

## DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Pedro G. ZORRILLA MARTÍNEZ

*En testimonio de amistad, respeto  
y admiración a Jorge Carpizo*

En la actualidad y en muchos países del mundo la descentralización política es un indispensable rubro de la reforma y democratización de las relaciones de la sociedad con el Estado y con el gobierno; sin embargo, al intentar descentralizar en los hechos, en todas partes se han constatado fuertes resistencias, así como serios obstáculos y dificultades; la explicación está en que la descentralización política significa transferencias de poder, del gobierno central a los gobiernos regionales, estatales y municipales, o a la sociedad misma.

La descentralización es tema consustancial a la reforma del Estado y gubernamental, que también debe ser reforma de la sociedad, porque si es realista y va en paralelo con un programa para la democratización y a la par se trabaja en una modernización de las administraciones públicas, es factor de un mejor ejercicio de las libertades y de una transformación positiva y profunda de las relaciones de los grupos distintos de la sociedad plural entre sí y con los gobiernos; procurar estas metas es tarea de alta prioridad, porque como en muchos otros países, en México se advierte un decaimiento institucional, además de rigideces, falta de representatividad, dificultades de comunicación y ausencia de participación social suficiente, tanto en las estructuras de gobierno, en particular en las administraciones públicas, como en los partidos políticos.

La descentralización es un estímulo de las libertades, la creatividad, las iniciativas y la vitalidad de las comunidades de regiones diversas, y por ello debería impulsar un nuevo tipo de crecimiento y mejoría sociales, generalizados y sobre buenas bases.

Pero la descentralización resulta ser muy difícil de realizar y encuentra múltiples oposiciones. Las burocracias centrales, frecuentemente prepotentes y de tendencias autoritarias, se oponen a las medidas descentralizadoras, porque son reticentes a ceder atribuciones a la sociedad y a los gobiernos locales, y entonces se pierde poder y empleos; los intereses que se crean alrededor de una

administración central, naturalmente, también tratan de obstaculizar dichas medidas; y, por otra parte, a veces una vitalidad local desanimada y el temor de asumir mayores responsabilidades generan resistencias en los gobiernos y en las administraciones de entidades federativas o regiones.

La descentralización también es eludida porque algunos suponen que necesariamente traería consigo rupturas o fragmentación de la unidad, y daría ocasión a abusos de la autonomía. Si a la centralización política se suman una concentración económica, cultural, demográfica y administrativa, que es el caso mexicano, las oposiciones al cambio resultan difícilmente superables. Por su parte, los partidos políticos tienen estructuras muy centralizadas, con poderes de decisión concentrados, y por ello van en contra de la democratización y de la autonomía de sus componentes regionales y de los gobiernos locales.

Como resultante de las mismas resistencias, o por desconocimiento, se confunde la descentralización administrativa o aún la simple desconcentración, con la descentralización política, identificándose indebidamente ambos términos. Lo cierto es que las primeras son válidas y positivas en la medida en que se entiendan y sean correlativas de la descentralización política, que significa la atribución, a las autoridades y comunidades locales, de poder, facultades y recursos, la ampliación de su autonomía y democratización; cuando no se dan en paralelo, habría riesgo de que la desconcentración administrativa fuese en contrapelo de la autonomía local y del federalismo, de la democracia y, en consecuencia, del desarrollo de la sociedad.

En México se han presentado varios de los mencionados factores de oposición a la voluntad expresa de descentralizar políticamente, es decir, al federalismo, y al consiguiente fortalecimiento democrático. Además, y dado que el Estado mexicano debió luchar en su historia contra amenazas reales de ruptura y de separación, de fragmentación de la unidad nacional y de feudalización, y en favor de la identidad nacional, la integración de la comunidad y el incipiente desarrollo social y económico, se dieron históricamente causas reales, explicables y justificadas, para centralizar, y no para descentralizar.

La sociedad ha cambiado profundamente; los ciudadanos mexicanos exigen democracia y eficacia; justicia social, equidad económica y mayores libertades; demandan participación, aspiran a que haya una auténtica y cabal representatividad, así como un desarrollo socioeconómico humano, en nuevas condiciones. Hoy se reafirma la voluntad de vivir más plenamente el federalismo que se expresa en las leyes constitucionales y de las que la realidad se aparta de manera importante; la vía es la descentralización política, que por lo demás crea condiciones a la descentralización de otros órdenes de la vida social.

El federalismo en México no es una forma del estado que sólo diera lugar, en un análisis de su origen y pertinencia, a los argumentos esgrimidos en el debate

respecto de si la forma federal fue o no copiada del sistema originado en los Estados Unidos de Norteamérica.

La verdadera cuestión es la de saber hasta qué grado las características territoriales y culturales del país dejan ver un federalismo de fondo, una sociedad diversa y compuesta, sustancialmente hablando; este examen principal del asunto habría de centrarse, también, en detectar si en México existe un afán de libertad y una capacidad de ser responsables, en los distintos grupos sociales que componen la nación y que se asientan en el campo y en las ciudades de todo el territorio, así como en poder prever si tales grupos mejorarían con la ampliación y reforzamiento de una multiplicidad y variedad de centros de poder político, de representación política democrática de esos propios y diversos grupos, o con un solo centro y una única representación; en el primer caso se estaría optando —como en nuestro caso— por un Estado federal, aun cuando su edificación cabal, en la realidad de hecho, tenga que ser paulatina, y permanente su perfeccionamiento; en el segundo, la opción sería por un Estado unitario, y no sólo formalmente, sino por una sociedad y un sistema político con un solo centro de impulso.

La experiencia demuestra que el respeto a la libertad y a los derechos de los hombres y de los grupos, así como a sus iniciativas y creatividad, se da y fructifica mejor en un sistema que, sea unitario o federal —según notas geográficas y culturales del país de que se trate— se constituya por múltiples centros políticos. En las concentraciones de poder, tanto político como económico, hay riesgos acentuados para las libertades; existen tendencias, sin límites realistas, hacia el autoritarismo y el monopolio, y se dan condiciones opuestas a las libertades y a la diversidad.

Históricamente se han dado centralismo y absolutismo en regímenes que son federales sólo en apariencia formal, y sistemas en los que se constata una alta consideración a las autonomías y libertades, en estados unitarios, pero descentralizados políticamente. Por ello, la forma debe corresponderse con la sustancia y ésta, que en el caso es la realidad sociológica, cultural y geográfica, ha de determinar la forma que le corresponde.

También la experiencia enseña que las acciones de justicia y desarrollo sociales son más efectivas y adecuadas a una realidad social diferenciada y plural, en un sistema genuinamente federal o de descentralización política; asimismo, las expresiones de la cultura y de los valores sociales se multiplican y viven mejor cuando la libertad tiene distintos ámbitos para expresarse, y no uno solo.

En lo que respecta al desarrollo, entendido como un mejoramiento conjunto en los órdenes político, social, cultural y económico, el Estado federal es, ante lo social y geográfico, la opción política que más favorece la realización del proyecto nacional, de múltiples dimensiones, en el que caben y se requieren tanto iniciativas particulares como de grupos sociales y de carácter público.

Con una sabia y prudente medida política, cuyos lineamientos están en las normas constitucionales, la diversidad federal no sólo no es opuesta a la unidad nacional, sino que es condición de ella, especialmente en México; la unidad no puede darse sino entre lo diverso, y no significa uniformidad.

Lo anterior vale en el campo económico. La unidad de políticas básicas, decisiones nacionales relativas a las magnitudes principales de la economía, asignaciones globales de recursos a sectores y regiones, normas defensivas de la economía nacional frente al exterior y criterios rectores, no tendrían por qué absorber, anulándolas para efectos locales, posibilidades muy numerosas y ricas de iniciativas económicas provenientes de agentes económicos en cada uno de los estados miembros de la Federación; tampoco tendrían por qué cancelar la promoción de un desarrollo local con modalidades peculiares, ni la promoción y defensa de la economía familiar o comunitaria, al modo de cada grupo o región.

En efecto, de las iniciativas políticas locales y autónomas en economía, así como de la promoción del desarrollo en cada entidad contando con recursos suficientes, no deriva necesariamente un riesgo para la unidad nacional en ningún campo. Ciertamente, un bien entendido federalismo no debe hacer presente amenaza alguna de ruptura o fragmentación, que sólo se daría por debilidad —de ahí que sea absolutamente indeseable— del gobierno federal, por incapacidad política y administrativa de los gobiernos locales o por su impotencia para arbitrar y orientar las múltiples fuerzas sociales, que en evento inadmisibles, presionarían y someterían al gobierno local para que tomara decisiones en beneficio de alguna de ellas. De no darse estas debilidades o sumisiones, sino que habiendo madurez y plena conciencia del significado de la unidad nacional y del respeto necesario a políticas, normas y lineamientos con valor para toda la nación, no tiene por qué presentarse riesgo de fractura o rompimiento, ni desperdicio de recursos o de fuerzas, o crecimientos excesivos de las administraciones públicas en el país.

México, con una larga lucha en favor del federalismo, con un fortalecimiento progresivo de las instituciones y con una creciente madurez de la sociedad, es desde luego y todavía un país en vías de desarrollo, es decir, subdesarrollado. Por ello debemos tener una singular prudencia y audacia políticas en la creación de condiciones de auténtico desarrollo socioeconómico, y de mucho menor desigualdad, actitud que debe llevar hacia el avance y la modernización, es decir, al encuentro con la sociedad prefigurada en nuestro propio proyecto nacional.

Muchos países en desarrollo, con regímenes pluralistas y constitucionales, han tenido quebrantos y graves problemas, derivados de varias circunstancias que se dan en la inmadurez. Conviene recordar que un exceso o una desordenación de las reivindicaciones sociales, recogidas y atendidas sin plan ni límite, ni prioridades, por un gobierno y una administración pública con recursos limitados, ha sido frecuentemente un origen de desestabilidad. Así también, la falta de madurez política, las manipulaciones de las normas constitucionales, y disputas y luchas,

sin reglas ni valladares, entre grupos de poder político o económico. Igualmente ha sido causa de fragilidad la falta de administradores públicos bien preparados, eficientes, con convicciones y con preparación, que sepan situarse a la distancia justa de los grupos sociales, para dialogar y concertar con ellos, sin ceder para infringir la ley, o ante intereses parciales o incompatibles con los generales, y sin alejarse y divorciarse de la sociedad; de igual forma, la ausencia de condiciones para la creatividad e iniciativas para la producción de bienes y servicios suficientes ha motivado graves retrasos y deterioros en diversos países en desarrollo.

Finalmente, cuando la autonomía —particularmente la regional— es objeto de abuso por el poder central o por los poderes locales, al anularla, o al convertirla en feudo, en ocasión de prebendas y en lugar de excepción en el respeto de derechos y libertades, se da un signo de subdesarrollo no superado y de rompimiento, con fatales consecuencias.

Los gobiernos y la planeación democráticos, en un federalismo que significa autonomías bien entendidas, plenas, maduras y ampliadas, es buen camino para México; el fortalecimiento de la vida política y de la economía de los estados y de los municipios, la reivindicación de sus autonomías dentro de un esquema claro de unidad nacional y la planeación participativa y democrática del desarrollo, con ordenación concreta y equitativa de las demandas de los diversos y desiguales grupos sociales, son factores coadyuvantes del sistema constitucional y pluralista mexicano, que requiere de gobiernos democráticos sólidos y con límites, en favor de una sociedad libre, con individuos libres, con derechos y con posibilidades reales —al irse superando estructuras internas inadecuadas e injustas y presiones internacionales abusivas— de un avance efectivo en el tiempo por venir, con vistas a una sociedad mejor, a la sociedad justa y libre que nos prefiguramos los mexicanos para nosotros mismos.

El equilibrio de los poderes, y en especial del poder presidencial, exige una vigencia plena del federalismo, y también la necesaria multiplicación de espacios de libertad, y la eficacia en las tareas públicas, que nunca es mayor en la centralización y desde la lejanía.

Una administración pública de calidad, más comprometida y comunicada, cercanamente informada de las necesidades sociales y abierta a la participación, así como solidaria de la sociedad, puede muchas veces asegurarse mejor en las entidades federativas y en los municipios.

Entre otras atribuciones y recursos que deben tener los gobiernos de las entidades federativas para contribuir más eficazmente a la promoción de la economía, son de especial relevancia las relativas al avance social y entre ellas las tareas educativas y de salud, así como otras acciones diversas que deben realizarse para mitigar la desigualdad social, crear condiciones de desarrollo y calidad de vida, así como para contribuir con efectividad a una equitativa distribución del ingreso.

Si se desea hacer esto viable, se requiere de una deliberada voluntad política en favor de la descentralización; dejadas a su inercia, las fuerzas centralizadoras son predominantes.

La descentralización debe ir acompañada de un programa de reformas que asegure un proceso paralelo de creciente democracia, que sólo entonces tendrá los efectos positivos que de ella se deben esperar. Unas contiendas políticas de partidos autónomos, no autoritarios ni dependientes del Estado, que respeten a los ciudadanos y a los contendientes, con aspirantes a puestos de elección popular elegidos en forma democrática por sus cualidades cívicas, su competencia y simpatía popular. Desde luego, unas elecciones limpias en los ámbitos políticos de los estados y municipios, deben ser propósitos prioritarios de gobierno, porque recrearán la confianza de la sociedad en sus autoridades y serán la condición más propicia para despojar a su trato de rigidez, prepotencia y clientelismo, además de hacer posible la superación definitiva y con justicia de la crisis económica, que por supuesto aún no termina.

La creación de un mejor clima en la relación de los ciudadanos y las autoridades se debe iniciar en los municipios y los estados, porque ahí son más fáciles su conocimiento recíproco, el diagnóstico de los problemas sociales y la participación motivada y responsable de los grupos sociales en la solución de los problemas, y ello genera confianza y credibilidad.

No hay razón para suponer que con una más amplia competencia fiscal y mayores recursos, los gobiernos de las entidades federativas no pudieran establecer o mejorar una eficaz administración tributaria y, por otro lado, asegurar con tino y eficiencia el ejercicio del gasto público, tanto en servicios como en obras y con arreglo a prioridades bien detectadas por quien tiene cerca las necesidades sociales. La autogestión en el ámbito autónomo estatal, una representación política clara y responsiva y una participación democrática de los ciudadanos, factible por la inmediatez y por su fácil acceso a los poderes Legislativo y Judicial y con la administración pública, conformarían una rica vida democrática, que es requisito de desarrollo y equidad social.

Los estados y municipios del país tienen reservas de vitalidad social que no deben seguir siendo desaprovechadas; en un marco de federalismo real, dicha energía de la sociedad impondrá la elevación de calidad de las administraciones públicas, hará ineludible una actualización de la legislación, exigirá una vigencia más plena del Estado de derecho y un poder judicial autónomo y bien capacitado que proporcione una eficaz defensa jurídica de los derechos y libertades de los ciudadanos. Además, la fortaleza y vigilancia sociales harán irreversibles las reformas, que son reformas democráticas.

La unidad nacional, la jurisdicción del gobierno de la República en todo el territorio y la común pertenencia de ciudadanos y autoridades al Estado mexicano han hecho siempre que las obras y los servicios prestados por los gobiernos

locales sean vistos por los ciudadanos como lo que en realidad son, parte de una política conjunta y coordinada con el gobierno federal; las acciones se complementan y la tarea básica común es orientada en todo el país por el gobierno de la República.