

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Mario MOYA PALENCIA

El marco de la administración pública está definido por el sistema político de la colectividad a la que sirve. Las funciones de la administración dependen de la organización de los poderes públicos y primordialmente de la estructura del Estado. De ahí que la forma de gobierno — unitario o federal — sea uno de los factores determinantes de la estructura de la administración.

Unitarismo y federalismo significan respectivamente centralización o descentralización política, por tanto la adopción de estas formas se traduce en sistemas administrativos con diferencias sustanciales. En un Estado Federal coexisten un gobierno nacional y gobiernos locales con una división de funciones entre uno y otros que impide la interferencia en las respectivas atribuciones.

La elección entre mantener el poder en el centro o dispersarlo en las localidades, su centralización o descentralización, es opción clave de todo sistema político, afirma Lipson (1). También acude a estos conceptos Tena Ramírez (2) al entrar al estudio de las facultades de las entidades en la Constitución mexicana después de asertar que « el federalismo es un fenómeno de descentralización ».

Kelsen (3) analiza la misma materia bajo su teoría jurídica del Estado, y utilizando los conceptos centralización y descentralización, pero referidos exclusivamente al orden legal. Afirma que un orden jurídico es centralizado cuando sus normas tienen una aplicación exclusiva en todo el territorio de la comunidad. Es descentralizado cuando coexisten normas aplicables en todo el territorio y normas de validez espacial más limitada.

Por otro lado, afirma el filósofo vienés, la centralización y la descentralización pueden ser estáticas o dinámicas, en cuanto a los métodos de creación y ejecución de las normas. Es decir, pueden ser creadas o ejecutadas por el mismo órgano o por órganos diversos. El sentido estático se refiere a la aplicación centralizada o descentralizada de las normas. El sentido dinámico a la creación de las propias normas. Concluye que la descentralización más acabada es la que implica una creación y ejecución de las normas por diversos órganos.

Según Greenwood (4) son tres las diferencias básicas entre el Estado unitario y el federal : En el Estado unitario existe un cuerpo capaz de ejercer completos poderes sobre la vida nacional, en tanto que en uno federal no hay cuerpo alguno con facultades para regular todos los aspectos de la actividad del país. La segunda distinción está en la naturaleza de la división de competencias entre los poderes centrales y los locales. En un Estado federal es rígida, ambos gobiernos tienen funciones limitadas formalmente. En el Estado unitario, pese a la posibilidad de asignación de funciones a organismos locales, éstas pueden ser retiradas o alteradas por decisión unilateral del poder central. La tercera distinción es de carácter cuantitativo : en los sistemas federales las funciones que se asignan a los poderes estatales son mucho más amplias que las que en la práctica otorgan comúnmente a las unidades locales los regímenes unitarios.

FUERZAS CENTRIPETAS Y FUERZAS CENTRIFUGAS

Son muy variadas las teorías que explican la existencia de sistemas políticos centralizados

y descentralizados. Son producto — se ha dicho — de la presencia simultánea en toda sociedad de fuerzas centrípetas y fuerzas centrífugas. El predominio de una de ellas o su equilibrio por razón del juego de diversas combinaciones de factores económicos, políticos, sociales, resulta en sistemas monolíticos o en sistemas diversificados. Dentro de esta línea de pensamiento se encuentran tanto el célebre constitucionalista liberal James Bryce como el pensador socialista Proudhon.

Bryce apuntó que, así como en la astronomía newtoniana se afirmaba la existencia de dos fuerzas opuestas que impelen a los planetas en diferentes direcciones con relación al sol, en política una fuerza impele a los hombres a mantenerse unidos a una comunidad organizada y otra a dispersarse. Proudhon por su parte afirmó que el orden político descansa en dos principios contrarios: la autoridad y la libertad, en lucha constante y que la unidad sólo se logra por una transacción entre ellos (5).

Dejando a un lado la idea de antinomia, Jorge Scelle (6) habló de dos necesidades sociales, en apariencia contradictorias, pero en realidad complementarias e igualmente esenciales de los agrupamientos políticos. Por una parte, la necesidad de autonomía y de libertad en la búsqueda de fines personales, en la administración de solidaridades particulares y, por otra, la necesidad de orden y seguridad, de trabajo en una solidaridad más amplia.

Podría decirse entonces que cuando la fuerza centrípeta es predominante se da la centralización política al concentrarse el poder en un solo núcleo. De prevalecer la tendencia centrífuga ocurre el desmembramiento del cuerpo social y la formación de comunidades diferentes. Ante esta situación se presenta al federalismo, forma de descentralización política, como el medio adecuado para lograr la transacción entre las tendencias opuestas, o como el sistema de conciliación de esas necesidades consideradas complementarias. Carl Schmitt (7) concluye también que el federalismo es el mecanismo idóneo para la solución de las antinomias que se dan en la vida social. Y

aún dentro del enfoque jurídico, Kelsen presenta a la descentralización del orden legal como método adecuado para hacer corresponder las normas a la pluralidad de los individuos cuya conducta regulan.

DESCENTRALIZACION POLITICA

Hay descentralización política cuando, dentro de una misma unidad estatal, las colectividades particulares que la forman gozan de una organización propia conforme a normas que se dan a sí mismas, sin más limitación que la que establezca el pacto que las une a las demás. Se requiere además que esas colectividades participen en la formación de la voluntad del Estado que las agrupa. En suma, la descentralización política está fundada en el principio de la libertad de cada colectividad a regular su existencia de manera directa, tanto en la esfera de la comunidad particular como en la de la sociedad global.

Desde un punto de vista social, la descentralización responde a la pluralidad de agrupaciones que necesariamente conviven en un Estado; permite que la variedad pueda manifestarse sin perderse la unidad. Evita el alejamiento de los individuos de la gestión de sus intereses inmediatos, garantiza la solidaridad primaria de las colectividades intermedias, dentro de la solidaridad nacional.

Desde un punto de vista jurídico, la descentralización permite la elaboración de normas más estrechamente ligadas a las diferentes realidades. El orden legal se modela conforme a las tradiciones y a las necesidades plurales, se mantienen humanizadas las reglas que rigen a las comunidades.

Vista desde su aspecto político, la descentralización concilia, como ya se ha señalado, el poder y la libertad. Fortalece las relaciones entre el pueblo y su gobierno. El ciudadano no solamente participa en la elección de sus representantes, sino que puede mantener un contacto estrecho con el ejercicio de sus funciones (8). Esta posibilidad se pierde cuando las

disposiciones parten de un centro único de poder. La descentralización política que se da en un sistema federal establece una división de esferas que se autolimitan recíprocamente. Las prerrogativas del grupo nacional están forzadas a respetar las de la colectividad particular de tal manera que los dos niveles de aspiraciones se complementan sin contradecirse.

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

El federalismo opera la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales. Las características distintivas del Estado Federal han sido resumidas por Jorge Carpizo (9) en cinco grandes órdenes : I. Crea dos órdenes, delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados : el de la federación y el de las entidades federativas; II. Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno; III. Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal; IV. Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades; y V. Las entidades federativas intervienen en el proceso constitucional federal.

La distribución de competencias es fundamental para la estructura y funcionamiento del sistema federal y se instituye en la constitución que expresa la voluntad de la unidad global.

La definición de las esferas de autoridad es muy variable, se lleva a cabo de acuerdo con factores históricos, sociales, económicos. No hay una norma general de atribuciones, lo que ha llevado a los especialistas a concluir que no se puede hablar de un federalismo, sino de tantos como naciones federales. Cada Estado reparte las competencias en diferentes grados y matices de acuerdo con sus necesidades objetivas. Sin embargo de una adecuada atribución dependen, no sólo que el sistema federal cumpla su función equilibradora de

las fuerzas centrípetas y centrífugas, evitando choques y duplicaciones, sino también logre coordinar a las entidades para lograr una colaboración dinámica.

Existen tres criterios para efectuar el anterior reparto (10) : Establecer una enumeración detallada tanto de las materias que corresponden al gobierno central como las de las atribuidas a los gobiernos locales. Establecer una enumeración detallada de las materias de la competencia del gobierno federal y atribuyendo a los gobiernos locales todas aquellas no reservadas al federal. Finalmente, el criterio inverso al anterior, que enumera detalladamente las materias que deja a la competencia de los gobiernos locales y fija como competencia del gobierno federal todas aquellas que no estén enumeradas. En este caso los poderes remanentes corresponden al gobierno nacional. El primer criterio, de pretensión exhaustiva por su distribución detallada de atribuciones a las dos esferas de competencia, tiene el inconveniente de que fatalmente incurre en omisiones y por tanto genera conflictos de autoridad constantes. El segundo criterio, al dejar todo aquello que no está específicamente atribuido al gobierno federal, a la competencia de los gobiernos locales, fortalece la autonomía de los estados miembros y finca límites formales a la centralización. El tercer sistema, que confiere competencia de todos los poderes remanentes al gobierno nacional, fortalece al poder central.

FEDERALISMO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El reparto de competencias entre la federación y los estados federales da origen a dos administraciones distintas : la administración federal y la de cada una de las entidades federadas (11).

En suma, el federalismo por su descentralización política, realiza la más completa descentralización administrativa. Los beneficios que ésta última aporta son de una gran significación, están directamente implicados con los ya señalados para la descentralización política.

Desde un punto de vista técnico, específicamente administrativo, la descentralización es un requerimiento de toda organización. Una gran variedad de funciones públicas exigen la gestión local, tanto por su necesaria adaptación a las condiciones de los diferentes medios en que se realizan, como porque el contacto personal con los beneficiarios es una necesidad comprobada. Los estados centralizados han tenido que instrumentar mecanismos de descentralización, forzados por demandas estrictamente operacionales, ante la imposibilidad de enfrentarse a una gran variedad de situaciones locales con un aparato monolítico y de jerarquización rígida y entorpecedora. El Estado federal logra este resultado con mucha mayor eficiencia.

En primer lugar la existencia de dos esferas de competencia nacional y local, permite una división de trabajo que facilita la atención expedita de los dos tipos de necesidades y circunstancias. Además, la esfera de administración local no sólo contiene el aspecto ejecutivo sino también, y ello es lo determinante, el aspecto legislativo.

Hemos mencionado que la descentralización es una necesidad de toda organización. Por ello constituye una modalidad a la que acuden todos los estados modernos, para el desempeño de sus funciones. Tanto una administración federal como una local utilizan este mecanismo ya sea para atender necesidades territoriales o de servicio. Independientemente de lo anterior, la descentralización administrativa que entraña la descentralización política, establece una estructura de mayor funcionalidad, aligera la carga del Estado nacional de manera definitiva.

La descentralización únicamente administrativa es creada y mantenida por el poder central en tanto que la descentralización administrativa que procede de la política implica una independencia de poderes respecto al poder federal, no es derivada sino autónoma (12). Origina una descentralización estática y dinámica en el sentido kelseniano, puesto que no se limita a la ejecución de normas por órganos

locales sino a la descentralización de su creación, la determinación autónoma de las reglas gubernativas. De esta manera, la administración local corresponde plenamente a las necesidades y objetivos de la comunidad particular. Por eso afirmamos que produce la descentralización más acabada.

Ahora bien, el federalismo tiene como función mantener una unidad esencial salvaguardando las particularidades, así, la descentralización no puede desembocar en un divorcio de poderes y de sus cuerpos ejecutores, sino en el establecimiento de unidades que persiguen fines comunes y objetivos complementarios. Por ello federalismo es colaboración, no sólo por la integración de las entidades en los órganos federales que a todos sirven de manera directa, sino además, colaboración entre esos órganos nacionales y los órganos locales.

En el desempeño de sus respectivas atribuciones, la administración federal y las entidades federativas realizan permanentemente tareas afines, se apoyan recíprocamente, se entremezclan sin perder sus respectivas identidades.

Por otro lado, con la transformación de las funciones del Estado — signo de nuestro tiempo — de simple gestor a la de agente de cambio, la administración pública se convierte en la ejecutora de vastos proyectos de desarrollo. La división de competencias que establece el federalismo, no sólo no libera a ninguna de las esferas de gobierno de estos objetivos, sino las compromete por igual. Ambos órdenes deben adaptarse a las exigencias técnicas y organizativas de los programas de desenvolvimiento nacional y participar de la tarea con todos los elementos a su alcance, sin descuidar la atención de las necesidades específicamente locales.

Esta colaboración se manifiesta aún en estados cuyas tendencias centrífugas han sido tradicionalmente más fuertes que las centripetas, al grado de afirmarse que la división entre gobierno nacional y gobiernos locales ya no separa de manera rígida a la autoridad sino conforma « poderes concurrentes ».

En la práctica de un gobierno federal moderno, de manera creciente, problemas de carácter local se traducen simultáneamente en problemas nacionales que demandan la intervención directa de instituciones administrativas federales en las entidades. Una interrelación cotidiana entre órganos locales y federales cobra forma de diferentes maneras. En algunos Estados, la federación busca llevar a cabo sus atribuciones mediante una delegación en favor de órganos locales, otros acuden al establecimiento de mecanismos administrativos propios. Frecuentemente se utilizan los dos métodos en combinaciones variables, sin que ello signifique que la actuación de organismos federales en las circunscripciones estatales resulte necesariamente en el desplazamiento de los organismos locales. Ambas deben complementarse para cumplir adecuadamente sus respectivas funciones. Un sistema de poder político compartido deviene necesariamente un sistema de actividad administrativa compartida.

El funcionamiento de una economía nacional requiere la coordinación de todos los factores productivos distribuidos en su territorio, por tanto debe mantener una colaboración intensa entre las dos esferas de la actividad gubernativa. Los sistemas federales han desembocado en una compleja interrelación de administraciones que exigen de una adecuación constante para que, sin perjuicio de las responsabilidades locales, participen los dos órdenes en la consecución de los objetivos nacionales.

TENDENCIAS A LA CENTRALIZACION

Por otro lado, esa necesidad apremiante de los estados nacionales de fortalecer su unidad mediante la íntima coordinación de los poderes que coexisten en la federación, ha generado como contrapartida una tendencia mundial a la centralización o predominio del poder nacional, es decir a un desequilibrio marcado en favor de las fuerzas centripetas. Este fenómeno se ha observado en los estados industriales en los que la dinámica económica apremia a una mayor intervención central. La homogeneización cultural y el acortamiento

de las distancias tienden a borrar las fronteras estatales y a conferir mayores responsabilidades a los poderes federales. Impelen también en esa dirección la creciente magnitud de las obras que exige la vida moderna y que, pese al desarrollo, muchas entidades son incapaces de realizar sin el auxilio de instituciones.

También se detecta este fenómeno en los estados no industriales, aunque por diferentes causas. La consolidación de la unidad en las naciones emergentes hace necesaria una fuerza centralizadora que anule las tendencias desintegradoras. La falta de comunicaciones, la heterogeneidad cultural, las asechanzas externas, los intereses parciales exacerbados, la falta de conciencia de pertenencia a un todo, la ausencia de personal calificado en las provincias, la inercia y desorganización locales, son factores todos que concurren a la formación de un poder central capaz de superarlos, lo que conduce frecuentemente al aniquilamiento de la vida política local.

En ambos casos conviene a la comunidad la preservación del sistema federal para mantener el equilibrio entre la libertad y poder, para armonizar esas necesidades invariables de autonomía y solidaridad. Es el antídoto de la concentración de poder económico y político en centros que se erigen en amenaza tanto para la autonomía del individuo como para la existencia de las colectividades intermedias en las que se expresan funciones sociales indispensables.

Es un error históricamente demostrado el afirmar que sólo la centralización inflexible permite el desenvolvimiento de las potencialidades de una nación. La concentración del poder político fomenta el desperdicio, las decisiones irracionales y deshumanizadas, la inercia y el desinterés administrativo. La descentralización que conlleva el federalismo, despierta, asocia a todas las energías locales al esfuerzo de la comunidad nacional.

Ello no implica que para conjurar el centralismo deba establecerse un poder federal débil, todo lo contrario. Tanto los Estados industri-

alizados como aquéllos que persiguen su desenvolvimiento, precisan de una organización eficiente que integre las actividades de la comunidad más vasta, pero salvaguardando la existencia de las entidades federativas por todos los beneficios económicos, políticos y sociales que puedan aportar.

EL FEDERALISMO MEXICANO

Nuestra primera Constitución decretó en 1824: «La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República, representativa, popular, federal». En 1974, a siglo y medio de distancia, el país celebra el «Año de la República Federal y del Senado» como reconocimiento a esa forma de gobierno que sigue siendo la estructura que le confiere dinamismo al Estado contemporáneo.

Al establecer el federalismo, el Constituyente del 24 no hacía sino dar forma a una realidad social en la que ya convivían una vocación a la unidad nacional y sentimientos regionales fuertemente arraigados.

El germen del federalismo mexicano se encuentra en la Constitución de Cádiz que, en 1812, estableció para España y sus colonias diputaciones provinciales (13). En México, esos cuerpos de incipiente representación sirvieron de catalizadores de las aspiraciones regionales.

Consumada la Independencia, ante los intentos centralistas, fueron las provincias las que forzaron a un Congreso titubeante a convocar al Constituyente que estableciera el sistema federal. Así, en 1824, el Congreso hubo, como requisito previo a su función, de decretar el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana que al instituir el federalismo superó los movimientos separatistas y fincó el pacto que dio unidad a la República y permitió asegurar su existencia.

Persistieron sin embargo los intentos centralizadores auspiciados por las fuerzas coloniales supérstites. Durante muchos años de lucha la fórmula de la libertad, frente a la autocracia, fue el federalismo. La Constitución de 1857

significó el triunfo definitivo del principio de la descentralización política.

El Dictamen que acompañó al Proyecto de Constitución en 1856, dejó claramente definidos los propósitos que se perseguían con esta forma de gobierno: «He aquí las ventajas del sistema de federación. Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial u otro cualquiera gobierno que, hallándose a enormes distancias, perdiera de vista los intereses de los gobernados; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos; poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto; terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su estado; en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres (14)».

Ideas ratificadas por el propio Congreso Constituyente en el Manifiesto que dirigió a la Nación al promulgarse la Constitución el 5 de febrero de 1857: «El país deseaba el sistema federativo porque es el único que conviene a su población diseminada en un vasto territorio, el sólo adecuado a tantas diferencias de productos, climas, de costumbres, de necesidades; el sólo que puede extender la vida, el movimiento, la riqueza, la prosperidad a todas las extremidades, y el que promediando el ejercicio de la soberanía es el más a propósito para hacer duradero el reinado de la libertad, y proporcionarle celosos defensores».

«El Congreso, pues, hubo de reconocer como preexistentes los Estados libres y soberanos; proclamó sus libertades locales y, al ocuparse de sus límites, no hizo más alteraciones que las imperiosamente reclamadas por la opinión o por la conveniencia pública, para mejorar la administración de los pueblos. Queriendo que en una democracia no haya

pueblos sometidos a pupilaje, reconoció el legítimo derecho de varias localidades a gozar de vida propia como Estado de la Federación».

«Gozando los estados de amplísima libertad en su régimen interior, y estrechamente unidos por el lazo federal, los poderes que ante el mundo han de representar a la federación quedan con las facultades necesarias para sostener la independencia, para fortalecer la unidad nacional, para promover el bien público, para atender a todas las necesidades generales; pero no serán jamás una entidad extraña que esté en pugna con los estados, sino que, por el contrario, serán la hechura de los estados todos» (15).

Treinta años de dictadura hicieron nugatorio el sistema federal, pero la Constitución de 1917 restableció su vigencia. Los objetivos originales siguieron siendo válidos, la descentralización política asegura «las libertades locales», la existencia en cada entidad de «leyes análogas a sus costumbres...», el gobierno cercano «que no perdiera de vista los intereses de los gobernados» y la unión de los estados en un estrecho «lazo federal». Pero además de estas finalidades, surgieron nuevas, la Constitución de Querétaro fue la primera en el mundo que transformó el sentido individualista liberal del «bien público», de las «necesidades generales», para conferirles un amplio sentido social. Ello generó a una nueva dimensión del federalismo, ahora ya no limitado a una forma de organización destinada a garantizar el libre juego de las fuerzas sociales, sino una forma de cooperación para movilizar todos los recursos humanos y materiales del país, para conjugar los elementos necesarios a un constante mejoramiento político, económico, social y cultural del pueblo.

El federalismo corresponde a nuestra propia naturaleza política. Los objetivos de esta forma de gobierno que tratadistas posteriores han sistematizado, están impresos en las motivaciones de nuestros textos constitucionales

y en los más destacados episodios de la historia nacional.

Fue el federalismo el instrumento que permitió la unidad de las provincias coloniales, mexicanas todas, pero rebeldes a la sujeción centralista que significaba la continuación de un Imperio que había sido vencido. Gracias a esa forma de gobierno logramos domeñar a las fuerzas centrífugas. Pero también gracias a ella podemos conjurar permanentemente las fuerzas centripetas igualmente contrarias a su espíritu.

El sistema mexicano de división de competencias está definido en el Artículo 124 constitucional que consigna que «las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados». Este criterio fortalece a las entidades federativas porque preserva para ellas todas aquellas materias que no han sido consideradas por la Unión como asuntos de interés general.

La Constitución confiere a los poderes federales las facultades necesarias, no sólo para cumplir su función de representación de la Nación, sino aquéllas que requiere su responsabilidad de promotores del desenvolvimiento equilibrado de todas y cada una de las partes de la federación.

Las condiciones materiales de México hacen necesaria la existencia de una federación actuante y funcional. La enorme desproporción en la riqueza de las entidades, por razones históricas, físicas y culturales, justifica prerrogativas constitucionales federales en materia económica y social sin las cuales no sería posible la superación de la salubridad general, la educación universal y gratuita, la educación técnica y agropecuaria al alcance de todos, la regulación de la población, la reforma agraria, el control y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, la preservación de los recursos nacionales mediante la regulación de la inversión extranjera, el impulso al comercio exterior, el aprovechamiento de nuestros mares, la generación de energía eléctrica para todo

el país, la integración física del territorio, en suma, no sería posible fincar la infraestructura de una justicia generalizada.

Dentro de esas líneas se desenvuelve la acción del gobierno federal. La actividad que despliega no se orienta a incrementar el poder central sino a vigorizar de manera efectiva y real el poder de las entidades. El desarrollo general que promueve se traduce automáticamente en fortalecimiento de las entidades federadas, el crecimiento económico les proporciona recursos para atender sus necesidades propias, el desenvolvimiento cultural afianza la conciencia de los derechos locales como garantía de su libre ejercicio, el mejoramiento social impulsa la vida de todas y cada una de las colectividades y les confiere crecientes posibilidades para enriquecer su existencia particular.

Paralelamente al perfeccionamiento nacional, se opera un mejoramiento de las entidades, cuando junto a los valores del todo se auspicia la afirmación y el florecimiento de los valores de las partes, cuando se insiste por todos los medios y se educa a las nuevas generaciones en la validez de las solidaridades estatales y se veneran las tradiciones locales y a los hombres destacados en los ámbitos regionales, cuando se ve a la Nación como una unidad cuya riqueza es precisamente la variedad que producen sus regiones. El federalismo mexicano no sólo preserva la descentralización política, sino que mediante los poderes federales se acrecientan las posibilidades reales de las libertades locales.

En consecuencia, funciona en México una amplia red de interrelaciones de la administración federal y las administraciones estatales. Por medio de convenios bilaterales o plurilaterales, proyectos específicos de cooperación, servicios coordinados que atienden al unísono demandas nacionales y locales, se administra el país en un marco político y jurídico que fomenta la colaboración de poderes en el más absoluto respecto a las soberanías que coexisten en el régimen federal.

En los últimos tres años se ha acentuado la naturaleza dinámica de nuestro federalismo.

El Presidente Luis Echeverría conduce una estrategia de gobierno cuyo rasgo característico es precisamente la descentralización. En primer lugar, el propio Ejecutivo Federal se desplaza continuamente a los estados para tomar decisiones en contacto personal con las autoridades locales. Los asuntos se discuten en asambleas públicas en las que participan los sectores interesados. Se evitan así las distorsiones que puedan acarrear directrices adoptadas a distancia y se coordinan los programas locales y nacionales en los sitios mismos en donde se aplican. El Ejecutivo de la Unión realiza frecuentemente reuniones regionales con gobernadores y autoridades administrativas federales y estatales para examinar problemas y soluciones.

La administración federal al impulso del Presidente de la República lleva a cabo una reforma profunda que tiene como imperativo arraigar a los servicios públicos federales en las comunidades. Un programa de desconcentración por regiones y entidades, acordado por el Ejecutivo en abril de 1973, está en plena operación a fin de actuar con elasticidad para atender simultáneamente las variantes necesidades de la República.

La descentralización económica ha sido impulsada con perseverancia. Se han establecido comités coordinadores de desarrollo en las entidades, que refuerzan la descentralización industrial con apoyo financiero y técnico a fin de canalizar crecientes inversiones a la periferia y constituir nuevos polos de desarrollo.

Las zonas deprimadas han sido objeto de programas especiales. Están en pleno funcionamiento. Una comisión intersecretarial que coordinada con diversos gobiernos estatales promueve un plan integral de aprovechamiento de las extensas zonas desérticas, que pese a sus limitaciones físicas son asiento de numerosos grupos humanos, así como múltiples organismos para el apoyo de grupos indígenas y

marginados forman parte del esfuerzo de la federación por lograr la homogeneización social.

Igual propósito de desarrollo equilibrado orienta la esmerada atención federal a los centros de cultura de los estados. La ayuda a las universidades y tecnológicos de las entidades se ha multiplicado, junto con la ampliación del esfuerzo educacional, para que toda la población del país disfrute de igualdad de oportunidades en este campo.

Todas estas medidas están enmarcadas en nuestro sistema federal. Obedecen a una preocupación que el Ejecutivo de la Nación mani-

festó a todos los gobernadores de los estados, a sólo unos meses de su toma de posesión, en una carta circular que constituye un programa de acción conjunta.

« El progreso de la República — afirmó el Presidente Luis Echeverría en esa misiva — depende del mejoramiento de las entidades que la forman. Todo cuanto hace el Gobierno de la Unión se realiza merced al aporte de sus entidades y cuanto éstas reciben es resultado del esfuerzo de sus habitantes y también del que desarrollan los mexicanos de otras regiones del país. Nuestro sistema federal es así, expresión de solidaridad nacional ».

NOTAS

(1) Leslie Lipson, *Los grandes problemas de la Política*. México, Edit. Limusa Wiley, 1964, p. 458.

(2) Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Edit. Porrúa, 1970, p. 134.

(3) Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*. México, Edit. Nacional, 1959, pp. 214-219.

(4) *The Future of Australian Federalism*, citado por Segundo V. Linares Quintana.

(5) Citado por Segundo V. Linares Quintana.

(6) Citado por Segundo V. Linares Quintana.

(7) Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*. México, Edit. Nacional, 1961, pp. 425-435.

(8) ONU, *Manual de Administración Pública*. Nueva York, 1962.

(9) Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*. México, UNAM, 1974, p. 289.

(10) *Enciclopedia Jurídica OMEBA*: Federalismo.

(11) Georges Langrod, *Tratado de Ciencia Administrativa*. Madrid, Edit. ENAP, p. 227.

(12) Carter y Hertz, *Gobierno y Política en el Siglo XX*. México, Edit. Limusa, pp. 86 y ss.

(14) *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*. México, Edit. Zarco.

(13) Nettie Lee Benson, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. México, 1956, p. 21.

(15) *Ibidem*, p. 1290.