

# TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y FEDERALISMO EN MÉXICO. CERRANDO EL CÍRCULO

José CARBONELL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *De la transición, la reforma del Estado y las tareas pendientes*. III. *El federalismo en el sistema político posrevolucionario*. IV. *Hacia un nuevo federalismo*. V. *Conclusión*. VI. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es analizar la difícil transición a la democracia que ha venido operando en el país, a la luz del federalismo. Se sostiene que el vigor y la fortaleza del sistema federal son imprescindibles para poner fin a dicha transición y alcanzar una democracia moderna, fuerte y funcional. Sin una participación importante de las instituciones estatales y municipales, la reforma del Estado y la construcción de una gobernabilidad democrática no podrán, en ningún momento, estar completas.

La situación política demanda redimensionar y fortalecer el federalismo. Es preciso así reestructurar los canales y las vías de articulación e interrelación entre los diferentes niveles de gobierno. Desde esta perspectiva, ante el agotamiento de las reglas del sistema político clásico y ante una sociedad mucho más compleja y exigente, se impone la apertura de un espacio de negociación y acuerdo para concretar un nuevo —y de mucho mayor alcance— arreglo institucional referido al sistema federal.

Sin embargo, antes que nada, es necesario definir qué se entiende por sistema federal o federalismo. En este sentido William H. Riker lo define como “una organización política en la que las actividades del gobierno

están divididas entre los gobiernos regionales y el gobierno central de modo que cada tipo de gobierno tiene ciertas actividades en las que toma decisiones finales”, o bien la elaborada por Daniel J. Elazar, una de las mayores autoridades en el estudio de las relaciones intergubernamentales, quien habla de “la distribución fundamental del poder entre una multiplicidad de centros”.<sup>1</sup>

Así, el sistema federal debe entenderse como un mecanismo de gobierno de resolución de problemas entre regiones diferentes unas de otras.

Cada una de las unidades políticas que conforman una Federación cuenta con jurisdicciones propias en las que se pueden tomar decisiones de acuerdo con las demandas de los ciudadanos que las conforman. En un federalismo que funciona, si las unidades son heterogéneas, las demandas y las respuestas públicas deberán ser tan variadas como las condiciones de cada localidad. Los gobiernos locales tendrán que ser fuertes y competentes para realizar efectivamente sus funciones. Pero un régimen federal también implica que las partes se encuentran unidas para realizar labores comunes por medio de un gobierno federal, que debe ser lo suficientemente competente como para llevar a cabo labores subsidiarias y compensatorias.<sup>2</sup>

La estructura de este trabajo se divide en tres apartados. En un primer momento se lleva a cabo una reflexión acerca del proceso de transición y de la gobernabilidad necesaria en la nueva realidad política nacional. En el segundo apartado se estudia el papel que jugó el sistema federal dentro del sistema político clásico, el posrevolucionario, para discutir a continuación, en el último punto, un (posible) modelo para regenerar la democracia mexicana a través del impulso al federalismo.

## II. DE LA TRANSICIÓN, LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS TAREAS PENDIENTES

El momento actual reviste una gran incertidumbre. El país está frente a una encrucijada: habita entre el fin de una era y el inicio de otra, una

<sup>1</sup> Ambas citas se encuentran en Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, España, Ariel, 2000, p. 178.

<sup>2</sup> Díaz-Cayeros, Alberto, “Diez mitos sobre el federalismo mexicano” en Merino, M. (coord.), *La ciencia política en México*, México, CNCA-Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 138.

que no termina de ver la luz. Se ha dejado atrás el viejo régimen pero no se ha alcanzado, todavía, la otra orilla. Sin embargo, a diferencia de épocas anteriores, México es testigo de un cambio histórico sin precedentes. En principio, no puede afirmarse que el fin del entramado que dio vida al sistema posrevolucionario se haya dado de forma repentina. Por el contrario, el complejo entramado del régimen priísta no perdió su preponderancia de un día para otro:

El fin de ese arreglo no se produjo, como quieren los que entienden la transición mexicana en clave dramática, como una muerte súbita. La hegemonía priísta no se rompió de repente, se fue deshaciendo, desatando poco a poco. La disolución del imperio priísta ha sido un lento pero constante proceso en el que se han sumado dos factores: pérdida de votos y desaparición de las estructuras que afirmaban la prevalencia del partido gubernamental. Durante, por lo menos veinte años, estos dos elementos se han conjugado: fortalecimiento electoral de las alternativas y robustecimiento de la imparcialidad.<sup>3</sup>

La institucionalidad política sobre la que durante décadas se basó el antiguo régimen, resulta ya obsoleta. De hecho, la creciente inestabilidad del juego político se debe a que los supuestos y los mecanismos de control sobre los que se estructuró la coalición posrevolucionaria se han agotado, y no se cuenta todavía con nuevos parámetros o referentes. Las señales de una creciente ingobernabilidad en el país son inocultables. Sin ir más lejos, los principales actores políticos, es decir los partidos, son incapaces de llegar a acuerdos sustanciales sobre los asuntos públicos que atañen a la sociedad.

Lo cierto es que la transición política vivida en México prácticamente puede ser calificada como única. El punto de partida resulta realmente *sui generis*: el antiguo régimen era todo un *coctel* autoritario, acompañado de amplio apoyo social, y una fuerte institucionalidad que partía del reconocimiento, al menos formal, de los procesos y mecanismos propios de cualquier sistema democrático. El proceso de mutación política sin duda ha resultado igualmente peculiar: la apertura se ha caracterizado por una serie de avances y retrocesos, de estiras y aflojas; ha sido un híbrido en el que se han ido mezclando, en forma realmente desconcertante, etapas y procesos aparentemente inconexos.

<sup>3</sup> Silva-Herzog Márquez, Jesús, “Partido hegemónico y transición democrática”, en Moctezuma Barragán, G. (coord.), *Derecho y legislación electoral 30 años después de 1968*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 164.

En este contexto, si por alguna característica destaca el sistema pos-revolucionario, es por su sagacidad para irse adaptando en los últimos años a las condiciones cambiantes del medio. Ha sido, sin lugar a duda, un régimen *camaleónico*, que ha mudado de piel según se lo han ido exigiendo las circunstancias y la propia sociedad. De ahí que la transición se haya vuelto laberíntica e interminable: un largo proceso evolutivo sin rumbo claro ni predeterminado.

Los avances del autoritarismo hacia la democracia estuvieron precedidos, en todo momento, por un importante grado de control por parte del Estado. Los arreglos, las negociaciones y cualquier reforma dirigida hacia ese objetivo, fueron resultado de la voluntad de la coalición en el poder. Esto no significa que no existieran presiones por parte de los actores políticos de oposición o de la sociedad. Apunta a que el régimen tuvo la capacidad y la fuerza para ir controlando y dosificando estos avances, a su propia conveniencia. La transición, pues, debe ser concebida como un proceso de mejora progresiva; una serie de reformas que —de forma incremental, desigual, frágil y precaria— iban acercándose a la aparente meta.

En consecuencia, el momento político permite la instauración de nuevas reglas. El propósito central debe ser la creación de condiciones que hagan posible una democracia sustentable. Su culminación dependerá de la capacidad de las élites (es decir, de los diversos partidos políticos y los principales sectores sociales organizados) para llegar a acuerdos y de los *equilibrios* políticos y la correlación de fuerzas existentes.

Las reglas que durante años rigieron la vida política nacional fueron diseñadas en un escenario diferente al de hoy en día. Con el fin del sistema de partido hegemónico y la explosión del pluralismo político han comenzado a despertar y cobrar vigencia dispositivos constitucionales que en el pasado se encontraban dormidos o aletargados... ¡y nos hemos dado cuenta de que son inservibles! resultan ineficaces y llegado el caso hasta peligrosos para la estabilidad y la gobernabilidad democráticas.

Las presiones aparecidas como resultado del pluralismo político, generan inestabilidad e incertidumbre. Contrariamente a lo que debiera ser su propósito último —promover el acuerdo y la negociación, establecer reglas claras y encauzar el conflicto político—, las instituciones actuales invitan al choque y a la confrontación; parece, por momentos, que son fuente de parálisis gubernativa y enfrentamiento. Es claro, pues, que el

diseño institucional plasmado en la carta magna, más que un afinado *mecanismo de relojería* política, resulta un dispositivo de gran peligro. En todo caso,

...en vez de pensar la cuestión democrática como un proceso de *construcción* de una nueva manera de ejercer el poder, han sobrado las voces que tendieron a pensar la democracia como el puerto de llegada de los más caros anhelos sociales y políticos. (...) No habría que perder de vista que otros países latinoamericanos de transición reciente pasaron por alto la necesidad de conjugar las necesidades de la construcción democrática junto con los imperativos de construir un orden político gobernable, y ello fue la fuente de amargos desengaños posteriores, e incluso de retrocesos democráticos que después hubo que lamentar. Lo que algunos países latinoamericanos descubrieron tarde y mal, que generalmente después de los problemas de la *transición democrática* vienen los problemas de *gobernar democráticamente*, México todavía está a tiempo de pensarlo desde un principio.<sup>4</sup>

La transición no ha finalizado aún, está pendiente la segunda etapa: la *instauración democrática*. Es decir, que los actores políticos y sociales pacten reglas acordes con la nueva realidad. Los problemas derivados de la necesidad de instaurar un nuevo orden político deben ocupar un lugar central en el debate público. Deben establecerse las condiciones necesarias para lograr una adecuada gobernabilidad democrática. Se trata, pues, de reformas de segunda generación, en las cuales, más allá del expediente electoral, se revisara el andamiaje institucional como un todo.

Es indispensable reconstituir todo el sistema de pesos y contrapesos, de frenos al poder, es decir, la rendición de cuentas. El establecimiento y consolidación de la gobernabilidad democrática requiere mayores espacios para entablar negociaciones y llegar a acuerdos; más puntos de encuentro entre los actores involucrados. Espacios que *combatan* la polarización de las relaciones interpartidistas, que fomenten los entendimientos básicos para construir los cimientos del nuevo régimen y, sobre todo, que impulsen conductas cooperativas y nuevos equilibrios políticos para alcanzar una rápida maduración de la democracia mexicana.

<sup>4</sup> Camou, Antonio, "Gobernabilidad y transición democrática en México. Una mirada desde el espejo latinoamericano", *Diálogo y Debate*, núm. 1, abril-junio de 1997, pp. 143 y 144.

De cara al futuro, esta discusión es fundamental, ya que a partir de su resultado se determinará si México se convierte en una democracia de calidad y vigorosa, o bien en una democracia delegativa o de baja calidad, propensa al quiebre o a la ingobernabilidad.

### III. EL FEDERALISMO EN EL SISTEMA POLÍTICO POSREVOLUCIONARIO

Si bien México recoge en su constitución un sistema federal, el régimen posrevolucionario se caracterizó por un marcado centralismo. La dependencia y subordinación de los estados y municipios al mandato del centro fue total. La dominación del presidente de la República frente a las regiones se pudo establecer a partir de cuatro líneas de control: 1) de carácter político. 2) mediante el uso del orden jurídico. 3) a través de la penetración de las agencias federales en el ámbito local. 4) a través de controlar los recursos económicos.

a) *Las razones de carácter político.* El motivo principal y el más importante para limitar y obstaculizar el federalismo fue el carácter hegemónico del PRI. Así pues:

Aún cuando el PRI ha tenido que respetar ciertas estructuraciones políticas regionales y sus márgenes de maniobra en los estados no han sido ilimitados, dicho partido funcionó tradicionalmente como aparato centralizado y disciplinado. En un sistema en que un partido con estas características domina todos los niveles de gobierno en elecciones no competitivas, el federalismo se mantiene inerte, y su relevancia política se reduce a estar ahí, como una institucionalidad disponible, que puede potenciarse en cualquier momento. (...) el meollo del asunto está en la diversidad partidaria del centro y de las entidades federativas y/o en la descentralización de los partidos, ya que esta variable es la que da dinamismo *político* a la relación entre el poder central y los estados.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, pp. 35 y 36. Más aún, el propio Lujambio afirma que “el origen de la debilidad del acuerdo federal mexicano (...) [está] en la presencia continua de un partido hegemónico y disciplinado ocupando *todos* los espacios constitucionales de nuestro sistema republicano y federal (la presidencia-jefatura de partido, las dos cámaras del Congreso y sobre todo las gubernaturas de los estados)”; “De la hegemonía a las alternativas: Diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México”, *Política y Gobierno*, primer semestre de 1995, p. 62.

b) *Las razones de carácter jurídico o normativo*. Históricamente, la tendencia predominante ha sido la de ir incorporando, paulatinamente, materias o facultades —que originalmente pertenecen a los estados— a la Federación. De esta manera, mediante el recurso de la reforma constitucional, se han *federalizado* diversas atribuciones en detrimento del poder de los gobiernos locales. Todo ello aunado a las normas que facultan la intervención directa por parte de la Federación en los asuntos de competencia local.

c) *Las razones administrativas*. El gobierno federal ha ido creando, paso a paso, una serie de agencias, instituciones, empresas paraestatales, patronatos, fideicomisos, etcétera, que no han hecho más que invadir las esferas de competencia locales, restándole, igualmente, poder a los estados y municipios.

d) *Las razones de carácter económico*. Además de los motivos aducidos anteriormente, el control de los recursos económicos reviste una gran importancia. Como afirma Mauricio Merino, “el verdadero núcleo del federalismo —o de cualquier tipo de relaciones entre distintos niveles de gobierno— está sin duda en la distribución del dinero. Todo lo demás puede ser muy importante, pero no es lo fundamental. (...) Todos los demás puntos descansan en el dato crucial acerca del dominio efectivo de los dineros”.<sup>6</sup>

El acaparamiento de los recursos se vuelve una de las claves del federalismo. De hecho, en México el gobierno central es el encargado de recolectar la mayoría de impuestos, para devolverlos —de forma parcial— posteriormente a las entidades federativas, en una proporción que él mismo determina y que por lo general es insuficiente, obligando a las autoridades locales a negociar con la Federación los incrementos de las transferencias, convirtiéndose en gestores que dependen de decisiones centrales. El predominio de las autoridades federales resulta abrumador. Los recursos que se controlan desde la Federación alcanzan un 85% del total, dejando solamente el 12% para los estados y 3% para los municipios; significando ello una virtual parálisis o impotencia de los ámbitos locales de gobierno.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Merino, Mauricio, “El federalismo y los dineros. La segunda reforma del Estado”, *Nexos*, núm. 210, junio de 1995, p. 15.

<sup>7</sup> Tal cifra es la que proporciona Jaime Cárdenas, véase *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, p. 87.

Desde tiempo atrás, la fuerza de la presidencia de la República, a través del partido oficial y del sistema corporativo, fue avasalladora. Las amplísimas facultades metaconstitucionales —e incluso las que se encontraban al margen de la legalidad— del titular del ejecutivo fueron el factor medular para la fuerte centralización del poder y, por tanto, de la *anemia* del sistema federal.

Así pues, como apunta Ignacio Marván,

...la ingeniería constitucional del federalismo mexicano ha tenido por objetivo y resultado la construcción de un gobierno federal fuerte que, sin suprimir algunos aspectos de las autonomías regionales, asegure el predominio del Ejecutivo federal en la división horizontal de poderes, para facilitar la solución de conflictos con y en los estados. En su largo desarrollo se han articulado procesos políticos, decisiones sobre reformas a la Constitución y consolidación de instituciones políticas que definen las relaciones entre el Ejecutivo federal y los gobiernos de los estados en el sistema político; como son, por ejemplo, el sistema electoral y de partidos, la concepción y las prescripciones que se han venido estableciendo sobre los órganos de gobierno de los estados y del ayuntamiento; o el sistema de recaudación, distribución y gasto de los ingresos fiscales.<sup>8</sup>

#### IV. HACIA UN NUEVO FEDERALISMO

##### 1. *Reforma y profundización del sistema federal*

Como se ha dicho, el federalismo mexicano nunca ha funcionado a cabalidad. Siempre ha estado marcado por un gran centralismo: el gobierno central ha acaparado recursos, facultades, información, capacidad administrativa. El sistema federal, pues, ha sido más retórica y buenos deseos, que una realidad. Sin embargo, la situación actual hace imprescindible modificar dicha mecánica. El pacto federal debe ser revisado y repensado para reestructurarlo de manera integral.

En primer lugar, tiene que modificarse la distribución de competencias actual. Debe producirse una efectiva descentralización a favor de estados y municipios. Reducir el tamaño de la burocracia y de las atribuciones federales, transmitiendo buena parte a las unidades locales de gobierno;

<sup>8</sup> Marván Laborde, Ignacio, “Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México”, *Política y Gobierno*, primer semestre de 1997, p. 152.



y, sobre todo, revitalizar la capacidad y las competencias del municipio, ya que es ahí donde el ciudadano y la autoridad están más estrechamente ligados.

Se tiene que adoptar el principio toral que da vida al federalismo alemán. Es decir, donde las competencias sean compartidas por los diversos niveles de gobierno (facultades concurrentes), debe establecerse un modelo de legislación federal, con un sistema de administración local: que la Federación legisle y los gobiernos locales apliquen esa ley. Así, el gobierno central conservaría solamente el aparato administrativo necesario para hacer frente a sus facultades exclusivas (relativamente pocas según la nueva distribución competencial que se propone), y, por el contrario, las administraciones locales (estatales y municipales) se ocuparían de las restantes: sus atribuciones exclusivas y de las concurrentes.

Esto debe complementarse, evidentemente, con los recursos económicos suficientes para hacerlo posible. Para lograr esa suficiencia, es indispensable fortalecer las competencias de los gobiernos subnacionales en materia de recaudación tributaria. A su vez, debe revisarse, igualmente en favor de los órganos locales, la legislación impositiva y fortalecer el sistema de coordinación fiscal, haciéndolo más justo y equilibrado.

La nueva distribución de competencias debe estructurarse en torno al principio de *subsidiariedad*.

Este principio establece que cada función debe ser desarrollada en el nivel más bajo del gobierno o en las estructuras no gubernamentales que puedan desempeñarse adecuadamente, aunque sea sujeto a monitoreo por los cuerpos gubernamentales de mayor nivel y con autoridad de supeditación selectiva preservada por el gobierno central. (...) La subsidiariedad ayuda a relevar al gobierno central de las sobre cargas que inhiben la concentración en las tareas de arquitectura social y que solamente él puede guiar y administrar. Dentro de esta amplia perspectiva, el principio de subsidiariedad es crítico para preservar la democracia, la movilización de apoyo social para las medidas difíciles, la construcción de la sociedad civil y el entrenamiento de una élite política plural.<sup>9</sup>

Así, bajo este principio no tiene porque intervenir la Federación en cuestiones que bien pueden realizar los estados o municipios, ni las entidades federativas en materias que puedan llevar a cabo estos últimos.

<sup>9</sup> Dror, Yehezkel, “Capacidades para gobernar un país como México”, en Schmidt, S. (coord.), *La capacidad de gobernar en México*, México, Aguilar, 1997, pp. 36 y 37.

En este sentido, conviene pensar en la adopción de un modelo en el cual se reasignen las funciones a los entes locales de gobierno, pero dicha transición debería darse de una forma diferenciada. Es decir,

...un esquema de esta naturaleza supondría que la Constitución le asignará a todos los municipios del país un piso mínimo de atribuciones, y también que, de acuerdo con determinados parámetros —como el poblacional o el de capacidad financiera—, se fueran asignando mayores responsabilidades de conformidad con la elevación de dichos parámetros. Un modelo de distribución similar adopta el Estado español en los artículos 25 y 26 de su Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la que, con base en las dimensiones poblacionales, se van asignando incrementalmente atribuciones a las municipalidades.<sup>10</sup>

Por otro lado, hay que abogar por la construcción de un federalismo flexible y cooperativo. Hay que impulsar el establecimiento de vínculos y relaciones mucho más estrechas en el nivel intergubernamental: favoreciendo asociaciones entre diversas entidades públicas, que permitan una mejora en la prestación de servicios o, simplemente, en la realización de las atribuciones de cada entidad.

En suma, un nuevo federalismo implicaría reducir los mecanismos de intervención federal, un reparto de competencias moderno, mayor descentralización de recursos y del aparato burocrático-administrativo, mayor autonomía estatal y municipal, flexibilización de las relaciones intergubernamentales y la introducción del principio de subsidiariedad.

Asimismo, hay que tomar en cuenta —y adoptar— otros rasgos del sistema federal; lo que Arend Lijphart llama características secundarias:

Las características secundarias son el fuerte bicameralismo, una Constitución rígida y una fuerte revisión judicial. (...) una división de poder federal sólo puede funcionar si: 1) tanto la garantía como las líneas exactas de la división de poder están claramente estipuladas en la Constitución y esta garantía no puede cambiarse de forma unilateral ni a nivel central ni a nivel regional, de aquí la necesidad de una Constitución rígida; 2) si existe un árbitro neutral que pueda resolver conflictos relacionados con la división del poder entre los dos niveles de gobierno, de aquí la necesidad de una revisión judicial; 3) existe una cámara federal en el cuerpo legislativo nacional en la que las regiones se

<sup>10</sup> Marroquín Pineda, José Manuel, “Análisis del programa para un nuevo federalismo. La renovación municipal”, *Diálogo y Debate*, núm. 4, enero-marzo de 1998, p. 156.

hallen fuertemente representadas, de aquí la necesidad de un bicameralismo sólido. Además, 4) el propósito principal del federalismo es el de promover y proteger un sistema de gobierno descentralizado.<sup>11</sup>

Todos estos elementos son garantes, más que componentes constitutivos, del sistema federal; su existencia resulta, pues, indispensable para el adecuado funcionamiento de una Federación y para asegurar la división del poder.

Sin embargo, el federalismo no debe entenderse como un sistema que otorga impunidad a los municipios y a las entidades federativas. Todo lo contrario: se les debe exigir una democratización plena. El sistema federal no puede servir de paraguas para reproducir a pequeña escala todos los vicios y el autoritarismo del viejo régimen. Un sistema democrático en el nivel federal no puede convivir con autoritarismos y cacicazgos locales.

## 2. *Hacia una propuesta de descentralización. Elementos para la discusión*<sup>12</sup>

La discusión acerca del proceso de renovación del federalismo debe enfocarse a partir de una visión múltiple, es decir, que comprenda varios puntos. En particular a lo tocante a las capacidades administrativo-institucionales, la coordinación intergubernamental, la participación, la redistribución de los recursos, y la reforma política.

a) *Capacidad administrativa-institucional*. Hay que asegurar las capacidades de los entes de gobierno subnacionales, a través de constituir un fondo para la modernización administrativa y el entrenamiento de los funcionarios locales; la profesionalización de los recursos humanos de los municipios, en particular en las áreas de planeación, control y tesorería (introducir el Servicio Civil de Carrera); garantizar un sistema nacional de información municipal abierto que permita tener acceso a información actualizada necesaria para la adecuada toma de decisiones; incentivar los resultados exitosos en la aplicación del gasto vía el mecanismo de reparto de las participaciones federales y estatales; y promover la actualización y modernización del marco legal, principalmente en lo referente al desarrollo urbano.

<sup>11</sup> Lijphart, Arend, *op. cit.*, nota 1, pp. 15 y 16.

<sup>12</sup> Este apartado se basa en Méndez, José Luis, “Alcances y límites de la descentralización en México”, *Diálogo y Debate*, núm. 4, enero-marzo de 1998, pp. 133-138.

b) *Coordinación intergubernamental*. Este punto resulta vital ya de él va a depender, en realidad, la fortaleza de las entidades. La capacidad y la eficiencia de los gobiernos locales reside en el desarrollo de redes y sinergias realmente operativas con sus pares. Para ello, se requieren reglas claras del juego político que permitan acuerdos y mayor flexibilidad en la lógica de operación de los diferentes niveles de gobierno, y mecanismos ágiles y transparentes de arbitraje y decisión en caso de enfrentamientos.

c) *Participación ciudadana*. La participación se torna crucial ya que de no producirse se puede caer en situaciones de cerrazón y caciquismo, además de ser imprescindible dentro del esquema de formulación y evaluación de las políticas públicas. En particular se propone fortalecer y democratizar los entes locales encargados de la planeación, introduciendo el aporte de las organizaciones de la sociedad civil y de expertos independientes; involucrar de forma activa a los congresos en la vigilancia de los recursos y en general del desempeño del aparato administrativo; y promover una amplia rendición de cuentas entre todos los ámbitos de gobierno frente a la sociedad.

d) *Redistribución de recursos*. Dentro de un esquema más democrático y de mayor distribución de los recursos fiscales, por definición escasos, en imprescindible garantizar la transparencia en la asignación y en el gasto público; a la vez de cumplir con las fechas establecidas para su asignación y desembolso desde la Federación hacia los gobiernos locales.

e) *Reforma política*. El dilema entre gobernabilidad y pluralismo apuntado en el primer apartado de este trabajo, se encuentra muy presente en los ámbitos locales de gobierno. Sobre todo en el ámbito municipal, se ha privilegiado la primera en detrimento del segundo, lo cual resulta disfuncional dentro de las condiciones políticas que vive el país en la actualidad. Es necesario, en consecuencia, democratizar esas áreas grises introduciendo una mayor representatividad y pluralismo en los cabildos municipales y, en general, dentro de las instancias encargadas de la toma de decisiones.

### 3. *La reestructuración del Senado como Cámara de representación territorial*

La existencia de un sistema federal implica que los gobiernos subnacionales estén representados en la estructura de toma de decisiones fe-

deral. Este papel es el que debe ocupar el Senado, en tanto una cámara que incorpora e integra a las unidades territoriales. La forma en que son representados los órganos locales de autoridad, así como el peso que tienen en el nivel del gobierno central, muestra, en realidad, la especificidad de la organización y del pacto federal. En México, por su diseño institucional, el Senado no representa verdaderamente la voluntad de los entes provinciales en el seno de la Federación. Por el contrario, solamente funciona como una cámara colegisladora. El Senado debe reestructurarse persiguiendo esta finalidad: recuperar su carácter de representante del pacto federal.

Por ello, se propone reformarlo en un sentido similar al *Bundesrat* alemán. En el caso particular de Alemania, la cámara alta es la encargada fiel de velar por los intereses de los *Länder*. Es el órgano que integra en el ámbito federal a las unidades subnacionales y permite la defensa de su autonomía. Así, en un cierto sentido, participan en la legislación y en el gobierno central. Sus miembros son una especie de delegados designados por cada legislatura regional, actuando de acuerdo con los intereses locales y sólo son responsables ante la asamblea regional que los nombra. Su composición varía según los cambios que se dan en las elecciones locales, es decir, ante el cambio de fuerzas políticas en los parlamentos locales. “El método de designación de los senadores los hace vicarios de los gobiernos locales, y por tanto, defensores a ultranza en el seno federal de esos intereses”.<sup>13</sup>

Para hacer realidad todo ello, se propone que la integración del Senado mexicano se dé a partir de cuatro representantes por entidad federativa (igual que hoy en día), nombrados por las legislaturas locales, sin que opere el mandato imperativo pero removibles en todo momento por éstas. Esto, sin duda, va a permitir la plena incorporación de los intereses locales y regionales en el ámbito de las decisiones del gobierno central; logrando así, una mayor profundización y alcance del federalismo mexicano.

## V. CONCLUSIÓN

El proceso de descentralización en México ha venido avanzando a un ritmo lento y errático.

<sup>13</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, p. 202.

Propugnar por un mayor y más amplio federalismo no es gratuito. Por el contrario, este arreglo ofrece importantes ventajas. En principio, el sistema federal acerca el gobierno a las demandas y las necesidades de la ciudadanía; en consecuencia, se puede afirmar que resulta mucho más sensible a éstas y, por tanto, es más democrático.

También, al permitir la fragmentación territorial del poder, posibilita que se atempere el carácter suma cero del régimen presidencial, en el que el ganador toma todo y los perdedores pierden todo. En el federalismo, distintos partidos pueden tener acceso al Poder Ejecutivo, a posiciones de poder real. Posibilita la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan distintos niveles (...) permite el acceso al poder estatal a partidos que no han logrado conquistar la presidencia de la República y/o la mayoría en el Congreso, y les brinda la oportunidad de probar sus soluciones y de enseñar al conjunto del país que son opciones políticas eficaces, viables y responsables. (...) Al acceder al poder estatal, los partidos opositores en el nivel nacional se obligan a adoptar un comportamiento realista y a abandonar las posiciones irresponsables de quien nunca tiene que poner a prueba la viabilidad de lo que su superoferta propone. El federalismo entrena a los partidos en el arte de la solución de problemas sociales y les demuestra cuán complejas son las tareas de gobierno.<sup>14</sup>

Más aún, alcanzar un nuevo federalismo de tipo cooperativo y más flexible entre los distintos órdenes de gobierno y que resulte eficaz en la resolución de los problemas que atañen a la sociedad en su conjunto, implica cumplir, al menos, cuatro tareas pendientes:

a) *La tarea político institucional.* Ello implica que a partir del creciente nivel de democratización de la vida nacional, el federalismo debe traducirse en una distribución de competencias y facultades diferente, una en donde los gobiernos estatales y los ayuntamientos desempeñen un papel mucho más activo y relevante.

b) *La tarea fiscal.* debe encontrarse un punto de equilibrio y una mejor distribución de los recursos públicos entre los tres órdenes de gobierno, tanto en ingreso como en gasto.

c) *La tarea administrativa.* Debe buscarse la equiparación entre las capacidades de gestión y administración entre las regiones y el centro, tomando en cuenta las limitantes y las desigualdades técnicas y operativas de las primeras.

14 Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso...*, cit., nota 5, pp. 51 y 52.

d) *La tarea económica*. Se tiene que perseguir como meta un desarrollo regional mucho más equilibrado, en estrecha colaboración de los poderes públicos y el sector privado.<sup>15</sup>

Así pues, cualquier propuesta sería para afrontar una verdadera descentralización debe hacer especial énfasis en la coordinación y cooperación intergubernamental, a la vez de incluir ciertos candados o garantías, como el establecimiento de contrapesos políticos; ampliar las capacidades de los gobiernos locales, impulsando, entre otras medidas, la profesionalización de los cuadros administrativos, poniendo a su disposición los elementos técnicos indispensables para un adecuado desempeño de su función; establecer las condiciones institucionales y los incentivos que favorezcan la descentralización y la responsabilidad de los actores.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes” en HERNÁNDEZ CHÁVEZ, A. (coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- CAMOU, Antonio, “Gobernabilidad y transición democrática en México. Una mirada desde el espejo latinoamericano”, *Diálogo y Debate*, núm. 1, abril-junio de 1997.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.
- — —, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996.
- DÍAZ-CAYEROS, Alberto, “Diez mitos sobre el federalismo mexicano” en MERINO, M. (coord.), *La ciencia política en México*, México, CNCA-Fondo de Cultura Económica, 1999.
- DROR, Yehezkel, “Capacidades para gobernar un país como México”, en SCHMIDT, S. (coord.), *La capacidad de gobernar en México*, México, Aguilar, 1997.

<sup>15</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en Hernández Chávez, A. (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 151.

- LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, España, Ariel, 2000.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.
- , “De la hegemonía a las alternativas: Diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México”, *Política y Gobierno*, primer semestre de 1995.
- MARROQUÍN PINEDA, José Manuel, “Análisis del programa para un nuevo federalismo. La renovación municipal”, *Diálogo y Debate*, núm. 4, enero-marzo de 1998.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio, “Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México”, *Política y Gobierno*, primer semestre de 1997.
- MÉNDEZ, José Luis, “Alcances y límites de la descentralización en México”, *Diálogo y Debate*, núm.4, enero-marzo de 1998.
- MERINO, Mauricio, “El federalismo y los dineros. La segunda reforma del Estado”, *Nexos*, núm. 210, junio de 1995.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, “Partido hegemónico y transición democrática”, en MÖCTEZUMA BARRAGÁN, G. (coord.), *Derecho y legislación electoral 30 años después de 1968*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999.