

FORTALECIMIENTO DE LAS AUTONOMIAS Y DEMOCRACIA POLITICA Y ADMINISTRATIVA

Pedro G. Zorrilla Martínez

La circunstancia y el tiempo que vive México determinan la necesidad y abren la oportunidad de innovar, de crear soluciones que aseguren la práctica efectiva de valores, principios, derechos básicos y opciones políticas fundamentales de la convivencia nacional.

Tales principios básicos y derechos son, además, en apoyo de los intereses lícitos de la mayoría de las fuerzas sociales, que en consecuencia sostienen su realización, así sea por razones de diverso valor.

El poder, en todo caso, debe ser fiel a los valores y opciones comunitarios que lo trascienden.

La demasiada distancia que en diversos ámbitos de la vida social y política se da entre propósitos y hechos, entre normas y realida-

des, entre previsiones y acontecimientos, entre enseñanzas y prácticas exponencialmente agrandada por una comunicación social y una difusión e información públicas parciales y poco reales, es causa de escepticismo, frustraciones, desconfianza e inquietud; esto mueve a muchos a temor y a rescates y secuestros ciegos y egoístas de bienes y recursos, de comportamientos y de lealtades.

Realismo en los propósitos, calidad precisa más que cantidad exacta en las metas, renovado respeto del derecho, modestia en la previsión y audacia prudente en los hechos, más que en las palabras, son criterios a no olvidar en la vida política del tiempo actual.

Comunicación e información claras, oportunas y significativas son indispensables. Los hechos y los datos deben manifestarse como

tales y las opiniones, plurales, también.

Pero sobre todo y en todos los responsables de las decisiones públicas, conviene recordar que la política, cuyo fin es conducir, armonizar, preservar y perfeccionar una comunidad, es el campo de la eficacia, de los resultados concretos. Eficacia ciertamente obtenida a la vista de valores sociales, por medios y con estrategias que merezcan juicios políticos y éticos positivos, pero que no puede confundirse ni igualarse con las buenas intenciones ni con la espera de ciertos comportamientos sociales, cuando hay ausencia de las condiciones reales que aseguren su realización.

Necesidad de Nuevas Vías

Hay signos de innovación y de vías inéditas que requiere el país. Actitudes y acciones, consecuentes con dichos signos, generarán apoyos de factores reales de poder mayoritarios; salvo, quizás, de grupos residuales más allá de la izquierda y de la derecha y de algunos privilegiados en exceso o desfavorecidos en alto grado.

En los criterios fundamentales del cambio debiera inspirarse la administración pública para conducir acciones —en lo externo y en lo interno— que eviten la explotación y que no lleven a la dominación, que no pretendan justificarse en un falso racionalismo tecnocrático ni apuntar a un activismo productivista. Que aseguren desarrollo integral, estímulos reales al trabajo y a la inversión, empleo y equilibrios básicos a la economía.

Principios de Acción

Existen principios ampliamente aceptados que son la estructura de una alternativa realista, bien enmarcada en la historia y que señalan un futuro deseable. Pueden ser base sólida de acción. La reflexión permanente y la experiencia que se recoja en el futuro previsible permitirán ir definiendo, conforme se camina con rumbo, las aplicaciones de lo que va conformando una nueva y propia alternativa de desarrollo nacional frente a acontecimientos que no tienen precedente.

Los Fines Políticos

Un énfasis en la ética social y política, la descentralización política y social, un nacionalismo renovado y una vía nacional de desarrollo social y económico, así como nuevas formas democráticas en lo social, económico y cultural, tienden a integrar con mayor armonía a la comunidad, a asegurar su unidad, a preservarla del exterior y a mejorar las condiciones de su existencia. Son, por ello, específicamente, fines políticos.

Confianza en la Democracia

Estos criterios suponen una sociedad plural y respetada y el aprovechamiento constructivo de la energía y el valor que tienen los conflictos; admiten las contradicciones, centran el papel del Estado y reconocen plenamente a la sociedad capacidades de análisis, de crítica y de gestión. Estiman también que el pueblo real nunca sea una simple multitud de espectadores, usuarios, consumidores o instrumen-

tos, sino agentes activos de su convivencia. Si se aplican bien harán surgir, naturalmente, líderes comunitarios.

Opciones y Principios Políticos

El progreso, las técnicas y las fuerzas productivas no han podido jamás resolver problemas de política o de justicia y ética social.

Por ello, muchas acciones públicas no deben ser en función de metas o cuantificaciones, sino de principios. Además, esta actitud es la mejor prevención de presiones indebidas de los grupos que las hacen; ello, al lado de políticos y funcionarios honestos, capaces ciertamente de negociar, pero en la distancia justa y con la independencia indispensable.

Derechos y Obligaciones de los Mexicanos

Entre los valores son principales los derechos humanos, individuales y sociales. La mayoría de los mexicanos cree en los derechos humanos, en su valor y en su existencia incondicionados, es decir, no sujetos o pendientes de resultados de proyecto social o político alguno. Los derechos humanos valen por sí mismos, en cualquiera circunstancia, y con rango exclusivo y superior.

La práctica política debe fundarse en ellos, así como la administración y la vida social; los derechos generan obligaciones. No se trata de ideales políticos solamente, sino de cimientos de la vida nacional y, por tanto, de fundamentos de la política.

Conclusiones Radicales

Los planteamientos que se hagan, consecuentes con estos principios, tienen que ir a la raíz de los problemas y las soluciones que se propongan no podrán ser cosméticas o superficiales, sino de profundidad.

Consecuencias Necesarias del Pluralismo Social

Sólo así puede haber auténtica comprensión del pluralismo social, de las reivindicaciones específicas y diferentes, de las demandas inéditas e inusitadas de algunas minorías, de la legitimidad y los valores en proyectos globales de grupos diversos de la sociedad civil, y de experiencias sociales distintas. Esta actitud previene contra pretensiones de un Estado monopolista de la política, desplaza ideas tradicionalistas y superadas de la representación política y se opone a concepciones utilitarias del gobierno. Asimismo, y por supuesto, es incompatible con ideologías totalitarias, que a nombre de una clase social establecerían de hecho un poder ilimitado de dominación de la sociedad concreta y de esa propia clase.

Este pensamiento político, que reconoce y otorga un alto valor a un pueblo concreto y diverso, activo y participante, da su sentido más sustancial a la descentralización política y a la democratización de la administración pública.

Descentralización Política y Social

Sin una efectiva y sustancial descentralización difícilmente podría darse la democratización

de la sociedad. La multiplicidad de centros de impulso político crea las oportunidades, la viabilidad y la motivación para la democratización.

Primero, descentralización política. Porque los criterios políticos y los principios fundamentales del sistema constitucional mexicano —con la creciente madurez social— aseguran y fortalecen la unidad nacional, no deberá ser problema sustancial alguno reconocer, con todas sus consecuencias, un concepto amplio de autonomía política a las entidades federativas y a los municipios, y en consecuencia respetarlo.

Autonomías

En este orden de ideas, un inadmisibles extremo es la absolutización del propio concepto de autonomía.

La indiscutible trascendencia de la autonomía existe en toda la medida, y sólo en la medida, en que permita la expresión de los valores de una comunidad autónoma; hacer absoluto dicho concepto es propio de feudos y cacicazgos, porque significaría autonomía para defender privilegios inadmisibles, para cometer violaciones inaceptables de derechos humanos o para transgredir las líneas básicas y fundamentales que aseguran la homogeneidad sustancial del orden político, que constituye el ser de una nación y que es la insustituible condición de la estabilidad y de la capacidad de liderazgo de un régimen democrático y republicano nacional.

Unidad y Autonomía

Existen normas en la Constitución vigente

que, en una importante dimensión y en el nivel supremo de dicha ley, garantizan que la autonomía no sea objeto de abuso para ocultar o fomentar desigualdades, cancelación de libertades, violaciones de derechos, explotaciones o privilegios; pero conviene, en la propia ley suprema y en la legislación secundaria, promover adiciones para garantizar mejor, frente a los problemas actuales y al propio tiempo que la vigencia de una amplia autonomía, una sólida unidad nacional fundada en los criterios políticos, constitucionales y en los planes nacionales de gobierno, que tienen valor unificador y deben ser cabalmente respetados.

En el orden del desarrollo nacional, de la ética social y política, de la política democrática de la administración pública, los estados y municipios autónomos deben quedar política y jurídicamente sujetos a lineamientos, criterios y normas básicas aplicables en todo el país; si éstos son fundamentales y claros, cabe perfectamente, en la planeación democrática, por ejemplo, la participación y expresión de las fuerzas locales, de los intereses de una comunidad parcial, que con toda la riqueza de expresión de su propia personalidad y con sus particulares problemas, no serán difíciles de enmarcar en el proyecto nacional de desarrollo; precisamente porque en aquella expresión personalizada se habrían seguido los principios, leyes y directrices fundamentales, y con valor y capacidad de integración en toda la República.

Armonización de las Decisiones Autónomas

Un riesgo a evitar estaría en la pretensión de

un proyecto para la República federal, que supusiera en los estados y municipios autónomos y en los órganos descentralizados una coherencia a priori; una descentralización auténtica sería incompatible con dicho proyecto, pues éste exigiría, desde un principio, que cada una de las decisiones descentralizadas fuese idéntica a la que se habría tomado por la administración federal, en el centro, de no haber descentralización. La autonomía política demanda que la armonización sea hecha a posteriori, respecto de las decisiones tomadas libremente en los ámbitos autónomos, desde luego con apego a los lineamientos nacionales.

Planeación y Proyectos con Sentido Político

Es por esto que un proyecto exclusivamente técnico aceptaría teóricamente la descentralización, pero jamás podría comprenderla, aceptarla y consentirla en los hechos.

Una planeación democrática y nacional, en consecuencia, tiene que coexistir y compatibilizarse con la descentralización política, con las autonomías; además, ello es condición para que exista una motivación que asegure la participación popular y para que sean posibles auténticas oportunidades políticas, desde los múltiples centros de poder político estatal y municipal, de procurar una sociedad más justa y libre. Esto no se opone a la validez y al respeto de normas, directrices y asignaciones de recursos globales decididas en el centro de impulso fundamental del proceso.

Respeto de la Autonomía Regional

La descentralización de la vida nacional —política, económica, social, cultural— incluye y rebasa con mucho cualquier esquema de descentralización administrativa; aquélla no podría darse si no hay un reconocimiento efectivo, y llevado a todos los niveles de la administración federal, de que las comunidades regionales tienen núcleos o centros de poder político o de potencialidad y de que, en consecuencia de tal reconocimiento, debe darse un respeto y una descentralización de atribuciones y de recursos en su favor, sin condiciones ni ataduras. Las normas jurídicas y los lineamientos políticos de alcance nacional, con sus expresiones normativas y obligatorias, bastan para asegurar cohesión y coherencia en la diversidad.

Descentralización y Capacidad

La descentralización de la vida nacional supone una acción, un interés, una solicitud, unas manifestaciones de los órganos de poder institucional, municipal o estatal, a favor de la propia descentralización y la expresión de la vitalidad de las comunidades en donde surgen dichos poderes públicos y a las cuales se refieren.

Por esta razón, conviene hacer conciencia, en funcionarios federales, estatales y municipales, del concepto y alcance del Estado en México y de las atribuciones, responsabilidades y fundamentos del poder político y sus relaciones con la sociedad civil.

Afirmación del Federalismo

Las manifestaciones o expresiones de capacidad y de vitalidad locales pueden fomentarse, propiciarse, estimularse, pero no crearse formal y artificialmente o inventarse. Por ello, no valen ni son viables los esquemas iguales de descentralización hacia todos los desiguales centros de poder y comunidades regionales o las fórmulas exclusivamente técnicas y casi automáticas de cesión, dádiva o devolución de atribuciones. La descentralización real debe ser en muy cierto sentido una respuesta, una correspondencia, una reciprocidad, un reconocimiento; más aún en una sociedad contrastada, diversa y plural.

Cómo, cuándo, qué y cuánto descentralizar son problemas de criterio sustancial y político, y no de una definición esquemática, formal, simplemente administrativa. Esto, desde luego, no se contradice con una acción que prepare, suscite, anime y dote de posibilidades concretas a comunidades parciales y a sus gobiernos para que asuman con efectividad tareas nuevas y adicionales ni se contraponen a una acción redistribuidora de recursos de todo orden, ya sea del gobierno federal respecto de los estados o de éstos por lo que toca a los municipios.

Pero como lo específicamente político atañe a la capacidad de un centro de poder institucional para asegurar la unidad política de una comunidad, su armonía interna y su seguridad y permanencia, en la medida en que esta capacidad sea un hecho reconocido, la descentralización es una obligada consecuencia del sistema político mexicano.

Unidad en la Acción Diversa y Autónoma

Dentro de una nación las comunidades parciales o regionales han de aparejar permanente y fehacientemente su suficiencia, para propiciar la armonía interna a una aptitud demostrada de preservar y fortalecer su pertenencia y unión con la comunidad nacional, a la cual, por ello, remiten la solución de los problemas que no les son específicos y desde luego su defensa en todos los órdenes frente al exterior. Esto es indispensable a la independencia y unidad política nacionales, necesario a la identidad cultural básica de la República y condición de un sano nacionalismo en todas sus expresiones constitucionales y políticas. La ausencia de lazos fuertes de unidad real impide la descentralización, porque habría peligro de ruptura.

Atribuciones de los Gobiernos Locales

Se han mencionado diversos renglones de acción pública que en materia de servicios y obras debieran y podrían quedar a cargo de los gobiernos estatales y de las autoridades municipales; asimismo, se ha expresado la conveniencia de que las tareas que realizan actualmente algunos organismos descentralizados de la administración pública federal pasaran al ámbito de las responsabilidades locales. Existen muchas empresas públicas y se dan casos de participaciones federales en empresas de carácter industrial y comercial, que podrían también transferirse a los gobiernos locales, ya sea total o parcialmente.

En algunos de estos casos la devolución de competencias exige reformas constitucionales,

pero la mayoría de las veces no es necesario.

Facultades y Recursos

En todos los casos será preciso que la reasignación de atribuciones se acompañe de la descentralización de los recursos correspondientes de todo orden.

Grados y Cadencias de la Descentralización

Con certeza tendrán que darse diversos grados de descentralización en función de las distintas características de los estados y municipios de la República, y los procesos respectivos deberán llevarse con diferentes ritmos por diversas y sustanciales razones. Pero sería inadmisibles sujetar el proceso de descentralización a juicios exclusivamente subjetivos de funcionarios federales de nivel técnico, respecto de las capacidades locales; casi siempre habrá entonces reticencias definitivas.

Apreciaciones Políticas

La apreciación global de la magnitud y tiempos oportunos para llevar a cabo la descentralización fundamental deberá ser una tarea de política interna, que naturalmente tendrá que allegarse la asistencia técnica y administrativa de las dependencias federales involucradas en cada caso, en razón de la materia.

Un criterio general de la descentralización política es que las autoridades políticas de competencia territorial limitada, tengan una mejor capacidad y recursos para resolver globalmente o en conjunto las demandas socia-

les, que ya no están siendo bien atendidas por autoridades administrativas federales con competencia en razón de una materia específica.

Coordinación de la Acción Pública

Es verdad que entonces y cada vez más, los gobiernos estatales, y en otro grado los municipales, serán coordinadores de toda la acción pública en el espacio territorial que les compete y que por ello significará la necesidad de afirmar paralelamente dos cosas: la primera, es la presencia y acción del gobierno federal en cada ámbito territorial de la República, con todas sus atribuciones políticas y administrativas exclusivas y con sus específicas facultades de coordinación básica nacional; la segunda afirmación necesaria es la de un concepto realizado de autonomía que, parejamente al ejercicio de facultades propias del gobierno autónomo, revele de manera explícita y sustantiva el cumplimiento de las normas jurídicas de la Constitución de la República, el respeto del orden jurídico federal, la aceptación de los criterios políticos de unidad nacional y la aplicación de los principios fundamentales y directrices maestras del gobierno de la República. Todo ello para efectos muy concretos y con asunción efectiva de una responsabilidad comprometida y exigible política y jurídicamente a los titulares del poder político local.

Relevancia del Gobierno Local

Los gobiernos estatales no deben ser empujados de hecho ni por las agencias u oficinas federales desconcentradas ni por grupos locales con poderes sociales. Las atri-

buciones y recursos del gobierno federal desconcentrado o actuando desde el centro, serán siempre cualitativamente importantes y cuantitativamente relevantes, pero no deberán nunca manifestarse en detrimento de los gobiernos locales.

Coordinación

En los múltiples casos de coordinación y de facultades para cuyo ejercicio concurren autoridades federales y locales, debe haber expresión formal y sustancial de una recíproca consideración y apoyo. Esto es condición indispensable, así como la información y comunicación, para que se motive ampliamente la voluntad participativa y de respaldo de las comunidades locales y para que se finque el desarrollo en una más plural y múltiple distribución del poder y de la riqueza.

Diversidad sin Rupturas

Tendrá que instrumentarse con mayor precisión el sistema de responsabilidad y los mecanismos políticos y administrativos que aseguran la unidad esencial de la nación y garantizan la ausencia de fracturas o fraccionamientos de la misma; esto implica que a una mayor responsabilidad política de las autoridades locales tendrán que darse más casos de apreciación y enjuiciamiento, también políticos —y democráticos—, de dicha responsabilidad. La importancia de las convenciones y negociaciones políticas entre los diversos partidos se acrecienta notablemente en relación con estas cuestiones.

Descentralización y Desarrollo

El esquema de descentralización expuesto aquí corresponde a un planteamiento de desarrollo social y económico que supone la posibilidad —perfectamente válida— de que el gobierno federal podrá, con el manejo de sus recursos de todo tipo y sin detrimento de los propósitos y metas básicas del desarrollo, enmarcar en un proyecto democrático nacional las decisiones económicas y de gasto público local libremente tomadas, siempre dentro de los cauces y lineamientos básicos del propio proyecto, que debe asegurar unidad nacional en el esfuerzo fundamental, pero que ha de permitir y ser capaz de adecuar decisiones locales autónomas, que implican el uso de recursos materiales.

Democratización Administrativa

La democratización administrativa no es mayormente un problema de técnica; lo es de adecuar la administración a las exigencias del sistema político de valores y opciones fundamentales —entre los cuales la democracia— y de asegurar su sometimiento a juicios que le sean favorables; democratizar la administración supone el establecimiento de las condiciones apropiadas para que esto sea posible.

Por ello, la relación de una tesis de democratización administrativa es muy clara con criterios de descentralización y democratización de la vida nacional y de énfasis ético en la sociedad. Una nueva política de administración pública debe significar democratización administrativa; creación de estímulos y condiciones favorables a las actitudes dignas y

éticamente valiosas en el comportamiento de la administración; eficacia administrativa en la construcción de una sociedad más justa; transformación de la administración en factor incisivo y coherente de avance económico y social.

La democratización debe darse en todos los ámbitos y centros de poder, y la administración pública es uno fundamental.

La descentralización administrativa es aconsejable y eficaz en la medida en que se asegure una mejor realización de los criterios antes enunciados, con la atribución de funciones a organismos con personalidad, patrimonio y capacidad operativa autónomos; si se trata de descentralización propiamente administrativa, el organismo ciertamente no tiene poder propio, pero su naturaleza, responsabilidad y funciones son públicas.

Capacidades Políticas Descentralizadas

Cuando es el caso de los órganos institucionales con poder propio, político, que son los estados y municipios, el reconocimiento y la manifestación de respeto de tal poder y de su justificación, legitimación y capacidades, tienen como consecuencia una descentralización política, de facultades de gobierno y de administración, que por razones ya superadas tuvieron que centralizarse en alguna época anterior. El reconocimiento en cuestión es de la aptitud demostrable de un centro de poder político de crear, proponer y actuar formas de organización para una comunidad, así como de que su administración tiene la configuración, integración, programas y recursos

básicos para dar respuestas autónomas a los problemas propios.

Comportamientos y Actitudes

En todo caso y dentro del contexto de las tesis expuestas, democratizar una administración eficiente quiere decir estructurar y afinar organizaciones, procesos, reglas y operaciones de la administración pública —federal o locales—, pero con la explícita finalidad de propiciar determinados comportamientos y muy definidas actitudes de los funcionarios y empleados públicos frente a los ciudadanos. La democratización sería la solución, en consecuencia y principalmente, del problema de asegurar una cierta disposición eficaz de la conducta, la postura y la actitud administrativa. A esto siempre contribuye de manera indispensable una democratización integral, que incluye una opinión pública plural bien informada y con medios efectivos de comunicación social. Asimismo, la democratización administrativa tiene que ser fomentada y apoyada por los partidos políticos que con esta tesis simpaticen y que deben actuar en dicho sentido, eficaz y permanentemente.

Democracia y Descentralización

En los últimos años, los gobiernos estatales han reformado las leyes orgánicas de sus administraciones en términos y forma generalmente valiosos; en adelante, la descentralización de atribuciones y responsabilidades a dichos gobiernos será la que determine no solamente los procesos de democratización administrativa, sino el diseño de mejores y

más idóneos procedimientos para el reclutamiento, la capacitación y la definición de responsabilidades de empleados y funcionarios públicos locales, en atención a los fines de la política de administración pública.

Participación Democrática

De manera similar, la descentralización tendrá que conducir al diseño —indispensable— de formas de colaboración popular en el ámbito de las administraciones locales que seguramente procurarán, con el fin de alcanzar una sociedad más equitativa, que las diversas participaciones de sectores sociales no conlleven el predominio indiscriminado de grupos minoritarios sólo por razón de su fuerza económica o por la magnitud privilegiada de sus recursos de cualquier orden. Para tal efecto,

los gobiernos locales han de tener suficiente capacidad, atribuciones y medios de liderazgo, conducción y arbitraje, así como administraciones públicas honorables con criterio propio y en permanente proceso de mejoramiento democrático, real y en eficacia.

Por lo que respecta a las personas, debe recordarse que los funcionarios demócratas, honrados, inteligentes y capaces, significan obstáculo para ciertos intereses, oscuros siempre y frecuentemente con recursos para intimidar, calumniar, inhibir o halagar. Deben, por esto, darse apoyos y condiciones idóneas para que la estabilidad y eficacia de los funcionarios probos sea ejemplar y constituya una afirmación importante de la ética social y de la democracia administrativa.