudadanos en los organismos de gobierno de la ciudad, es indispensable ***concretar espacios de acción y decisión real***, donde la participación ciudadana sea vista como ejercicio cotidiano de la democracia tanto en las decisiones como en las acciones.

La propuesta en este sentido es la construcción de una ***nueva relación Estado-sociedad***, en la que ambos actores tengan esferas específicas de acción sobre la ciudad, y en la que exista, de igual modo, un campo propicio para la acción conjunta, esta nueva relación es posible y el fruto será convertir a la ciudad en un sitio privilegiado para imaginar y experimentar nuevas formas de concebir lo social, lo urbano, la naturaleza y lo político.

Insistimos en la existencia de una gestión genuinamente democrática que sólo podrá darse mediante la **eliminación** de estilos o modalidades de acción estatal sustentadas en el **pater-nalismo**, burocratismo y en la centralización.

Los elementos esenciales para una municipalización de las delegaciones son:

A **nivel político**, promover una gestión más eficaz y participativa, que dé lugar a la descentralización y desburocratización, lo que permitirá retomar el rumbo de la legitimidad y, a la vez, permitirá el debate público en torno al diseño de modelos institucionales alternativos que hagan realidad esta intención de equilibrar la toma de decisiones.

A **nivel técnico**, se requiere que las distintas instancias de organización de la ciudadanía manifiesten su preocupación respecto al contenido y formas de gestión gubernamental, a efecto de generar experiencias y propuestas susceptibles de incidir en la eficacia de la tarea administrativa, para que a través de ella, se satisfagan adecuadamente las necesidades de la población y las exigencias de desarrollo municipal conjugando el espacio urbano y el medio ambiente en una concepción distinta de la cultura de la convivencia entre el hombre y la naturaleza.

A **nivel social**, las organizaciones sociales deben emerger vinculadas a las características del espacio urbano con disposición para asumir una actitud participativa en su entorno y ser capaces de asumir nuevas tareas y desarrollarse en el ejercicio democrático cambiar su papel de simples consumidores pasivos, a productores urbanos actuantes.

A **nivel institucional** para que se logre un verdadero ejercicio democrático municipal, también deberán incluirse los siguientes puntos en la Reforma Política:

1. Representación de los ayuntamientos, territorial y no corporativa.
2. Distinguir y establecer la función reglamentaria del ayuntamiento.
3. Elección separada del Ejecutivo Municipal y no como planilla que integra a regidores y síndicos.
4. Revocación del mandato municipal a través de figuras ciudadanas tales, como el plebiscito, referéndum consulta e iniciativa popular.
5. Precisar las facultades en materia judicial para cada una de las delegaciones (municipios).
6. Descentralización del poder delegacional hacia las comunidades, promoviendo la participación ciudadana en acciones concretas de gobierno.
7. Capacidad tributaria de cada delegación (municipio).
8. Formación de cuadros profesionales en la administración municipal.
9. Planeación democrática real a partir de la instrumentación de mecanismos de consulta popular como el plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

10. Capacidad jurisdiccional del municipio
11. Período constitucional del gobierno municipal
12. Adecuaciones y reformas del artículo 115 constitucional.

A manera de conclusión

Resulta trascendental el iniciar ese proceso de municipalización a nivel del Distrito Federal, pues en éste, los aspirantes a conseguir un federalismo renovado, y un fortalecimiento de los municipios en nuestro país, casi podemos apostar que será infructuoso cualquier intento en este sentido, basta recordar una vez más los antecedentes históricos que hemos descrito en estas primeras cien páginas del libro para tomar conciencia de la tradición y de la fuerza de la cultura centralista y centralizadora que se ha impuesto por siglos.

Sólo un proceso de descentralización del Poder Político en el propio centro de nuestro país es capaz de generar el detonante de un auténtico fortalecimiento de los gobiernos locales y la descentralización política a nivel nacional. ¿De qué forma podemos imaginar a una fuerza centrífuga desprenderse de sus partes hasta descomponerse en un conjunto de ellas? Solamente cuando esa fuerza ha dejado de ejercer una atracción a la masa en conjunto. Tal vez no sea el mejor ejemplo de lo que tratamos de describir, pero nos da una idea de lo que representa el atractivo de centralizar absolutamente todas las decisiones en un solo orden de gobierno; resulta imposible que pueda independizarse cualquiera de sus partes, que es lo que puede inducir una dinámica distinta al proceso, pues es precisamente el quitar ese poder de atracción o de centralización absoluto al Poder Central Centralizado, o sea, al Gobierno del Distrito Federal.

Siendo esta entidad la que cuenta con mayor ventaja comparativa en relación a las demás entidades federativas, en términos de recursos y posibilidades, pues concentra un porcentaje importantísimo de la riqueza, representa un 20% del Producto Interno Bruto, el mayor número de población capacitada y profesionalizada, el mayor número de instituciones educativas, financieras, comerciales, etcétera.

Puestos bajo un nuevo modelo de gestión que no inhiba las capacidades y potencialidades de sus habitantes sin duda alguna desencadena un proceso sostenido de transformación de las instituciones y de las relaciones entre sociedad, naturaleza y Estado.

BIBLIOGRAFÍA

AGHON, Gabriel. *Financiamiento de los Procesos de Descentralización*. CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.

AGUILÓ, Juan C. *Programa Social Agropecuario Estado de Situación en la Provincia de Mendoza*. CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.

ALBURQUERQUE Llorens, Francisco. *Cambio Tecnológico, Reestructuración Productiva y Estrategia de Desarrollo*. CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.

ALBURQUERQUE Llorens, Francisco. *Espacio, Territorio y Desarrollo Económico Local*. CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.

ANAYA Cadena, Vicente, *Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*, C.N.C.P.A.P. México 1997. pág. 248.

BARRAGAN, José, *El Pensamiento Federalista Mexicano: 1824*, México. Ed. UAEM. 1983.

BORJA, Rodrigo, *Derecho Político y Constitucional*, 2a. Ed. 1a. reimpresión, México, FCE., 1992.

CABRERO Mendoza, Enrique, *La Experiencia Descentralizadora Reciente en México. Problemas y Dilemas* Centro de Investigación y Docencia Económica. México, 1995.

CARPISO, Jorge, Jorge Madrazo, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1991.

CASTAÑEDA, Tarcisio. *La Gerencia Pública en el Sector Social: Qué, Cómo y Para Quién*, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Santiago de Chile 1994. CEPAL/ILPES

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, *El Municipio Mexicano*, México, 1985.

CEPAL. *El Regionalismo en América Central*, Naciones Unidas, México, 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, Septiembre de 1995.

DEUTSCH, Karl W. *Política y Derecho*, España, FCE, 1976.

FAYA Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, México. INAP, 1988.
Federalismo y Descentralización. México, INAP, Gaceta No. 51, agosto de 1995.

Foro Nacional Sobre Federalismo, México, INAP, Gaceta No. 52, octubre de 1995.

FINOT, Iván. *Bienes Públicos, Externalidades y Federalismo Fiscal*. CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.

FINOT, Iván. *Política Social y Gestión Municipal: Una Aproximación Económica*, CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.

FRIEDMANN K, Reinhard, Micco, Sergio. *Teoría Municipal. Una Introducción a los Gobiernos Locales Comparados*, CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.

GACETA MEXICANA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTATAL Y MUNICIPAL, Pensamiento Político del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, México, INAP, números especiales 5-6, enero-junio 1992.

GARCÍA Cárdenas, Jaime, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, México, UNAM, 1994.

GARCÍA Flores, Margarita, *Fray Servando y el Federalismo Mexicano*, México, INAP, 1992.

HAMILTON, A. J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, México, FCE.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Memorias II Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*, México, INAP, 29 y 30 de julio de 1981, Tlatelolco, Cd. de México.

JIMÉNEZ Gómez, Juan Ricardo, *Lineamientos Básicos para la Investigación*.

LIRA, Iván, *Proyectos y Programa de Inversiones*. CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994

MARTÍNEZ Silva, Mario (Coordinador). *Diccionario de Política y Administración Pública* (Tres Tomos). Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1978.

MATUS, Carlos. *El Líder Sin Estado Mayor*. CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.

MORENO Beauchemin, Ernesto. *La Experiencia de una Gestión y Administración Municipal: El Caso de Recolecta (1992-1994)*. Alcalde de la Recolecta.

NÚÑEZ, Arturo. *Gestión Estratégica del Estado*. CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994

PLA, Francis. *Experience Francaise en Matiere de Gestion Municipale*. CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.

PLA, Francis. *Gestión des Problemes D'Environnement Au Niveau Municipal*. CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.

REYES, Luz Amparo. *El Presupuesto en la Gestión Municipal Descentralizada*. CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.

ROCA, Marco A. *Dirección y Gerencia Municipal*, CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994

ROSALES, Mario. *Gobiernos Locales y Gestión Participativa*, CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.

SALAMANCA, Fernando. *Técnicas de Información y Gestión Municipal*, CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994

SALINAS DE GORTARI, Sergio (Coordinador). *Los Municipios de Iberoamérica*, Centro Estatal de Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Puebla. México, 1992.

SCHMELKES, Corina, *Manual Para la Presentación de Anteproyectos e Informes de Investigación*, México, Harla, 1988.

Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. *Manual de Gestión Municipal*, Ministerio del interior, República de Chile, 1993.(serie de descentralización)

SERRA, Rojas Andrés, *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, México, Porrúa, 1991.

TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, 5a. reimpresión, México, FCE. 1987.

TORRES, Blanca, *Descentralización y Democracia en México*, México, El.

YARMUCH, Juan M. *Gestión Local: Introducción al Análisis de Proyectos*, CEPAL-ILPES, I Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización, Santiago de Chile, 3 de noviembre al 7 de diciembre de 1994.