

Descentralización y federalismo: una aproximación al modelo de democracia de Arend Lijphart desde la experiencia mexicana

*Eduardo Bautista Martínez**

Se analiza el proceso de descentralización y federalismo mexicano a partir de las variables correspondientes en los *Modelos de democracia* de Arend Lijphart; se parte de la premisa de que México es un país que si bien dispone de los mecanismos formales para garantizar el ejercicio de la descentralización y el federalismo, la efectividad de estas cuestiones sigue pendiente, toda vez que prevalece una configuración histórica dominada por el autoritarismo y la presencia de poderes fácticos. En sentido inverso, la experiencia mexicana permite también observar las limitaciones analíticas de la variable sobre división del poder de Lijphart en tanto da por hecho que los diseños institucionales se traducen tal cuales en las realidades de los países que analiza.

Introducción

Después de un prolongado proceso de centralización política y administrativa que caracterizó al Estado posrevolucionario mexicano durante la mayor parte del siglo XX, al inicio de los años ochenta observamos una serie de mutaciones en las prácticas intergubernamentales y una mayor recurrencia al discurso del federalismo, que hacen pensar en el inicio de un proceso de descentralización.

* Estudiante del doctorado en Ciencias Sociales de la UAM-Xochimilco.

El discurso del gobierno federal, a partir de la administración de Miguel de la Madrid, en 1982, ha enfatizado la necesidad de procurar una mayor eficiencia en la gestión pública, dotar de mayores facultades a los gobiernos locales y alentar el cambio político por medio de la democracia electoral; al mismo tiempo que se retira de la rectoría económica, procede a desincorporar empresas paraestatales.

El proceso resulta de tal complejidad en tanto remite a avances, regresiones y ajustes, que los cambios emprendidos no han propiciado las capacidades institucionales correspondientes en los ámbitos locales que asumen mayores facultades y obligaciones, así como por la permanencia de la estructura de poder del régimen autoritario.

En el presente artículo se desarrolla un ejercicio de descripción y análisis de la descentralización y el federalismo mexicano, recuperando los alcances de las variables correspondientes en el *Modelo de democracia* de Arend Lijphart; se parte de la premisa de que México es un país que si bien dispone de los mecanismos formales para garantizar el ejercicio de la descentralización y el federalismo, la democracia continúa aún como asignatura pendiente.

El federalismo adquiere para Lijphart un doble significado: el primero asociado a un nivel primario que identifica una división del poder garantizada entre gobierno central y gobiernos regionales; el segundo asociado a un fuerte bicameralismo, una Constitución rígida y una fuerte revisión judicial.

Su argumento es que la división del poder federal funciona mediante la separación institucional o de responsabilidad dividida, con las garantías estipuladas en una Constitución, la existencia de un arbitraje neutral para la resolución de conflictos entre poderes, la existencia de una cámara federal que representa a las regiones y la operación de un gobierno descentralizado.

Al recuperar el entorno de la variable se considera la pertinencia de reflexionar primero sobre la forma en que se establece la democracia de consenso en el modelo bidimensional de Lijphart. El hecho de restringirnos a una variable tiene las limitantes de observar sólo un segmento del modelo, aunque el acotamiento tiene las ventajas de analizar con mayor claridad los elementos institucionales que favorecen ciertos efectos de desempeño.

La descentralización y el federalismo en el modelo de Lijphart. Una aproximación a los supuestos teóricos

El contexto de la argumentación

En su libro *Modelos de democracia*, Arend Lijphart señala que la democracia de consenso es una forma superior de gobierno en tanto cumple mejor con una serie de

indicadores de calidad que la democracia mayoritaria, tales como políticas de bienestar, protección ambiental, procuración de justicia y ayuda económica para países en desarrollo, por lo cual afirma que “la democracia consensual resulta ventajosa” (Lijphart, 2000:257).

La argumentación de este planteamiento remite a uno de los objetivos principales del texto: el análisis de desempeño de 36 países a partir de dos dimensiones de análisis: la primera, del poder conjunto a partir del binomio ejecutivos-partidos, y la segunda, del poder dividido a partir de la distinción federal-unitario, que le permite clasificar los casos entre democracia mayoritaria y democracia consensual.

El autor organiza su análisis a partir de diez variables. Para la primera dimensión ejecutivos-partidos corresponden las siguientes:

1. *Sistema de partidos*. En la democracia mayoritaria se observa el predominio de un solo partido, mientras que en la consensual operan amplias coaliciones multipartidarias, por lo que esta variable muestra el contraste entre concentración y división de poder.
2. *Gabinetes*. Se observa la amplitud de la participación de los representantes del pueblo en el ámbito ejecutivo del gobierno para identificar gabinetes de partido único o gabinetes de coalición, así como del tipo de apoyo parlamentario de que disponen.
3. *Relaciones ejecutivo-legislativo*. Indica que el modelo mayoritario presenta un dominio del ejecutivo en tanto que el modelo de consenso se caracteriza por una relación más equilibrada entre ejecutivo y legislativo.
4. *Sistemas electorales*. Apunta que el sistema electoral típico del modelo mayoritario es la elección por mayoría absoluta a partir de distritos uninominales, mientras que la democracia consensual recurre a la representación proporcional de las minorías.
5. *Grupos de interés*. La democracia mayoritaria se orienta a un pluralismo competitivo y no coordinado de grupos independientes, que contrasta con el corporatismo coordinado y orientado al compromiso del modelo consensual.

Para el análisis de la segunda dimensión, federal-unitario, examina las variables:

6. *División del poder*. Señala que la democracia mayoritaria se caracteriza por la concentración del poder en manos de la mayoría, mientras que en el modelo consensual, de no concentración del poder, se observan dos formas básicas: el poder compartido y el poder dividido; este último por medio del federalismo y la descentralización.
7. *Parlamentos y congresos*. El modelo mayoritario concentra el poder legislativo en

una sola cámara, mientras que el modelo consensual dispone de un legislativo bicameral, con el poder dividido en partes iguales en dos cámaras distintas.

8. *Constituciones*. El modelo mayoritario se caracteriza por una constitución flexible para introducir enmiendas por parte de mayorías, frente a constituciones rígidas que únicamente pueden cambiarse por medio de mayorías extraordinarias.
9. *Revisión judicial*. Contrasta los sistemas con legislaturas que actúan con independencia respecto de la constitucionalidad de su propia legislación frente a sistemas en los que las leyes están sujetas a revisión judicial ante tribunales.
10. *Los bancos centrales*. Su clasificación corresponde a su autonomía o dependencia del ejecutivo y su consideración constituye una forma más de división del poder o de concentración del mismo.

Lijphart plantea que en todas las democracias el poder está dividido hasta cierto punto entre gobiernos centrales y gobiernos no centrales, siendo más desigual la división en la democracia mayoritaria, porque para mantener la regla mayoritaria el gobierno central debe controlar no sólo el aparato de gobierno central, sino también los gobiernos no centralizados que podrían competir con él.

En consecuencia, el gobierno en el modelo mayoritario es unitario, centralizado y no federal; la vigencia de este modelo para el futuro de la democracia en países latinoamericanos que tienen tras de sí historias de autoritarismo, podría revisarse desde la propia inspiración del poder centralizador en reacción a las iniciativas que le resultan ajenas. De acuerdo con Tocqueville en su crítica histórica, podríamos recuperar la idea:

El más insignificante cuerpo independiente que quisiera constituirse sin su concurso le producía terror; la más mínima asociación libre, cualquiera que fuese su objeto, la inoportunaba; no consentía que subsistieran más que aquellas que ella había formado a su arbitrio y que presidía. Las mismas grandes agrupaciones profesionales le agradaban poco; en una palabra, no comprendía en absoluto que los ciudadanos se ingeniaran de la manera que fuese para solucionar sus propios asuntos; prefería la esterilidad a la concurrencia (Tocqueville, 1969:100).

Lijphart apunta que el gobierno de la mayoría no sólo es antidemocrático, sino también peligroso, puesto que las minorías a las que constantemente se les niega el acceso al poder se sienten excluidas y discriminadas y son susceptibles de perder su lealtad al régimen.

Por el contrario, el modelo consensual de democracia tiene una inspiración diferente; Lijphart recupera la perspectiva de Arthur Lewis, según la cual “todos los que están afectados por una decisión deberían tener la oportunidad de participar en la toma de esa decisión de forma directa o a través de representantes elegidos”, sin embargo, el

hecho de "impedir que los grupos perdedores participen en la toma de decisiones es una clara violación del significado primordial de democracia" (Lijphart, 2000:43).

Este autor también plantea que la exclusión de la minoría puede suavizarse alternando mayorías y minorías en el gobierno, de tal manera que las minorías puedan convertirse en mayorías en las sucesivas elecciones; en lugar de aceptar a las *mayorías estrechas* en la toma de decisiones y sus características de exclusión, competitividad y confrontación, el modelo consensual se orienta a dividir, dispersar y limitar el tamaño del poder, así como a generar mecanismos de inclusión, pactos y compromisos.

Entre los métodos del modelo consensual destaca la descentralización y el federalismo, no sólo la división garantizada constitucionalmente del poder entre ámbitos centralizados y no centralizados de gobierno, sino también en la práctica, siguiendo el principio de que la descentralización empieza cuando se rompe el principio de jerarquía y permite reflexionar en torno a su vinculación con el federalismo.

Lijphart otorga a la variable sobre federalismo un peso importante en el modelo (con una ponderación estadística factorial de 0.86, por lo que sobresale entre las variables de la segunda dimensión).

Descentralización y federalismo

Si bien en el debate teórico sobre federalismo existe una diversidad de definiciones y tendencias, básicamente podemos encontrar tres posiciones: la definición sociológica destaca el carácter "social" de la población para poder distinguir una federación; la definición institucional destaca la división de poderes entre distintos gobiernos; y la definición económica subraya la descentralización como la característica principal de toda la federación (Hernández Valdez, 1998).

Los supuestos con los que opera Lijphart se ubicarían en la dimensión de las instituciones, la cual aporta más elementos para caracterizar una federación; se sustenta en la división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales, que permite de manera simultánea la coordinación y la independencia en sus respectivas competencias.

Entre las ventajas potenciales del federalismo, destaca el presupuesto de que proveen autonomía para grupos minoritarios en sociedades plurales y les permite la experimentación institucional, es decir, el desarrollo de sistemas normativos relativamente independientes entre los componentes territoriales al interior de cada uno de los países que están organizados de acuerdo con el modelo.

El enfoque institucional distingue también las facultades de decisión que deberían recaer en la organización interna de un sistema federal, sustentado en su propio carácter constitucional el cual lleva a que el proceso de toma de decisiones conduzca

a la autonomía de las regiones. Lijphart remite a William H. Riker, en "Federalism", donde se observa a las federaciones como parte de un continuo que va de la descentralización total a la centralización total. Las posibilidades extremas son dos: una mínima, en la cual los gobernantes pueden tomar decisiones sólo en una categoría de acción restringida sin obtener la aprobación de los gobernantes de las unidades constituyentes; y otra máxima en la cual los gobernantes pueden tomar decisiones sin consultar a sus unidades constituyentes en todas las categorías excepto en la de acción restringida.

Respecto de la división del poder garantizada entre el poder central y los gobiernos regionales a partir de la descentralización Lijphart plantea: "...el federalismo es 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" (Lijphart, 2000:178).

Esta definición implica un grado de operación tal en materia de descentralización que permite el poder de los gobiernos regionales, con atribuciones, competencias y responsabilidades ante ciertos asuntos en que les corresponde tomar decisiones finales; así, podríamos entender la descentralización como la distribución territorial y funcional del poder, que implica ciertas dimensiones de autoridad.

Al mismo tiempo implica que ambos niveles cedan algo a cambio de obtener ventajas en la formación del sistema federal; entre las recuperaciones de Lijphart a la obra de Riker, considera la necesidad de consolidar un gobierno más grande a la hora de enfrentar amenazas externas o internas o por el agrandamiento potencial de la federación.

Por consiguiente, sólo se necesitaría la presencia de una condición para el origen de toda federación: cuando se combinan motivos expansionistas con motivos de defensa. En este sentido el argumento de Riker, para quien el federalismo no tiene ninguna influencia en términos de resultados políticos, nada más en estilo de gobierno, no sería lo suficientemente convincente para responder a la pregunta de por qué surgen y se mantienen las federaciones.

Lijphart también recurre a la definición de federalismo de Daniel Elazar, como:

[...] la distribución fundamental del poder entre una multiplicidad de centros, no la devolución del poder desde un único poder central o hacia debajo de la pirámide. Ninguno de estos múltiples centros en el sistema federal es de mayor o menor importancia que cualquier otro, en contraste con la pirámide organizativa en la que los niveles se distinguen como altos o bajos como una cuestión de diseño constitucional (Lijphart, 2000:178).

Subyace en la definición la idea de un proceso cuasinatural en la formación del federalismo, en el que sin existir centros articuladores, se realizarían acuerdos espontá-

neos e iguales para buscar la unidad de algún país, sin considerar las grandes asimetrías en las relaciones sociales a las que nos remiten todos los procesos históricos.

Desde un plano más normativo que explicativo, ambas definiciones, tanto la de Riker como la de Elazar, permiten observar que un amplio margen de poder se ejerce por los diferentes ámbitos del gobierno, suponiendo que el ejercicio fundamental de garantizar la división del poder sea ejercido a escala regional, lo cual imprime a esta perspectiva un alto sentido normativo o de “deber ser”.

Desde este enfoque, Lijphart identifica la división territorial del poder a partir de unidades geográficamente definidas, más en términos formales, denominadas *estados* en países como Estados Unidos, India, Australia y Venezuela, *provincias* en Canadá, *landers* en Alemania y Austria, *cantones* en Suiza y *regiones* en Bélgica.

Señala como otras características de la segunda dimensión la operación de una legislatura bicameral con una cámara federal fuerte para representar las regiones constituyentes, una constitución difícil de enmendar, un tribunal constitucional que pueda proteger la constitución mediante su poder de revisión judicial. Este conjunto de condiciones, desde su perspectiva, permiten asegurar que la división básica del poder sea preservada.

Para Lijphart, la centralización y la descentralización son cuestiones de grado, por lo que no le representa mayor dificultad la ubicación de la mayoría de los países en esta dicotomía. Construye cinco categorías: federales y descentralizados, federales y centralizados, semifederales, unitarias y descentralizadas, y unitarias y centralizadas. Asigna valor a cada categoría para que le pueda servir de índice cuantitativo del federalismo.

De acuerdo con este modelo, seis de los nueve sistemas federales, Australia, Canadá, Suiza, Alemania, Estados Unidos y Bélgica, son ejemplos de sistemas de gobierno descentralizado. Sólo Venezuela está claramente centralizado; en menor grado de centralización ubica a Austria y la India.

En el caso de la India se apunta la “regla presidencial”, la cual le brinda al gobierno central el derecho de destituir gobiernos de los estados y reemplazarlos por el control directo desde el centro, “con el propósito de hacer frente a graves emergencias”, pero que en la práctica se utiliza para destituir gobiernos estatales controlados por otros partidos y convocar a nuevas elecciones con la expectativa de ganarlas (Lijphart, 2000:181).

De las democracias unitarias, sólo las cuatro democracias nórdicas, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, así como Japón, se clasifican como descentralizadas. Del resto, la mayoría no requiere de mayor descentralización por tratarse de Estados minúsculos como Bahamas, Barbados, Botswana, Jamaica, Luxemburgo, Malta, Mauricio y Trinidad.

Identifica lo poco común que es el federalismo, en tanto hay dos veces más estados unitarios que federales; señala que numerosos sistemas federales son descentralizados y otros tantos sistemas unitarios son centralizados.

El índice de autonomía institucional toma en consideración el federalismo sociológico, además de la autonomía territorial y el grado de discrecionalidad del gobierno local y regional. Estas medidas alternativas dan mayor validez al índice de federalismo.

El federalismo tiende a usarse en dos tipos de países: en los relativamente grandes y en las sociedades plurales; en estas últimas, Lijphart plantea que el federalismo desempeña la función de dar autonomía a las minorías étnicas.

En lo relativo al federalismo y la experimentación institucional, describe:

Uno de los aspectos de la autonomía de las unidades constituyentes de las federaciones es que éstas tienen sus propias constituciones, que pueden enmendar de manera completamente libre dentro de ciertos límites establecidos por las constituciones federales. En teoría, esto les da la oportunidad de experimentar con diferentes formas de gobierno. Tal experimentación puede ser ventajosa tanto para los otros miembros de la federación como para el gobierno central. En la práctica, sin embargo, encontramos un isomorfismo casi completo tanto en las formas gubernamentales centrales y de las unidades componentes como entre las de las unidades componentes en cada país (Lijphart, 2000:187).

En este sentido, la autonomía representa la facultad protegida que tiene un gobierno regional para decidir y legislar sobre ciertos aspectos sin intromisiones externas, para lo cual considera que esta garantía debe estar contenida tanto en la constitución nacional como en las constituciones regionales.

Si bien las partes integrantes de una federación se conciben dentro de la terminología usual del constitucionalismo, como soberanas y libres en lo que respecta a su régimen interior, la discusión en torno al vocablo adecuado, soberanía o autonomía resulta relativa a partir de la consideración de casos; por ejemplo, España, cuyo sistema de autonomías regionales se acerca a la idea de una federación, sin hacer mención en su texto constitucional de entidades soberanas (Serrano, 2004:8).

Cabe señalar que no basta que un país tenga una constitución federal para que sea considerado una federación, sino que funcione así en la práctica. El mismo Lijphart lo admite al plantear la diversidad de las formas gubernamentales y de sus relaciones al interior, aunque en el análisis comparativo entre países da por hecho la existencia del federalismo como entidad concreta.

En el modelo de democracia consensual de Lijphart el federalismo supone que el diseño institucional que reflejan las constituciones se traduce tal cual en la realidad de los países, sin considerar la complejidad en la conformación histórica de éstos y de sus respectivas particularidades en las formas de relación social y política; esta perspectiva imprime un sesgo marcadamente normativo al modelo en tanto no permite entender

los procesos que no corresponden con las normas.

Más allá de observar la descentralización como una categoría formal, como la concibe Lijphart, resulta necesario entenderla a partir del reconocimiento de la pluralidad en sociedades complejas, de las posibilidades para generar actividades alternativas y contestatarias a las que se desprenden del centro, actividades mismas que podrían dar cabida a diversos centros de poder y de decisión.

La descentralización nos remite entonces a un modo de vida colectiva, el cual permite que las instituciones se articulen a partir de sus respectivas independencias, que propicie mayor interacción y fluidez entre gobernantes y gobernados; desde los gobiernos centrales hasta los gobiernos locales, que permita a los primeros coordinar y vincular poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que representa y a los otros garantizar la participación y representación popular en la toma de decisiones que inciden en el futuro colectivo y en el establecimiento de un régimen democrático.

De acuerdo con una definición mínima, se entiende por *régimen democrático* un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados (Bobbio, 1986:9).

En este sentido, los gobiernos locales latinoamericanos observan la descentralización como un proceso político que implica devolución de poder y transferencia de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos locales, dentro de una tendencia creciente de búsqueda de autonomía en los ámbitos locales y regionales.

Las competencias de los diversos niveles del Estado deben asignarse aplicando el principio de subsidiariedad, que establece que son los gobiernos locales los que tienen primacía para asumir las funciones públicas del desarrollo por su proximidad a la comunidad... La descentralización es indispensable para reforzar las capacidades locales de desarrollo ayudando a la integración de ciudades y localidades al mundo global sin perder sus patrimonios, culturas e identidades. Permite también reforzar la capacidad de los agentes locales para aprovechar mejor las oportunidades externas de desarrollo e integrar el conocimiento y progreso técnico asociados (IULA, 2002:2).

Entonces, un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder mediante atribuciones, recursos, información y decisiones. La trayectoria de la descentralización propicia ajustes en la estructura del poder y desencadena una serie de desequilibrios, desencuentros y antagonismos entre los poderes preexistentes, por lo que dista de caracterizarse como un proceso sencillo.

Con referencia al federalismo, de acuerdo con Uvalle, la descentralización se caracteriza por constituir un modo de articular la coordinación política y administrativa

del Estado nacional.

El federalismo conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas. Pero se trata de una conjugación de relaciones donde lo óptimo no es el equilibrio puro o abstracto del poder, sino una configuración calculada, balanceada y correlacionada de poderes que garanticen la diversidad política y cultural en favor de la unidad del Estado, para acrecentar la vida civil de la sociedad y la expresión pública de las organizaciones ciudadanas (Uvalle, 2002:6).

Así, podríamos entender el federalismo como un modo de organizar y ejercer el poder, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los diversos gobiernos constituidos, tras la idea de que el federalismo divide el poder entre niveles enteros de gobierno.

De la misma manera, el federalismo no resulta ajeno a las relaciones de conflicto y cooperación:

Como forma de gobierno, el federalismo es una suma de poderes concurrentes que tienen como denominador común la voluntad de cooperar tomando en cuenta diversos contextos de gobierno y, por tanto, de decisión. Esto no significa que en el federalismo exista ausencia de conflictos. Por el contrario, desde el momento que alude a la categoría de gobierno es importante considerarlo como institución donde se abordan y solucionan problemas, conflictos de competencia e intereses contrapuestos. El federalismo auténtico conlleva a la vez conflicto y cooperación, o centralización y descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado. (Uvalle, 2002:9).

En América Latina la mayor parte de los gobiernos nacionales continúan concentrando excesivamente el poder y los recursos; la limitada institucionalización de los gobiernos locales ha generado un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, los cuales son indicadores de la baja calidad de la democracia.

Por eso se insiste en que la descentralización por sí sola puede resultar insuficiente para desatar procesos de desarrollo local y que se requieren cambios culturales e institucionales trascendentes acerca de la manera de concebir y utilizar el poder y sobre las nuevas formas de gestión y participación en localidades y regiones.

Caracterización del federalismo en México

Configuración histórica del federalismo

La comprensión del federalismo mexicano, más allá de las definiciones puramente

constitucionales de una forma de gobierno, requiere de la recuperación histórica de sus particularidades a partir de la conformación del Estado mexicano, de los modos en que han interactuado las instituciones gubernamentales, los poderes económicos y las sociedades regionales, y cómo se han articulado al centro.

De acuerdo con Mauricio Merino, el Estado mexicano se formó sobre la base de organización que le brindaron los gobiernos locales, que durante ese proceso fueron perdiendo atribuciones legales y capacidad de gestión, hasta quedar sometidos a los poderes ejecutivos de los estados, reducidos al control de los aparatos políticos nacionales.

Este autor señala que mientras más fuerza iban ganando los aparatos del gobierno central, más evidente se hacía el centralismo, pero esta concentración minó la fortaleza de ambos niveles; puntualiza de manera lapidaria, "de modo tal que al final del proceso tuvimos un Estado nacional que había logrado consolidar sus redes a lo largo de todo el territorio, pero tan frágil como la inmortalidad de Porfirio Díaz" (Merino, 1998:259).

Si bien la Revolución Mexicana nace como un movimiento por la restitución de los derechos políticos, acaba por vincularlos de manera estrecha con la reivindicación de nuevos derechos sociales, en los que cobra primacía rápidamente la educación, la salud, el derecho al trabajo, a la tierra, al agua, reivindicaciones que son vinculadas durante los siguientes setenta años a las grandes corporaciones del partido hegemónico y a las respectivas estrategias de control social y político. Aunque la simbiosis generó un círculo perverso en el que los municipios y las entidades federativas acabaron por depender de las asignaciones presupuestarias del centro, las cuales se manejaban más con criterios políticos que de redistribución federal.

Para Luis Aguilar, la centralización administrativa, política y económica ha sido la característica dominante del arreglo federal mexicano durante el siglo XX, y por consiguiente su resultado ha ubicado al gobierno federal por encima de la soberanía de los estados y de la autonomía de los municipios.

Según este autor, el mérito histórico del predominio del gobierno de la federación, más allá del marco institucional federal, fue hacer de México un Estado nacional, en el triple sentido de lograr la integridad territorial, monopolizar la coacción y generar un sentido de identidad nacional en un tiempo en que la mexicanidad, el ser mexicano, era una identidad colectiva débil y de poco significado vital frente a las identidades regionales, étnicas, religiosas y estamentales (Aguilar, 1998).

Con sustentos históricos en la ideología liberal, el federalismo se consideró como la única solución para preservar la unidad nacional en formación y detener el ánimo separatista de varias provincias del territorio mexicano, acosadas por presiones externas y conflictos internos, aunque esto no resolvió las enormes dificultades del régimen para la formación del Estado nacional.

Los argumentos sobre los que se elaboraron las constituciones de 1824, 1857 y

1917, señalan que México optó por el federalismo con base en la diversidad de espacios presentes en el país. Se hace referencia a la pluralidad de situaciones geográficas y sociales, así como a la diversidad de usos y costumbres en las diferentes regiones del país (Aguilar, 1998:109).

En el siglo XIX el debate se centraba en el hecho que de no respetarse la libertad y soberanía de las regiones se corría el riesgo de que éstas optaran por su separación y que el espacio mexicano se desarticulara, por lo que se dejaba amplia libertad a las regiones para que un municipio se sumara a una entidad colindante o que a partir de una región pudieran nacer dos o más entidades.

A diferencia de la libertad comunitaria de iguales, propia del federalismo estadounidense, la libertad mexicana se arraiga y afianza formalmente en el ámbito municipal y le imprime particularidades propias de una sociedad corporativa y jerarquizada.

La libertad municipal mexicana se distingue por el carácter corporativo de su sociedad, que se expresa como una libertad jerarquizada según el rango de los vecinos-ciudadanos y que es reflejo de un *status* social manifestado mediante un sistema electoral de tipo directo. Los vecinos-ciudadanos de pueblos y villas, a su vez, se identifican entre sí por medio de un cuerpo de electores que organizan la gestión del territorio mediante un gobierno municipal, en donde converge una compleja red de relaciones. Son los municipios los que como nudos de la red social de una región, conforman el tejido social y político de lo que hoy conocemos como estados. El municipio, al optar por pertenecer a una u otra entidad, da nuevo contenido al concepto colonial de patria, según el cual la entidad federativa es sinónimo de pertenencia, de identidad (Hernández, 1998:18).

Aproximaciones a la descentralización y el federalismo actual

De acuerdo con Diego Valadés, el federalismo no ha sido generado en sistemas autoritarios, ya que sólo funciona en los sistemas democráticos participativos o representativos. Realiza dos consideraciones respecto del caso mexicano: la primera en razón de que el poder ejecutivo está depositado en una sola persona, la norma misma posibilita la máxima concentración en el poder unipersonal; la segunda se atribuye a la debilidad estructural del Congreso federal y de los congresos estatales, por lo cual afirma que el sistema mexicano es representativo sólo de manera formal, pues se carece de mecanismos que permitan a los representados supervisar la actividad y las decisiones del representante.

Apunta que en la mayor parte de los estados la estructura de los congresos y de los órganos jurisdiccionales sigue siendo muy débil, lo que ha propiciado la fuerza política creciente de los gobernadores. La totalidad de las constituciones locales re-

produce el modelo concentrador del poder ejecutivo que procede de la Constitución federal y, en estas condiciones, la transferencia de facultades en materia hacendaria a las entidades federativas no favorece al federalismo, sino a la multiplicación de los centralismos (Valadés, 2004:18).

Contra los supuestos de colaboración que sostienen la variable de federalismo en el modelo de Lijphart, en la experiencia mexicana observamos el interjuego de resistencias y nulas voluntades de colaboración entre el gobierno central, los gobiernos estatales y municipales, que se acentúan en la primera experiencia de alternancia en la Presidencia de la República ocurrida en el 2000.

Ante la ruptura de la dependencia política de los gobernadores hacia el presidente, modelo dominante en los sucesivos regímenes priistas, no se institucionalizaron nuevas relaciones de poder, por lo que los gobernadores participan en la disputa de fuerzas políticas por ocupar el espacio que dejó vacío el presidencialismo priista y emergen nuevos mecanismos institucionales como la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Desde un punto de vista constitucional, esta situación representa una regresión, porque en lugar de consolidar la democracia, ha dispersado hacia el interior del sistema federal varias de las formas de comportamiento político propias del autoritarismo. Este problema se acentúa en la medida en que los gobernadores, legatarios del viejo sistema autoritario mexicano, han adoptado un discurso federalista que les resulta muy funcional (Valadés, 2004:19).

De esta manera, también podemos observar que ante la debilidad política del gobierno federal, se incrementa la capacidad de maniobra de los gobernadores, lo cual propicia que el discurso sobre el federalismo se acomode a los intereses de los actores y grupos emergentes en las regiones, en donde si bien se pueden generar reivindicaciones auténticas, también se refuerzan visiones patrimonialistas por parte de los detentadores del poder.

Desde una dimensión formal en el sistema federal mexicano, la Constitución contempla en su artículo 40 la existencia de dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros; el primero se aplica a todo el territorio nacional, el segundo corresponde a la jurisdicción territorial de cada uno de los estados, reconociendo la división básica de poderes para el cumplimiento de la soberanía del pueblo. "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental" (Constitución, 2000:39).

El artículo 115 obliga a los estados a adoptar, al igual que la federación, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Define al municipio libre como la

base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados y plantea que no habrá autoridad intermedia entre éste (el municipio) y el gobierno del estado (Constitución, 2000:104).

Los poderes ejecutivo y legislativo tienen las facultades de garantizar la unidad política nacional y pueden suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías individuales, así como declarar la desaparición de todos los poderes constitucionales de un estado en particular.

Respecto de las facultades de los estados, de acuerdo con el artículo 124, son soberanos en cuanto a su régimen interior. Este mismo artículo otorga a cada estado la capacidad de darse su propia Constitución para organizar su gobierno y administración pública, así como para regular las actividades de los particulares y dictar leyes y disposiciones jurídicas en las materias de su competencia.

Las decisiones políticas centralizadas se concentran en las garantías constitucionales, en las funciones generales de regulación del espacio nacional y la representación externa y mando único de las fuerzas armadas, lo que sugiere la misma línea de argumentación del federalismo de Riker.

Desde una perspectiva que pretende rebasar el positivismo jurídico, podemos encontrar la concepción de soberanía del neoconstitucionalismo, donde ya no puede ser entendida como característica de la esfera estatal interna que otorga independencia hacia el exterior, que conlleva el principio de exclusión y beligerancia frente a lo ajeno, que lo conduce a destacar dos factores: "el reconocimiento del pluralismo jurídico y la asunción de la existencia o formación de centros de poder alternativos o concurrentes con el Estado mismo" (Serrano, 2004:10), aunque en la práctica en el caso mexicano se extendió la idea deformada de que el poder de la federación es superior al de los estados, con la consecuente posición demandante de las entidades federativas por una mayor difusión de bienes públicos.

De esta manera, podemos observar que el federalismo mexicano emerge dentro del discurso oficial sobre una realidad en donde los gobiernos estatales han podido ejercer mayor control y poder arbitrario sobre los municipios, mientras éstos se niegan a ceder, incluso de manera violenta, lo que consideran sus atribuciones propias en un proceso que se identificó como de insurgencia municipal y que se acentúa en diversas regiones del país al iniciar la década de los ochenta del siglo pasado (López, 1986).

En ese periodo el gobierno mexicano emprende un cambio del modelo económico, que se caracterizó por la privatización de las empresas estatales, las reformas constitucionales al poder legislativo y de los municipios; las nuevas medidas relativas a las transferencias federales a los estados y a los municipios debilitaron, aunque no anularon, la tendencia burocratizadora del centro.

Todo esto ha implicado que los factores que han caracterizado al país no necesariamente coinciden con los factores que explican las relaciones políticas en su

interior y la configuración particular de las relaciones de dominación en sus unidades territoriales.

Respecto del indicador de autonomía, sugerido en el modelo de Lijphart, la experiencia mexicana remite a procesos complejos en los que en muchas ocasiones resultaron favorecidas las oligarquías locales y regionales; ello derivó en muchos casos en pactos entre caudillos locales y gobiernos estatales, en los que aquéllos garantizaron la entrega masiva de votos al gobierno central durante los momentos electorales a cambio de inmunidad ante sus acciones públicas.

Entre las consecuencias observadas desde esta dimensión fáctica, una gran cantidad de municipios enfrentan problemas derivados de su estructura política y carecen de un sistema democrático; sin embargo, gran parte de la población ubica los beneficios sociales recibidos más con un partido político, que con una obligación gubernamental.

Hasta 1988 y las reformas electorales que se dieron entre 1990 y 1996, el dominio casi total del PRI y su capacidad para controlar el proceso electoral crearon un partidismo fuerte entre el electorado, si bien estaba menos moldeado por vínculos afectivos hacia el partido (o el gobierno) y más por la creencia de que los seguidores serían recompensados en el sistema de patronazgo (Ward, 1998:98).

Por su parte, los gobernantes han trabajado para impedir la igualdad política entre partidos políticos y se antepone a estos organismos con los recursos de su popularidad personal, el despliegue de tácticas autoritarias y criterios discrecionales en la distribución de recursos públicos.

El federalismo fiscal

Lijphart se pregunta: ¿expresan los índices de federalismo las propiedades del federalismo y la descentralización de forma exacta y fiable? Sostiene la confiabilidad del índice con otros dos indicadores más, uno sobre la proporción de los impuestos totales del país en manos del gobierno central y otro sobre el índice de autonomía institucional.

A partir de este análisis, registra que a medida que el índice de federalismo toma valores altos, más baja resulta la proporción de impuestos del gobierno central, lo que permite una redistribución de recursos más efectiva en los ámbitos locales.

En México, se ha planteado que el federalismo fiscal es la columna vertebral del federalismo mexicano. Entre los avances sustantivos se considera el incremento de las transferencias federales, lo cual permite que estados y municipios gasten más recursos. Así podemos observar, con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que los recursos a los estados y municipios se duplicaron de 1979 a 2002, de 67 mil millones

a 199 mil millones de pesos. En el 2000, en promedio nacional, del total de ingresos municipales que recibían los municipios 81 por ciento correspondían a aportaciones federales, el resto a fuentes propias; en el 2002, las aportaciones correspondían a 80 por ciento (UCEF, 2003:9).

En el 2002, el gobierno federal redistribuyó a estados y municipios 60 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP), se generaron reglas de operación para el ejercicio de los recursos federales favorables a las regiones y se ha ido eliminando la discrecionalidad en la distribución de los recursos por medio de la aplicación de fórmulas generadas por las propias entidades.

El avance del proceso de federalismo fiscal fue impulsado en gran medida por una cámara legislativa de composición plural y por mayores demandas de participación por parte de los ámbitos locales de gobierno, alentados en gran medida por la paulatina desarticulación del control político del partido único. Las reformas revitalizaron las relaciones intergubernamentales que habían permanecido aletargadas y ubicaban al municipio en el último eslabón de la relación.

En los noventa la transferencia de atribuciones administrativas y recursos a los municipios adquirió alcances significativos, pues registró un repunte en 1998 con una serie de modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal; entre estos alcances podemos mencionar la atribución a los municipios para la aprobación del ciento por ciento de recursos de los fondos descentralizados que reciben del Ramo 33 sin ser necesaria la autorización del gobierno federal y estatal.

Simultáneamente se observó un repliegue en las atribuciones de las dependencias gubernamentales y estatales, que de ser ejecutoras de obras públicas y servicios, se convirtieron en normativas, propiciando la apertura de este rubro a la contratación de servicios privados de consultoría.

Entre las reformas impulsadas en esa década, destaca la canalización de recursos federales descentralizados por medio del Ramo 33 a partir del primero de enero de 1998, con recursos de naturaleza diferente de las participaciones en impuestos federales, que son propios de estados y municipios, con lo que se impulsó un esquema de descentralización de recursos, alentando funciones de gobierno con políticas públicas específicas en educación, salud, desarrollo social y seguridad pública.

Desde su creación, las asignaciones al Ramo 33 han registrado una tendencia creciente. En una tendencia contraria a los recursos descentralizados se observan problemas en la recaudación de los gobiernos locales; las transferencias federales constituyen 90 por ciento en promedio de los ingresos totales de los estados.

Las transferencias son recursos que otorga el gobierno federal a las entidades federativas y los municipios cada año, a partir de diferentes fórmulas y mecanismos de asignación. Entre 1998 y 2003 se ha registrado un incremento constante en las transferencias de recursos federales a entidades y municipios. En el periodo que se

menciona, las transferencias se duplicaron al pasar de 250 mil millones a 518 mil millones de pesos (Colmenares, 2004:28).

Las aportaciones federales y las participaciones son las transferencias más importantes que la federación hace a las entidades y los municipios: ambas comprenden poco más de 90 por ciento de las transferencias totales.

Estos datos permiten seguir la orientación de descentralización en el modelo de Lijphart, aunque en el caso mexicano cabe considerar el retiro del Estado en rubros del desarrollo económico y la crisis de las finanzas públicas.

De las aportaciones federales a los estados y municipios, con excepción del Distrito Federal, el monto del estado con mayor asignación por persona en 2002 fue 2.6

Recursos federales descentralizados a entidades federativas y municipios
(UCEF-SHCP, 2004)

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Transferencias federales (en millones de pesos)	250 639.5	311 467.2	389 785.6	445 811.2	487 710.2
Proporción en la Recaudación Federal Participable (%)	56.5	55.7	55.8	59.1	60.7
Ramo 33 (en millones de pesos)	114 700.7	152 062.9	181 609.0	209 417.3	226 146.5
Proporción en la Recaudación Federal Participable (%)	25.9	27.2	26.0	27.7	28.1

Recursos federales descentralizados directamente a municipios

<i>Concepto</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
FISM	9,142.3	12,244.9	14,051.8	16,753.5	19,143.7
Fortamun	6,732.1	13,097.6	15,030.3	19,539.1	22,326.7

veces superior al del estado con menor asignación. Respecto de las participaciones, los recursos que recibió la entidad con mayor asignación por persona fueron casi tres veces superiores al promedio nacional.

Paralelamente al aumento de las transferencias, se registra una mayor desvinculación entre el ingreso y el gasto de los gobiernos locales, que presenta en promedio un aumento del gasto corriente, el cual ha pasado de 80 a 88 por ciento en el periodo

1994-2002 (Colmenares, 2004:28).

Esta desvinculación es comprendida como federalismo sin hacienda, en tanto existe una carencia de fuentes tributarias propias. En los estados, la proporción de recursos propios en relación con su gasto es de 13 por ciento; el restante proviene de participaciones y aportaciones federales. La hacienda de los municipios es considerada como "el mayor desastre fiscal", pues los ingresos propios alcanzan tan sólo 0.4 por ciento del Producto Interno Bruto (Suárez, 2004:28).

Con datos de la misma fuente se señala que en 2001, 69.1 por ciento del total de los ingresos brutos de los municipios provino de Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales, mientras que sólo 21.3 por ciento de sus ingresos fueron propios, lo que indica un bajo grado de autonomía fiscal municipal.

En un balance sobre generación de recursos para el 2001, se observa que la mayoría de las entidades federativas obtiene pocos ingresos propios en relación con sus ingresos totales, ubicándose sólo el Distrito Federal, Chihuahua y Nuevo León por encima del promedio nacional de 10.8 por ciento, mientras que estados como Hidalgo y Guerrero alcanzaban tan sólo 2.3 y 2.6 por ciento, respectivamente (Federación, 2004:8).

Conclusiones

La distribución real de competencias y facultades entre los órdenes de gobierno ha constituido el tema y problema principal del federalismo mexicano; si bien el marco normativo se sustenta en la idea de repartir competencias entre la federación y los estados, siempre han existido zonas de delimitación difícil y ámbitos comunes de actividad intergubernamental, aunque la mayor complejidad estriba en la relación entre el proyecto federalista y los poderes reales configurados históricamente. La concentración del mando constituye un arreglo real del sistema político, más allá de los postulados de la Constitución y de las normas derivadas, es decir, de la correlación de poder existente entre las fuerzas sociales y políticas más importantes y entre los gobiernos, que conduce a la diferenciación entre un orden legal, institucional, de carácter federal y un conjunto de prácticas políticas y administrativas reales.

Por razones históricas, el poder ejecutivo federal, representado esencialmente por la Presidencia de la República, fue un poder unipersonal dominante, ahora quizás un tanto desplazado por la estructura vertical que le daba soporte. El acotamiento del poder presidencial a partir de la alternancia en el 2000 no ha implicado de manera inmediata el fortalecimiento de los poderes locales y sí podríamos pensar en el desplazamiento del centralismo a las regiones. El nuevo escenario multipartidista pone al descubierto la fragilidad institucional de municipios y entidades federativas.

En este sentido podría señalarse que si bien un país puede disponer de un marco

normativo federal, ello no implica que funcione de esa manera. El propio Lijphart admite que la diversidad de las formas gubernamentales y sus relaciones al interior definen la descentralización y el federalismo, sin embargo, cuando procede al análisis comparativo entre países presupone la existencia del federalismo por el mero hecho de identificarse formalmente como tal.

El federalismo en el modelo de democracia consensual supone que el diseño institucional que reflejan las constituciones se traduce tal cual en las diversas realidades, sin considerar la complejidad en la conformación histórica de los países y de sus formas de relación social y política.

La interpretación de Lijphart sobre descentralización y federalismo adquiere, por tanto, un sesgo formalista que no da cuenta de procesos que distan de las normas; la propia noción de *experimentación institucional*, que atribuye a la democracia consensual, estaría atrapada en el juego de fuerzas existentes que hacen del federalismo una aspiración que no corresponde a su desempeño.

Más allá de observar la descentralización como una categoría formal, resulta necesario entenderla a partir del reconocimiento de la pluralidad en sociedades complejas, de las posibilidades para generar actividades alternativas y contestatarias a las que se desprenden del centro, actividades mismas que podrían dar cabida a diversos centros de poder y de decisión hacia formas más democráticas, pero que podrían contener el germen de sus propias resistencias al añorar y reproducir los viejos autoritarismos.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1998). "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, El Colegio de México/ FCE, México.
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*, FCE, México.
- Colmenares Páramo (2004). "Fortalezas y debilidades del federalismo fiscal mexicano", *Este país*, núm. 157, abril, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2000). IFE, México.
- Hernández, Alicia (coord.) (1998). *¿Hacia un nuevo federalismo?*, El Colegio de México/ FCE, México.
- Hernández Valdez, A. (1998). "Definiciones y teorías sobre el federalismo", *Política y gobierno*, vol. V, núm. 1, primer semestre, CIDE, México.
- IULA-Unión Latinoamericana de Autoridades Municipales (2002). *Hacia una agenda municipal latinoamericana*, www.iula.net/noticias/n000189.htm
- La federación a debate, coordinación editorial (2004). "32 indicadores útiles para reflexionar sobre los temas de la Convención Nacional Hacendaria", *Este país*,

- 157, abril, México.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona.
- López Monjardín, A. (1986). *La lucha por los ayuntamientos, una utopía viable*, Siglo XXI Editores, México.
- Merino, M. (1998). *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, El Colegio de México, México.
- Serrano Migallón, F. (2004). "El federalismo, nuevos planteamientos", *Este país*, núm. 157, abril, México.
- Suárez Dávila (2004). "Federalismo sin hacienda", *Este país*, núm. 157, abril, México.
- Tocqueville, Alexis (1969). *El antiguo régimen y la revolución*, Guadarrama, Madrid.
- UCEF-SHCP (2003). *Las finanzas municipales*, documento de trabajo, versión presentada ante el Programa de Desarrollo Institucional Municipal, Sedesol.
- Uvalle, R. (2002). "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México", edición Internet de la revista *Gestión y Estrategia*, UAM, <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm>
- Valadés, Diego (2004). "Reflexiones sobre el federalismo mexicano", *Este país*, núm. 157, abril, México.
- Ward, P. (1998). "De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México", *Política y gobierno*, vol. V, núm. 1, primer semestre, CIDE.
- Zoraida Vázquez, J. (2002). "Los primeros tropiezos", *Historia General de México*, El Colegio de México, México.