



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

**EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO Y LAS
PERSPECTIVAS DE LA AUTONOMIA
REGIONAL**

T E S I S A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
PRESENTA

MAYARÍ CITLALI RODRÍGUEZ AQUINO ROSALDO.

MATRÍCULA: 94324080

ASESOR:

**MTRO. RAFAEL MONTESINOS
CARRERA**

LECTOR:

DR. ALBERTO ESCAMILLA



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

★ ENE. 31 2005 ★

C. S. H.

Iztapalapa, Ciudad de México, México, 2004



Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

**EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO Y LAS
PERSPECTIVAS DE LA AUTONOMIA
REGIONAL**

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

MAYARÍ CITLALI RODRÍGUEZ AQUINO ROSALDO.

MATRÍCULA: 94324080

ASESOR:
MTRO. RAFAEL MONTESINOS
CARRERA

LECTOR:
DR. ALBERTO ESCAMILLA

Iztapalapa, Ciudad de México, Junio, 2004

INDICE

INTRODUCCIÓN.	Pág. 1
CAPITULO I: EL FEDERALISMO.	
1.1 Orígen del Federalismo	Pág. 5
1.1.1 ¿Qué es el Federalismo?.	Pág. 9
1.2 Tipos de Federalismo.	Pág. 11
1.3 Características del Federalismo.	Pág. 13
1.4 La Distribución de Competencias.	Pág. 15
1.5 Orígenes del Federalismo en México.	Pág. 18
1.6 El Nuevo Federalismo	Pág. 22
CAPITULO II: LA DESCENTRALIZACIÓN.	
2.1 Relación entre Centralización y Descentralización.	Pág. 25
2.2 Concepto de Centralización.	Pág. 26
2.3 La Centralización en México.	Pág. 30
2.4 La Descentralización.	Pág. 32
2.5 Procedimientos para la Descentralización.	Pág. 38
2.6 La Descentralización en México.	Pág. 41
CAPITULO III: LAS AUTONOMÍAS.	
3.1 Concepto de Autonomía.	Pág. 43
3.2 Características de la Autonomía.	Pág. 45
3.3 Tipos de Autonomía.	Pág. 46
3.4 Dimensiones de la Autonomía.	Pág. 47
3.5 Autonomía Estatal.	Pág. 50
3.6 Autonomía Municipal.	Pág. 52

CAPITULO IV: LAS PERSPECTIVAS DE LA AUTONOMÍA REGIONAL.

4.1 Antecedentes. Pág. 56

4.2 Contexto. Pág. 57

4.3 La Comunidad. Pág. 60

CONCLUSIONES. Pág. 68

REFERENCIAS CONSULTADAS. Pág. 75

INTRODUCCIÓN.

Durante muchísimo tiempo el Federalismo ha sido y es la base de organización de nuestro país, a partir de su independencia, México se encontró con muchos obstáculos para poder organizarse como una nación independiente. En ese sentido, el federalismo fue una de las principales tendencias que se llegó a poner en marcha y a suspender en diversas ocasiones; pero llegó a un punto en que fue la opción más acertada y adecuada a las necesidades que en esos momentos tenía nuestro país.

Este sistema se adoptó y se puso en marcha pero con una fuerte tendencia a la centralización, como una medida para tener bajo control a los estados y mantenerlos unidos y de ese modo garantizar la existencia del Estado mexicano, como una República Representativa Democrática y Federal.

Ya que en los últimos años en México se ha promovido un nuevo Federalismo dentro del cual debe llevarse a cabo primero un proceso de descentralización y el adecuado reparto de competencias hacia los Estados miembros los cuáles a su vez lo harían hacia los municipios que los integran.

Es del conocimiento de todos que; en parte por estas circunstancias en las que se desarrollo el Federalismo, aunado al dominio y acaparamiento de un solo Partido (PRI), tanto de las estructuras como de los sistemas de gobierno y las erráticas¹ políticas económicas y sociales; fueron factores cruciales y determinantes que con el paso del tiempo provocaron y acumularon rezagos sociales, estancamiento económico, deuda pública; y por lo consiguiente pobreza, marginación, desempleo y la agudización de muchos otros problemas que ya se venían arrastrando, como son; el abandono del campo, analfabetismo, etc.

¹ Son erráticas porque, los motivos por lo cuales se decidía su implantación, no fueron los correctos; en lugar de planearlas a futuro, buscando que éstas propiciaran el desarrollo y la creación de empleos para el beneficio y productividad del País; sólo se preocupaban por hacer y poner en marcha programas cuando eran tiempos electorales, los cuales incentivaban a las zonas que los favorecerían con votos.

Los programas sociales y económicos que se habían establecido resultaron obsoletos y fueron rebasados por los nuevos problemas que se presentaban dentro de las dos esferas más importantes a nivel nacional: la económica y la social.

Como ejemplo de ello, encontramos que uno de los principales problemas que siempre ha tenido México, se refiere a los Indígenas quienes por diversas razones no eran tomados en cuenta del todo en los proyectos nacionales, ya sea por considerarlos incluidos dentro del resto de la sociedad o tal vez porque al ser una población minoritaria, sus problemas no se consideraban primordiales, y se fueron dejando para después. Todas estas circunstancias con el paso del tiempo se fueron agravando hasta llegar a un punto en que ya no fue posible olvidarse de ellos.

Hasta donde hemos podido ver, la presencia del Federalismo como tal es prácticamente nula, ya que las decisiones nacionales siempre eran impuestas desde el centro por el presidente de la República que era el máximo representante del partido hegemónico, el cual era el único depositario del poder emanado del pueblo, y por ende las estructuras y las instituciones de gobierno se encontraban contenidas en una sola instancia y no llegaban a todos los niveles de gobierno. Debido a ello el Federalismo se convierte en una paradoja, ya que se adopta como un medio para mantener unido lo que se estaba desuniendo, pero al verse tan centralizado, comenzó por *provocar* lo contrario en algunos sectores de la sociedad sobretodo los indígenas, quienes se sentían excluidos de todos los ámbitos de la vida nacional.

Es por ello, y ante la exigencia de los acontecimientos sociales hace un par de décadas dio inicio un movimiento descentralizador que buscaba compensar las lagunas y carencias de los programas estatales y fortalecer la vida municipal y el desarrollo regional.

Estas son solo algunas consideraciones acerca del problema indígena que propiciaron un movimiento del cual se desprendió una propuesta de Autonomía Regional para los pueblos indígenas: Dicha propuesta es la que ahora me ocupa y

lo mismo que su situación ante nuestro sistema federal; puesto que dentro del Federalismo la autonomía es uno de sus pilares básicos y una de las condiciones para su existencia, entonces ¿porqué optar por una autonomía con nombre y apellido?, que posiblemente solo fomentaría la descomposición del pacto Federal, ¿acaso los indígenas no fueron contemplados dentro del pacto Federal al momento de instaurarlo?, o mejor dicho ¿es la autonomía regional la solución para los problemas de los indígenas?, o tal vez en lugar de ser la solución, ¿esta no resultaría contraproducente para ellos? y en lugar de integrarlos ¿no los estaría apartando aun más de la vida nacional?.

Es esta la base de mi investigación y son estas las preguntas que procuraré dar respuesta en éste trabajo y para ello me apoyo en el contexto del Federalismo, pero antes de hablar de Autonomía es necesario mencionar a la Descentralización que es el punto intermedio entre uno y otro. Así también cuáles son los retos que tiene que afrontar el Federalismo, el camino que debe recorrer y cuáles son las posibilidades, si las tiene, de que la propuesta de Autonomía Regional se cristalice o no.

El capítulo uno está dedicado al Federalismo, ahí se analizan, los tipos de federalismo, cuáles son sus características; destacando la *Distribución de Competencias*, como el principal pilar de esta investigación, así también y de una manera breve la historia que tiene en México.

El Segundo capítulo tiene como objetivo aclarar qué es y en qué consiste la *descentralización*, cuales son las razones por las que es importante su existencia y por qué es una condición necesaria para que la autonomía se lleve a cabo; un punto obligado es la centralización, debido a la relación cercana que tiene con la descentralización es necesario definirla y aclarar en que consiste dicha relación.

El capítulo Tercero aporta la definición de *Autonomía*, sus características, las diferentes clasificaciones de ésta, y algunos otros elementos que son necesarios para ponerla en práctica, destacando por qué sin ella el federalismo no sería posible.

En el capítulo final se expone cual es la configuración de la autonomía

regional, partiendo de la propuesta plasmada en los acuerdos de San Andrés y como afectaría o cambiaría la noción que tenemos del federalismo, se despliegan los matices que tiene dicha autonomía, todo ello con la intención de dar respuesta a las interrogantes que surgieron a cerca de este tema.

CAPÍTULO I. EL FEDERALISMO.

En el presente capítulo el Federalismo es lo que nos atañe, sus orígenes, características, su estructura. El proceso por el que ha pasado nuestro país, veremos cual es la tendencia que ha seguido, y cual es actualmente la situación del federalismo en nuestro país. El propósito principal es exponer el marco teórico del cual se encuentra rodeado la Autonomía y cómo se encuentra contemplada dentro de este.

1.1 ORIGEN DEL FEDERALISMO:

Por principio de cuentas considero de suma importancia, saber qué es a lo que llamamos Federalismo, su origen y características, para ello es indispensable mencionar algunos autores y conceptos acerca de él, primero comenzaré con la definición concreta de federalismo y algunas acepciones referentes al mismo.

El concepto de Federalismo proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo, y hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas. En el campo de la política significa: una unión más o menos estricta de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual (Görlitz,1980:279).

Por su parte, Proudhon lo trata como “*un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de pueblos o Estados, se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva*” (Proudhon,1977:120).

Además dice que “*una Federación se basa en la idea de los contratos, los cuáles son: domésticos, civiles, comerciales o políticos, según la naturaleza de las cosas sobre las que versan y el objeto con que se celebra*”. Obviamente el

contrato político es el que nos ocupa, debido al origen del mismo y, a que se realiza entre las personas encargadas de gobernar y las que son gobernadas.

Dicho contrato político debe ser “sinalagmático y conmutativo² debido a que lleva consigo la idea de democracia; puesto que debe ser recíproco tanto en los derechos como en las obligaciones, con esto se provoca que dicho pacto sea para todos ventajoso y cómodo, es indispensable que el ciudadano, al entrar en la asociación; 1º, pueda recibir del estado tanto como le sacrifica; 2º, conserve toda su libertad, toda su soberanía y toda su iniciativa en todo lo que no se refiere al objeto especial para que se ha celebrado el contrato y se busca la garantía del estado. Visto de este modo el contrato político, es a lo que llama una federación” (Proudhon,1977:120).

Para complementar el concepto de Proudhon acerca de la Federación, tenemos la definición de Rolando Barrera (1986:28) quien dice que una Federación es la combinación dialéctica de unidad y diversidad; en ella concurren elementos cohesivos (contingencia espacial, defensa común, homogeneidad política y social), pero también concurren factores disgregantes (autonomía y autogestión).

“La denominación Estado Federal se usó por primera vez en los tiempos de la Confederación Renana y en Zachariä, Von Betg, Klüber, se encontraba usada como término opuesto al de Confederación”. “Es hasta la literatura alemana donde surge con un contenido preciso la denominación Estado Federal y como contraste entre las Federaciones y las nuevas formas de organización que aparecieron en los Estados Unidos De América y en Suiza en 1848” (Marquet,1975:223).

Aunque Carpizo menciona que “nació en 1787 al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica” (1973:279).

²El contrato, según el código civil en sus artículos: 1.101. Es un convenio por el cual una o muchas personas se obligan para con otra y otras a hacer o dejar de hacer alguna cosa.

Art.1.102. Es sinalagmático o bilateral cuando los contrayentes se obligan recíprocamente los unos para con los otros.

Art. 1.104. Es Conmutativo cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer algo que se considera equivalente a lo que se le da o a lo que por ella se hace. Cuando este equivalente consiste en las probabilidades de ganancia o pérdida que puede haber para cada una de las partes en la realización de un suceso incierto, el contrato es aleatorio...

Entonces tenemos que el Estado Federal o Principio Federal se encuentra basado en un contrato o pacto político en el que ambas partes (gobernantes y gobernados) ceden ciertos derechos para poder gozar de otros más, conservando su libertad y autonomía, es decir, es una dicotomía porque al mismo tiempo que tienen derechos y obligaciones dentro del pacto, conservan el derecho a decidir el rumbo que seguirán sus destinos; los derechos y obligaciones se designan de acuerdo a las características de las sociedades y a sus necesidades primordiales; manteniéndose así unidos con el firme propósito de garantizar la existencia del Estado.

Un punto que es importante aclarar es lo referente a los conceptos de Federación, Confederación y Estado Federal, debido a que la mayoría de la veces son utilizados como sinónimos, con referencia a la Federación el concepto ya ha sido mencionado anteriormente; ahora toca el turno a la *Confederación*. De manera tal que: *“una Confederación es una asociación de Estados soberanos, sometida a las normas del derecho internacional”* (Carpizo,1973:279). Para este autor *“La característica de la Confederación de Estados es que dentro de ella conservan su soberanía e independencia los que la integran, con sus funcionarios propios, sus leyes y tribunales particulares y no dan nacimiento a ningún estado nuevo, igual o superior a los países confederados. La existencia política de la Confederación descansa sobre una base contractual, es decir, sobre el tratado aceptado por los estados soberanos que la constituyeron, y se rigen en consecuencia por un derecho externo, es decir, por los principios del derecho internacional Público que sirven para decidir los conflictos que surjan entre los países contratantes y para interpretar las omisiones y puntos no previstos en el tratado constitutivo de la Confederación”* (Lanz,1984:17). Esta definición coincide en esencia con la anterior, pero es mucho más completa.

Por lo que toca al Estado Federal Carpizo apunta que: *“en el estado Federal sólo hay un estado soberano (el pueblo y no varios pueblos soberanos) y todo su orden jurídico está encuadrado en la constitución federal”* (Carpizo,1973:280).

En el mismo sentido, Lanz afirma: *"el Estado federal se forma en virtud de la constitución suprema que adopta el pueblo soberano, directamente por medio de convenciones o referéndums constituyentes que organizan y crean el mismo estado federal. En consecuencia, se rige por un derecho interno y no externo como la confederación y viene a ser un nuevo estado distinto de los estados federativos que lo integran y que se superpone a cada uno de ellos políticamente. Además en el estado federal se crean por la constitución órganos propios del mismo, que desempeñan las funciones en que se divide para su ejercicio su soberanía y por consiguiente, existen órganos federales –Legislativo, Ejecutivo y Judicial- que tienen jurisdicción propia sobre el territorio y sobre los habitantes de cada una de las entidades federativas que lo componen"* (Lanz,1984:18).

Ahora bien, la idea de Federación se refiere estrictamente al pacto entre los contrayentes y la naturaleza de su contrato, en el cual se obligan recíprocamente a determinados actos que retribuyen equivalentemente lo que se recibe del otro; y la idea del Estado Federal, nos refiere a un sentido más amplio, puesto que una vez establecido el pacto, el Estado Federal surge de la Constitución suprema -que a su vez se erige por acuerdos- y es el único poseedor de soberanía; la Constitución es el esqueleto del Estado Federal, pues en ella se encuentran los medios de articulación, división y ejecución, tanto para el propio estado Federal como para los Estados que lo integran. Algo que considero importante agregar es que la división de poderes se realiza verticalmente, del Estado Federal hacia los Estados que lo integran; quienes a su vez realizan lo propio con los municipios y comunidades que depende de ellos.

En cuanto a la *confederación*, podría decirse que se ubica un nivel arriba del Estado Federal, ya que agrupa a diversos estados soberanos e independientes, pero para esto previamente tuvo que hacerse un pacto o contrato en el que los miembros aceptan regirse por las leyes internacionales. Por estas razones Federación y Confederación, en ocasiones se utilizan indistintamente, sin tomar en cuenta que el primero se rige por normas internas y el segundo por normas externas.

1.1.1 ¿QUÉ ES EL FEDERALISMO?:

Para contestar la pregunta es necesario mencionar y comparar a diversos autores que hablan sobre el Federalismo para tener un concepto más claro y amplio del mismo.

Norberto Bobbio dice, que el federalismo en la cultura política se usa para designar dos objetos diferentes; en una primera acepción designa la teoría del Estado Federal y en la segunda, se refiere a una visión global de la sociedad. Por un lado el conocimiento de un Estado no es completo si no se toman en cuenta las características de la sociedad que permiten mantener y hacer funcionar las instituciones políticas (Bobbio,1991:679).

“Y por consiguiente si el estado federal es un estado con características propias que lo distinguen de los demás tipos de Estado, debemos suponer que la conducta de los que viven en ese estado tiene cierto carácter federal” (Bobbio,1991:679). Puesto que, para que se pueda hablar de federalismo es necesario que exista un pacto o acuerdo entre ambas partes.

Jorge Carpizo por su parte afirma que: en principio un Estado Federal es similar a uno central: la unidad del estado es la Constitución, pero la estructura de esa ley fundamental es diferente; en el sistema federal, la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella pero que entre sí están coordinados (Carpizo,1973:15). Es decir esos órdenes, -el federal y el de las entidades federativas- existen por mandato constitucional y ellos no pueden contravenir las disposiciones de la ley creadora, que les otorga su competencia y expresa lo que el orden federal puede realizar y lo que las entidades federativas pueden efectuar.

El Federalismo supone el desarrollo de una construcción social total basada en el acuerdo, no en la coacción: varias comunidades políticas dotadas de propia individualidad pero con estructura homogénea, se constituyen como unidades autónomas bajo un orden común o con vistas a la consecución de fines conjuntos y se influyen tanto recíprocamente como respecto a la organización federal (Görlitz,1980:281).

“También otorga a las pequeñas unidades a través de su incorporación a la totalidad, una protección de las minorías, un fortalecimiento de la libertad política y de las posibilidades de colaboración entre los individuos y los pequeños grupos” (Görlitz,1980:281).

El Principio Federal puede definirse como; el método de dividir los poderes de manera que los gobiernos general y regionales, sean dentro de su esfera, coordinados e independientes (Barrera,1989:33).

Además, que se caracteriza por establecer la existencia de dos esferas autónomas, la de la federación y la de los estados, unidas en un pacto que las lleva a la colaboración de gobierno (Carmagnani,1993:152).

Pedro Martínez dice que para el enfoque conductista: son federales todas aquellas sociedades que por sus diferencias étnicas, religiosas, económicas, se hallan estructuradas según territorios geográficos e históricos (Martínez,1997:60).

Otro punto de vista del Federalismo es el que propone Olaf Schultze, quien dice que “desde el punto de vista Constitucional - Institucional, se puede hablar de Federalismo cuando en un sistema político los elementos estructurales de decisión del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, burocracia, política, etc.) están presentes en los dos niveles de gobierno (Federal y Estados miembros); su existencia está garantizada por la constitución y no puede ser allanada por la intervención del otro nivel” (Schultze,1991:62)

Es decir, ambos cuentan con un cierto grado de autonomía, pero asimismo existen jerarquías institucionales, por eso a pesar de que el nivel estatal no puede allanar al nivel federal, este a su vez si puede intervenir en el nivel estatal siempre apegado a derecho y de acuerdo con los parámetros establecidos en la constitución.

En este mismo sentido encontramos que: *“solo la Constitución es suprema en la República. Ni el gobierno Federal, ni la autonomía de sus entidades, ni los órganos del estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas, ya sean órganos del poder federal o del gobierno local, son en nuestro derecho Constitucional soberanos, sino que todos ellos están limitados expresa o*

implícitamente, en los términos que el texto positivo de nuestra Ley fundamental establece” (Lanz,1984:17).

Así llegamos al punto en que tenemos que, el Federalismo es un sistema de gobierno desarrollado a partir de la existencia de la Federación; dentro del cual se sitúan dos órdenes de gobierno autónomos e independientes, que cuentan igualmente cada uno con sus propias normas de gobierno y con las estructuras de decisión del Estado; por lo que se subordinan, pero al mismo tiempo se coordinan y colaboran conjuntamente, para la obtención de sus fines.

El Sistema Federal se encuentra estructurado como una especie de escalera, en la cuál, el escalón de arriba representa al Estado Federal, que se encuentra regido por una Constitución General, que es la que establece una estructura de organización política y, los derechos y obligaciones del mismo; y de las partes que lo conforman, en el escalón inmediato anterior se encuentran situadas las partes integrantes que también tienen una constitución que las rige, y tienen las mismas facultades y responsabilidades que el escalón superior; es así como vemos que ambos niveles cuentan con una autonomía propia, lo que no les permite intervenir en el otro nivel, por ello se recurre a los acuerdos y pactos, en los que establecen la colaboración y coordinación de ambos.

1.2. TIPOS DE FEDERALISMO:

Es de suma importancia tomar a consideración las características sociales, económicas, políticas, étnicas, culturales y religiosas de cada país, pues influyen de manera decisiva en el pacto federal, y es a partir de ellas que el Federalismo reúne ciertas características, por lo que se clasifica en dos tipos:

1.2.1 El Federalismo Intraestatal: que se basa en la separación funcional de competencias y la cooperación de poderes. Este modelo de Federalismo, que es el que la República Federal Alemana mantiene, se define por;

- a) Una diferenciación funcional según el tipo de competencia. Una parte considerable de la tarea legislativa corresponde al *Bund* mientras que la administrativa corresponde a los *Länder (Estados)* y los municipios.
- b) Una fuerte participación intraestatal entre los gobiernos de los *Länder (Estados)* en la política Federal -a través del *Bundesrat (Congreso federal)*- y en su facultad legislativa. La forma de composición de la cámara de los *Länder (Estados) -Bundesrat-*, según el principio del *Bundesrat (Congreso Federal)*; el mandato imperativo y la votación en bloque reflejan el estatismo como carácter predominante de la cultura política.
- c) La cooperación interestatal, tanto entre los *Länder (Estados)* como entre éstos y el *Bund*.

En este federalismo el principal enfoque es el trabajo interno de los Estados y sus municipios, de acuerdo al tipo de competencia que se les otorgue, lo que se deberá reflejar a través de sus congresos, y posteriormente en el congreso federal trabajar en colaboración para tomar decisiones nacionales.

1.2.2 El Federalismo Interestatal: construido sobre el principio de división vertical del poder y/o la autonomía de los Estados miembros se basa en;

- a) El dualismo de los elementos estructurales del Estado, (como por ejemplo en Estados Unidos y en menor medida, en Australia y Canadá), y la independencia y capacidad funcional de los dos niveles políticos.
- b) El reparto de competencias según áreas políticas coordinadas constitucionalmente, y no según tipos de competencia.
- c) La participación de los Estados miembros en la política Federal a través de la elección popular de la segunda cámara, según el principio del senado, como en Estados Unidos, Australia o Suiza; mientras que en Canadá, a causa del anticuado sistema electoral de los senadores, las provincias no están prácticamente representadas en el Legislativo Federal.

En este federalismo la división de poderes también depende de las regulaciones legislativas concretas a través de la constitución o de la realidad constitucional (Schultze,1991:63-64).

En este modelo de Federalismo la división de poderes queda de manifiesto en el trabajo legislativo que se realiza por medio de representantes de cada Estado miembro, primero en el congreso federal y posteriormente en una segunda cámara (la de Senadores), así es como se manifiesta la participación entre Estados.

1.2.3 El Federalismo Cooperativo: la cooperación es un fenómeno que se da en los dos tipos de federalismo y es el origen del *Federalismo Cooperativo* o Federalismo Ejecutivo. Aunque las diferencias entre ambos modelos siguen siendo claras.

La cooperación queda a la libre voluntad de los actores y en cualquier momento puede ser interrumpida (Schultze,1991:64).

Entonces el *federalismo cooperativo* puede aparecer en cualquiera de los dos modelos, puesto que la cooperación deberá darse entre los dos niveles de gobierno, esto no implica que pierdan su independencia y autonomía, pues la finalidad de ambos es el bien nacional y para ello debe existir concordancia entre los mismos.

1.3. CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO.

El Federalismo como tal cuenta con ciertos rasgos que lo identifican, por ello es importante exponer cual es la esencia estructural de dicho principio de organización, independientemente del tipo de Federalismo o del país al que nos estemos refiriendo, existen algunas características fundamentales con las que debe contar, como por ejemplo la que menciona Rolando Barrera:

- ✓ La primera, más bien una condición para la existencia de la Federación, es el contar con una constitución general, la cual, además de dar vida a la federación, crea dos ordenes delegados y subordinados a la misma

constitución pero que entre sí están coordinados, fijando sus facultades y competencias.

- ✓ La existencia de dos órdenes jurídicos distintos, subordinados constitucionalmente, que implica que los Estados federados gocen de autonomía y tengan el derecho de otorgarse su propia constitución y normas derivadas para regular la organización y funcionamiento de su régimen interior.
- ✓ División del poder en función del territorio, de forma tal que existe una distribución de facultades y competencias entre los distintos ámbitos gubernamentales.
- ✓ Los Estados federados cuentan con órganos gubernamentales propios, no dependientes políticamente del gobierno federal, lo que implica el tener el derecho de elegir a sus autoridades.
- ✓ Los estados federados deberán poseer fuentes propias de recursos económicos que les permitan ejercer plenamente su autonomía y lograr sus objetivos.
- ✓ Participación de los Estados en la formación de la voluntad federal, a través de su intervención en el Senado y en el proceso de reformas a la constitución General (Barrera,1989:27).

Siguiendo el mismo orden de ideas con respecto a las características del régimen federal; Carpizo menciona cinco y no seis características, a pesar de ello, éstas coinciden práctica y totalmente, aunque un poco más concretas con las características antes mencionadas; entonces tenemos que el federalismo puede presentar diferentes formas de llevarlo a cabo y esas formas dependen de las circunstancias y de las características propias de cada país, pero con todo y eso debe presentar todas o casi todas las características que se han mencionado (Carpizo,1973:15).

1.4. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

Una característica muy importante y fundamental del federalismo es la Distribución de facultades o competencias tanto dentro de las entidades federativas como del Estado Federal, por ello merece una mención aparte.

Aunada a las anteriores características la *distribución de competencias* que establece la constitución entre el Estado Federal y los Estados federados siempre será señalada por la constitución federal, que es el ordenamiento fundamental tanto para los poderes federales como para los Estados (Faya Viesca, 1988:69).

Cabe aclarar que también existen constituciones estatales, pero ellas están subordinadas a la constitución federal, y por ello no pueden pasar por encima de lo que diga ésta más bien deben derivarse de ella.

El *reparto de competencias* es solo eso, es decir, una distribución clasificada de facultades entre órganos de poder y de gobierno territorial, pero no debe entenderse como un fraccionamiento de la Nación ni del orden jurídico nacional que le corresponde.

La Constitución que estructura un sistema federal debe asentar qué competencia posee la Federación y que competencia poseen las entidades federativas, es decir hasta dónde pueden actuar válidamente.

La distribución se entenderá como el reparto de facultades y competencias que se atribuyen jurisdiccionalmente al gobierno federal y a las entidades territoriales que componen una federación (Barrera, 1989:35).

La *distribución de competencias* es una de las características distintivas de los regímenes federales y se puede afirmar que de ella depende, en gran medida, el que los mismos se acerquen hacia los extremos de centralización.

La *distribución de competencias* es necesaria porque cada Estado tiene diferentes necesidades tanto en el ámbito estatal como municipal. Debe tenerse mucho cuidado cuando se hace el reparto de competencias porque se estará operando en dos niveles en particular, los cuáles pueden ser contradictorios, por esta razón deben considerarse el desarrollo histórico, político, económico, social y cultural de la comunidad nacional (Faya Viesca, 1988:69).

Si estamos hablando de un acuerdo entre Estados y que de éste subyacen los estatutos, en los cuales se diseña la existencia de dos mecanismos autónomos pero coordinados, quienes a su vez se regirán por los mismos; en estos deben quedar establecidos tanto el papel que tendrá cada uno, como sus derechos y obligaciones; el *reparto de competencias* se hace necesario en cada uno de los niveles de manera detallada y sin pasar por alto las características propias del nivel en cuestión; su presencia es vital para lograr la coordinación y colaboración en la consecución de los fines nacionales.

1.4.1 CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS:

Como ya quedó establecida la importancia de la *distribución de competencias o facultades*, es importante conocer que existen algunos criterios para llevar acabo dicha distribución; entre los más relevantes se pueden mencionar:

1. El criterio que atiende a los ámbitos gubernamentales expresados por la constitución para efectos de la distribución, dando lugar a dos formas:

- a) La díptica, cuando la constitución solamente establece las competencias de dos ámbitos gubernamentales, el Federal y el regional (estatal); tal sería el caso de México y Brasil.
- b) La tríptica, que incluye a los ámbitos federal estatal y municipal, como es el caso de Venezuela.

2. El criterio en razón a la manera de hacer explícita, constitucionalmente, la distribución, surge a partir de tres formas de expresión:

- a) cuando en la constitución se establecen expresamente las facultades otorgadas al gobierno federal y por exclusión las demás se entienden reservadas a los Estados.
- b) la segunda es lo contrario de lo anterior, es decir, se explicitan las facultades de los Estados y se asume que los restantes corresponden al gobierno federal; y finalmente,

c) la tercera, en la que se realiza una enumeración lo más completa posible de las competencias del gobierno federal y de los Estados, siendo esta forma poco usual en virtud de que se generan problemas irresolubles cuando alguna facultad no aparece enunciada.

Para Rolando Barrera es necesario precisar que los dos criterios ya expuestos no son incompatibles entre sí, ya que se pueden encontrar formas dísticas que incluyan algún tipo de los mencionados en el segundo criterio (Barrera,1989:36). Tal sería el caso de México que es dístico y hace expresas las facultades del gobierno federal, y genéricas las de los Estados federados.

En palabras de Mouskheli existen tres métodos distintos que determinan la división de poderes estatales entre la Federación y los estados miembros: el primero consiste en enumerar detalladamente las atribuciones de cada uno de los Estados; los otros dos se basan en una enumeración parcial (Marquet,1975:266).

Podemos encontrar otros dos métodos para la *distribución de competencias* que en opinión de Mario de la Cueva son:

1. El seguido por el sistema norteamericano: a este sistema corresponde la competencia originaria a los Estados miembros y a la delegada a la Federación, esta delegación existirá en tres casos;

- a) Cuando la constitución conceda expresamente una facultad exclusiva a la Federación;
- b) cuando se conceda por la constitución una facultad a la unión sin afirmar que es exclusiva pero prohibiendo simultáneamente su ejercicio a los Estados miembros;
- c) cuando se conceda determinada facultad a la Unión, que sea incompatible con su realización por cualquiera de las entidades federativas.

2. El seguido por el sistema canadiense: este sistema es lo contrario, las atribuciones no delegan expresamente a las estados miembros, se entienden reservadas a la Federación; (Marquet,1975:267).

En los Estados federales con un inadecuado desarrollo económico, se justifica aún más no mantener inalterado el reparto inicial de competencias, pues

una inmutabilidad en ese sentido podría dañar gravemente la estructura económica de la Nación. Precisamente por esta razón, es por lo que se hace indispensable la implantación de un reparto de competencias más equilibrado a fin de lograr un *federalismo cooperativo*. Es decir, otorgar a los Estados nuevas competencias constitucionales en materia fiscal, de aprovechamiento de recursos naturales y de corresponsabilidad con el ejecutivo federal, en materia de presupuesto público y obras públicas (Faya Viesca,1988:70).

Las facultades implícitas son aquellos medios legislativos necesarios para poder ejercitar alguna o algunas de las facultades expresas; lo que de ningún modo significa que el poder pueda invadir las facultades de los estados miembros, lo que sería una interferencia y usurpación de su autonomía (Carpizo,1973:40).

En México las facultades implícitas no han tenido un gran desarrollo debido a que la Federación ha aumentado su competencia a través de reformas constitucionales y no por medio del instrumento de estas facultades como ha acontecido en otros países (Carpizo,1973:41).

Así pues los criterios para la *distribución de competencias*, podría decirse que atienden tanto a las esferas gubernamentales como a la Constitución, porque establecen en la primera cuantos serán los ámbitos gubernamentales y en la segunda que en la constitución quedaran establecidas las facultades para los dos, o en su defecto las que no se encuentran explícitas para uno se entiende que lo son para el otro. Pero es la misma Constitución la que establece los ámbitos gubernamentales y los criterios para la distribución; como su nombre lo dice, éstos son susceptibles a la interpretación que se le dé por parte del representante o representantes del poder.

1.5 ORÍGENES DEL FEDERALISMO EN MÉXICO:

El origen del *federalismo* en México se puede remontar a la forma de gobierno establecido por la constitución de 1812 para España y sus colonias. Esta proveyó de un gobierno representativo y de independencia política a cada provincia (Barrera,1989:30).

Específicamente tiene lugar a partir de la independencia de México de España y fue además instaurado, como consecuencia de la misma; ya que la lucha por la independencia provocó a su vez divisiones, puesto que se formaron grupos, cuyos intereses diferían entre sí, esto obedeció a que, “*Al independizarse, nuestro país no contaba con un grupo naturalmente destinado a gobernar. La iglesia y el ejército estaban divididos y a pesar de la preeminencia alcanzada por el último, los aspirantes a su liderazgo se multiplicaban, sin lograr imponerse nacionalmente*” (Vázquez,1993:15).

Esta situación se vio aún más clara cuando el regionalismo fue uno de los principales motivos para la adopción del federalismo, debido a que las distintas facciones regionales se peleaban por ver cuál se quedaba al frente del país y hacer valer su supremacía por lo que el *federalismo* era un instrumento para evitar las luchas internas y las amenazas externas, las cuáles ayudaron a fomentar el nacionalismo (Vázquez,1993:17).

En cambio otra corriente estima que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que se manifestó en la creación de las diputaciones provinciales ordenadas por la constitución de Cádiz de 1812. Además, el *federalismo* en México sirvió para unir lo que se estaba desuniendo; por que algunas provincias, como Oaxaca, Guadalajara y Zacatecas habían declarado su separación de México y exigían como requisito para su reincorporación la implantación del régimen federal.

Por la razón anterior, se puede afirmar que la columna, la esencia del sistema federal respondió a una necesidad, por que si la solución federal no se hubiera implantado, México, probablemente, se hubiera balcanizado. Así el régimen federal sirvió para unir lo que se estaba desuniendo.

En ese momento el incipiente Estado independiente necesitaba una estructura de organización que le permitiera consolidarse como tal. Por esta razón adopta el *federalismo* como columna vertebral de su organización.

El *federalismo* se inicia exitosamente durante el gobierno de Guadalupe Victoria, aunque inmediatamente tuvo que afrontar los problemas que trajo

consigo la lucha por la independencia, como era obvio la reconstrucción del país no iba a ser fácil, *“se enfrentó a una gran deuda pública, arcas vacías y desorganización de los mecanismos de recolección de impuestos, al no haber dinero para poner en marcha al país, las esperanzas se cifraron en los prestamos extranjeros”* (Vázquez,1993:32).

El *federalismo* es presentado como una adecuación de la libertad a una *“población diseminada en un vasto territorio a tantas diferencias de productos, de climas, de costumbres, de necesidades”*, con el fin de que a través del pacto federal se extendiera *“la vida, el movimiento, la riqueza, la prosperidad a todas las extremidades”*, reforzando así el polo de la libertad para contener los excesos del poder federal y de los Estados.

El *federalismo* consignado en el pacto federal de 1824 dio vida a una federación con poderes federales dotados de escasas competencias y, además de una reducida capacidad de ejercicio, pues la parte de soberanía que los Estados concedieron tanto de hecho como de derecho a la Federación fue interpretada como una delegación transitoria (Carmagnani,1993:136).

Es conveniente aclarar que el régimen federal mexicano no ha tenido una continuidad histórica y se ha visto sujeto a interrupciones, como sucedió en el periodo de 1836 a 1847, en el que, al aprobarse las siete leyes constitucionales (1836) y posteriormente las bases de organización política de la República Mexicana, 1843, se instauró un régimen centralista (Barrera,1989:33).

En México tanto la descentralización como el pronunciamiento federal como ya lo había mencionado, viene de las provincias. Los debilitados iturbidistas fueron instrumento de la tendencia descentralizadora, como antes los borbonistas habían servido a la corriente republicana en contra de Iturbide (Reyes Heróles,1974:373).

El *nuevo federalismo* de los constituyentes del 1857 no se expresa exclusivamente en principios, sino también en la aplicación de los mismos a la realidad concreta. Ellos comprenden muy bien no sólo las funciones sino, también lo más importante, los límites del poder federal liberal. De allí que no solo hayan

abolido el fuero militar, que pondría fin a su condición de cuasi-poder transformando el ejército en una institución subordinada al poder constitucional.

Es esta tensión la que trató de equilibrarse de la misma manera gracias a que los nuevos elementos de matriz liberal –ciudadanía, elecciones y representación- empiezan a organizar los espacios regionales disminuyendo así la intensidad de la tensión preexistente. El pacto federal de 1824 puede entonces ser visto como el momento de reorientación de los elementos del antiguo régimen y su proyección hacia un nuevo horizonte (Carmagnani,1993:137).

El poder federal debía tener una esfera propia e independiente de la de los estados, ilustrada en la ley contra los bienes de todas las corporaciones y la nacionalización de los mismos, que llevó a la apropiación de estos recursos por parte del poder independientemente de donde estuvieran situados estos bienes. Esta última decisión representa la primera formulación de la autonomía financiera del poder federal (Carmagnani,1993:147)

A fines de la década de 1850, se ha completado la reelaboración de los principios federales gracias a la reorganización en un todo de los diferentes elementos provenientes de la *tradición confederal* y de la *descentralizadora* a través de una ruptura formal de dichas tradiciones con las libertades pactistas y su conexión con las garantías liberales (Carmagnani,1993:148).

El punto de partida del Estado federal y liberal era la organización de sus tres poderes, el ejecutivo, legislativo y el judicial, que no obstante su gran fuerza institucional poseen un muy bajo poder efectivo, real. Los poderes federales tratarán, en primera instancia, de afirmar su existencia y, en segunda, hacer coincidir su esfera de poder teórico con su poder real a fin de dar vida a una tensión creadora con los Estados (Carmagnani,1993:154).

El principio federal consignado en el artículo 40 de la constitución de 1857 ha sido casi un hecho descontado y una simple revitalización del principio contenido en la Constitución de 1824. Por ello, se tiene del federalismo de 1857 la imagen falsa de haber sido la forma institucional de poderes de *facto*, de tipo

esencialmente caudillista, sin resolver la articulación entre los poderes regionales - el de los Estados- y el del gobierno federal. (Carmagnani,1993:136.)

El principio del federalismo que encontramos en 1867 se caracteriza por establecer la existencia de dos esferas autónomas, la de la Federación y la de los Estados, unidas por un pacto que las obliga a la colaboración.

El *federalismo* en nuestro país no ha sido un verdadero *federalismo*, porque el poder se encuentra centralizado y los Estados miembros no son libres y soberanos como lo establece el artículo 40 de la Constitución³, ya que al constituirse en Entidades Federativas cedieron parte de su soberanía al Estado, el cual se encargaría de proveer a todos los Estados de recursos y los medios necesarios para su desarrollo.

Podemos resumir el proceso por el cuál ha pasado el *federalismo* en México por conducto de Roberto Ortega Lomelín (1994:16 y 17): quien dice que el federalismo que se adoptó no era nuevo, puesto que habían existido rasgos de él mucho tiempo antes de la Independencia de México. Este *federalismo* que se adoptó tiene básicamente tres pilares;

- ✓ El primero es la preexistencia de una organización federativa o confederada de la época prehispánica, de rasgos descentralizados.
- ✓ El segundo es el reconocimiento de que al surgir la nueva Nación, el *federalismo*, sirvió para unir lo que se estaba desuniendo.
- ✓ El tercero es el reconocimiento del éxito que tuvo su implantación en los Estados Unidos de Norteamérica, como solución para la unidad nacional.

1.6 NUEVO FEDERALISMO:

Actualmente el tema del *federalismo* ha ido cobrando mayor fuerza, gracias a las condiciones económicas, políticas y sociales que imperan en el mundo debido al problema de la globalización. Esta globalización es principalmente

³ Artículo 40.- 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.

económica ya que el mundo actualmente se ha estado regionalizando en zonas donde existen una gran cantidad de corporaciones multinacionales, las cuáles acaparan casi todo el mercado, dejando fuera de él a los pequeños productores (Molina,1997:940).

Para tener una mejor perspectiva de lo que es el actual *federalismo*, es necesario mencionar a Olaf Schultze (1991:60), quien señala que actualmente el *federalismo* debe cumplir ante todo con dos funciones:

- ✓ Separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, protección de las minorías a través de una autonomía territorial.
- ✓ Integración de sociedades heterogéneas, principalmente económica (pero también política y militar), que aspire, a la vez, a la autonomía sociocultural y/o política de la provincia o los Estados miembros.

El *federalismo* que propone Olaf Schultze (1991:61), tiende a conectar un cierto grado de unidad con un cierto grado de multiplicidad, es decir, que es necesario que se descentralicen los organismos estatales, municipales y regionales, para que se puedan manejar de una mejor manera los recursos con los que cuentan, ya que desde el interior se conocen los problemas y las zonas con más carencias, de tal forma que una mayor parte de los recursos serían destinados prioritariamente a dichas zonas, y así ir distribuyéndolos en orden de necesidades, contribuyendo con esto a la protección de las minorías. Con ello se podría dar una mejor integración económica y social de estas regiones con los demás Estados, en lugar de dejarlos fuera del proceso de desarrollo.

Por otra parte, en un régimen federal existen ámbitos gubernamentales diferenciados y autónomos entre sí, lo que da origen a distintas administraciones públicas: federal, estatal y municipal (nacional, regional y local) que poseen autonomía jurídico-política y capacidad económico-administrativa que les permite un amplio poder decisorio.

Continuando con el tema del *federalismo*, Pedro Martínez, dice que en el caso de México el discurso federalizador da la impresión de sugerir que los Estados asuman los costos de la pesada crisis fiscal que padece todo el sistema global (Martínez,1997:66). En los países con regímenes federales, la entidad que recibe las tareas estatales es la región o la entidad federativa; siendo así, el Estado centralista o unitario desaparece y los Estados miembros pueden influir a través de los mecanismos institucionales en las decisiones del poder central.

En los países Latinoamericanos, cuyas sociedades son heterogéneas, el *federalismo* tiene mucho que aportar, sobretodo, por la gran importancia de la población indígena y las diferencias del desarrollo económico de las distintas regiones, provincias, entidades federativas y municipios. Sin embargo, sólo algunos países son federales, entre ellos México, Brasil y Argentina (Martínez,1997:60).

En la actualidad, México también es parte de un movimiento descentralizador y democratizador que recorre el mundo. El impulso al “*nuevo federalismo*” es la respuesta a numerosos reclamos de Estados y Municipios que luchan contra el centralismo y la inequidad social, política y económica que conlleva (Martínez,1997:60).

En los últimos años el tema del *nuevo federalismo* y la *descentralización* han ido cobrando mayor fuerza debido a las condiciones que imperan en Latinoamérica y el mundo; pues precisamente los países latinoamericanos cuentan con una gran diversidad cultural y multiétnica, la cual no podemos seguir ignorando, ya que el antiguo modelo federalista no integraba realmente a todos los sectores del Estado.

Para que esto suceda, debe verse la descentralización como un medio para llegar a la integración nacional de todos los sectores en la vida política y económica, a través de la adecuada *distribución de competencias*, o mejor dicho de una redistribución de las competencias, sobretodo en los Estados y los Municipios.

CAPITULO II. LA DESCENTRALIZACIÓN.

En este capítulo hablaré de la Descentralización, qué es, a qué se debe su importancia, y porqué sin ella la autonomía no sería posible. Una cuestión que no se debe dejar de lado es la correspondencia que tiene con la Centralización, por esta razón antes de entrar en materia, es conveniente exponer qué es la centralización para tener un panorama más claro y concreto de la Descentralización.

2.1 RELACIÓN CENTRALIZACIÓN - DESCENTRALIZACIÓN:

Como nos pudimos dar cuenta, dentro de la historia del *federalismo* la centralización ha jugado un papel muy importante dentro del desarrollo del mismo, así como también la descentralización, en un régimen federal se presenta un hecho peculiar que es; el fuerte vínculo entre centralización y descentralización, debido a que el sistema federal oscila entre uno y otro extremo, por lo que es importante ver como se lleva a cabo esta relación y cuáles son las circunstancias por las que se realiza, para esto debemos reconocer tres cuestiones fundamentales:

La primera, es que ambos elementos se vinculan en reciprocidad, es decir, su oposición no se da como exclusión, sino como complementación; no es posible hablar de uno u otro extremo.

La segunda, tiene que ver con la carga ideológica asociada a tales conceptos, que ha perjudicado como negativa, retardataria y antidemocrática a la descentralización asociándola mecánicamente a ideas, tales como participación, autogobierno, democracia, etc.

La tercera, es que el proceso centralización - descentralización se tiene que

referir, necesariamente al régimen político que el país ha adoptado (Barrera,1989:126).

“En esencia, la separación fundamental entre la centralización y la descentralización consiste en que: algunas funciones del Estado son inherentemente mejor manejadas por el centro, mientras que otras, son inherentemente mejor resueltas por una estructura desconcentrada” (citado en Rodríguez,1999:29-30).

Un régimen federal es susceptible a oscilar entre la centralización y la descentralización, ya que en ocasiones se toman como complementarias, pueden utilizar la centralización para controlar ciertas funciones del Estado y la descentralización para algunas funciones de las entidades federativas, también puede suceder que la centralización se dé en un afán por mantener el control del Estado o la unidad nacional y paradójicamente después tratar de descentralizar para fortalecerse internamente.

2.2 CONCEPTO DE CENTRALIZACIÓN:

Vamos a considerar como centralización la idea que Barrera tiene al respecto: *“Centralizar, genéricamente, significa concentrar, es decir, unificar en un solo centro las posibilidades de actuar”. El diccionario de la Lengua Española precisa, que centralizar es: reunir varias cosas en un centro común, hacer que varias cosas dependan de un poder central. Asumir el poder público facultades atribuidas a organismos locales* (Barrera,1989:122).

En ese sentido este Autor agrega: *“El concepto nos refiere a dos elementos fundamentales: "qué" se concentra y "donde" se concentra. En términos político – administrativos, centralizar es unificar, acumular y monopolizar; las decisiones, las facultades y los recursos. La idea de unificar nos remite a reunir lo desperdigado, acumular significa hacer un cúmulo, un conjunto; y monopolizar quiere decir tener en exclusiva”*.

Así pues, *“centralizar política y administrativamente significa reunir e incrementar un conjunto de facultades, cuyo ejercicio exclusivo reporta un*

significativo poder de decisión para un solo ámbito u órgano de gobierno. En otras palabras, centralizar significa concentrar la capacidad de establecer los fines y usar los medios para lograrlos". "El concepto de centralización (y su correlativo descentralización) no es unívoco y sí multidimensional, al comprender factores políticos, económicos, culturales, sociales y geográficos" (Barrera,1989:123-124).

En un régimen federal, la centralización política deberá estar asociada a las relaciones de poder (políticas), que se establezcan entre las diversas entidades federativas que le dan sustancia. La *centralización política* es un proceso mediante el cuál los órganos federales del Estado (gobierno federal) acumulan facultades y recursos (posibilidad de vincular fines-medios) en menoscabo y en detrimento de las formas políticas locales o regionales (gobiernos de los Estados federados y municipios).

Habrá *centralización política* cuando los fines sociales sean establecidos por un solo y único centro de poder y los medios para su consecución estén bajo el control y jurisdicción de dicho centro, lo que significa que la centralización política conlleva necesariamente, una centralización administrativa (Barrera,1989:128).

Junto a la aguda centralización durante la Colonia hay decisiones descentralizadoras que varios autores afirman vinieron a constituir los gérmenes del futuro federalismo; debido a que creyendo que de una u otra manera podrían aminorar los efectos causados por la descentralización, mandaron formar en todas las poblaciones, cabildos o municipalidades y establecer audiencias, colegios, universidades, juntas y sociedades, para que ilustrándose la gente de las capitales y provincias inmediatas, se proporcionase ciudadanos capaces de defender sus derechos y los de sus compatriotas, contrapesando con sus luces, y representación de aquellos cuerpos, el poderío de los que reunían todo género de mando ((Reyes Heróles,1974:362).

Max Weber consideraba que el Estado moderno tiene una tendencia natural e irreversible hacia la centralización burocrática, ...una vez que los medios de producción se transfieren de la propiedad privada a la propiedad colectiva,

pues tanto el Estado moderno capitalista, como el socialista manifiestan una tendencia común hacia la centralización burocrática (Gil Villegas,1986:33).

Entre el Estado unitario y el Estado Federal no existen sino distinciones en cuanto al grado de centralización o Descentralización, en que se desenvuelven sus estructuras gubernativas. La diferencia entre estos regímenes radica en que los unitarios se colocan más hacia el extremo de centralización y los federales hacia el de Descentralización (Barrera,1989:26).

En un régimen unitario opera un solo ente político que ejerce el poder y control sobre la vida nacional y consecuentemente, centraliza la decisión política. Al respecto, Moya Palencia afirma que, aún en regímenes unitarios descentralizados, la descentralización es exclusivamente administrativa, es decir, creada y mantenida por el poder central, no es una descentralización política como sucede en regímenes federales. En cambio, en estos últimos coexisten ámbitos gubernamentales autónomos entre sí, cuya única restricción está dada por la observancia de los términos del pacto plasmado en la constitución (Barrera,1989:26).

En el siglo XIX la centralización significaba un fuerte control gubernamental de la economía. A medida que avanzaba la industrialización, este control gubernamental disminuía (originando también una mayor descentralización política) y conducía al rápido crecimiento económico. Así ocurrió en Gran Bretaña y en Japón que eran mucho más localistas y se desarrollaron más rápidamente que Francia y China que habían heredado fuertes burocracias imperiales (Rodríguez,1999:31).

Encontramos pues, que destacan principalmente dos tipos de centralización la política y la administrativa, es decir, que al encontrarse concentrado el poder político en unas cuantas manos se deriva en una concentración de las instituciones que se encargan de la administración del Estado, lo que provoca el debilitamiento de las entidades federativas, así como de los municipios que dependen de ellas, es por ello que la necesidad de descentralizar es indiscutible para cumplir adecuadamente con el *reparto de competencias*.

2.2.1 DIFERENCIA ENTRE CENTRALIZACIÓN Y CENTRALISMO:

Respecto a la centralización y diferentes aspectos del mismo, Barrera señala: *“Tanto la centralización como la descentralización refieren ventajas derivadas de su consolidación y contribución a la estabilidad y armonía política y social. Sin embargo, cuando sus formas de ejercicio son exacerbadas o dejan de reportar las ventajas de una dirección firme (centralización) y una participación pluralista (descentralización), tales conceptos devienen en “formas impuras”, en los que prevalecen sus efectos negativos, cuestionando así su propósito original; a tales “formas impuras” se les puede llamar, convencionalmente, centralismo y descentralismo o policentrismo autárquico”* (Barrera,1989:132).

De manera tal que el centralismo será pues, una deformación de la centralización que se asocia en su ejercicio político, al autoritarismo y a la autocracia; el descentralismo será una deformación de la descentralización cuya connotación está vinculada a las nociones de anarquía y autarquía.

Esta es la justificación para distinguir conceptualmente entre centralización y centralismo. La centralización es válida en tanto se constituye en un proceso generador del desarrollo regional y nacional; la centralización es cuestionable cuando se degenera en un centralismo burocrático, minimizador de otras instancias de gobierno y/o de poder.

La centralización política siempre corre el riesgo de actuar como elemento obstaculizador de la participación ciudadana y popular (ya sea inhibiéndola, mediatizándola o reprimiéndola), y subordinar a otras instancias y órganos gubernamentales. Es aquí cuando aparece el centralismo: la centralización deja de cumplir su función de unificación coordinada y empieza a sustituir a las autonomías locales y a succionarles sus recursos, atribuciones y competencias; es decir, cuando entra en una etapa de agente del deterioro político y de debilitamiento administrativo (Barrera,1989:133).

Rolando Barrera afirma, entonces, que la centralización, en sí misma, no es obstáculo al desarrollo de una nación, en tanto un gobierno central fuerte constituye un bien político insoslayable y proporciona una garantía de firme

dirección política y coherente acción administrativa del conjunto de las instancias gubernamentales. En términos políticos, la centralización ha permitido (y permite) afianzar la integración nacional, hacer frente a las agresiones externas y a secesiones internas y a disponer de un centro regulador que se convierta en un factor atenuante de los diversos desequilibrios regionales, mediante una distribución más equitativa de los recursos públicos (Barrera,1989:132).

Así pues, cuando se trata de centralización en sentido amplio, los elementos de poder y de gobierno se encuentran en un mismo punto, pero se supone que los estados miembros cuentan con autonomía para distribuir a su modo los recursos asignados, pero se hace improductiva cuando entorpece la participación pluralista y el desarrollo nacional, y cuando de centralismo se trata el poder político y económico se encuentra en una sola persona y es la que decide hacia donde deben dirigirse los Estados a su cargo, ésto provoca directamente un deterioro y estancamiento tanto político como administrativo.

2.3 LA CENTRALIZACIÓN EN MÉXICO:

El caso de México es una excepción, ya que durante el curso de su historia *federalismo* y *centralismo* han ido de la mano en diversos momentos, debido a que durante la Colonia el *centralismo* era el único modo de control que tenía la corona española sobre las provincias conquistadas, el poder residía en España, era unilateral y autoritario, de ahí que se expresara en México a través de sus representantes, los cuáles debían llevar a cabo las órdenes recibidas; pero con el tiempo estas circunstancias aunadas a la distancia con la corona y a las necesidades propias de las provincias, provocaron que se comenzaran a tomar decisiones por parte de las autoridades a cargo, de acuerdo a las exigencias de las situaciones que se presentaban y se hiciera más fehaciente la necesidad de una descentralización.

Es conocido por todos que en México el *federalismo* se ha caracterizado particularmente por su tendencia a la centralización de los órganos de gobierno, para ilustrarnos sobre este aspecto se menciona que: “*El Federalismo jamás ha*

existido, en México. Es un lugar indiscutible que la Nación mexicana ahora y siempre ha sido federal tan solo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista” (Tena Ramírez,1983:112).

A su vez Wheare hace referencia a México, Brasil, Argentina y Venezuela: *”las regiones para las cuales se han instituido gobiernos independientes en estas Constituciones latinoamericanas, no han tenido en muchos casos historia propia y gobiernos efectivos. Han sido divisiones meramente administrativas de un imperio. Han carecido de instituciones políticas propias, de suficiente arraigo para poder resistir la presión de la administración central. Y por esa razón entre otras, el gobierno federal no ha llegado a ser una realidad en estas Repúblicas” (Tena Ramírez,1983:112).*

Por su parte, Rodríguez agrega: *“En América Latina, sin embargo, a partir de la independencia los factores políticos tendían a apoyar un estado más centralizado, que pudiera controlar cualquier conflicto que surgieran entre caciques locales y regionales”. “la descentralización del poder y el relajamiento del control habrían significado la desintegración de las instituciones nacionales recién creadas” (Rodríguez,1999:33).*

Para esta autora, el Estado centralizado en México fue una necesidad que el desarrollo económico impuso, y además surgió con dos características incontrovertibles: primero, como un sistema federal en extremo débil reflejado en la carencia de autonomía de los gobiernos locales, y en el fuerte dominio de un solo partido político; segundo, como una gran concentración del poder económico, de la población y la actividad gubernamental en el área metropolitana de la Ciudad de México.

El ejecutivo federal tiene la facultad, en su calidad de integrador de todo el territorio nacional, de fungir en su calidad de autoridad central como orientador del desarrollo nacional. Esto significa que la acción del gobierno federal a través de sus secretarías de Estado, señala en buena medida el rumbo que debe tomar la administración pública local. Y en cuanto a la intervención directa del gobierno federal, se decide centralizadamente la ubicación regional de los esfuerzos y

acciones que lleve a cabo dicho gobierno central, en el ámbito de la República Mexicana. Las grandes obras y acciones públicas, tanto de parte de la administración pública central, como de la administración pública paraestatal, se deciden en el centro con la dirección que establece el Presidente de la República (Saldaña,1981:25).

Puede ser que el *federalismo* en México se haya encaminado por el rumbo de la centralización, pero eso no quiere decir que no existiera un pacto de colaboración, que los mecanismos para llevarlo a la práctica no fueron los correctos o acertados, o tal vez fueron los que se consideraron necesarios ante la problemática existente en esos momentos; y si tomamos en cuenta que el *federalismo* no es un sistema rígido, por el contrario adopta su particular modo de acción dependiendo de las propias características del país en cuestión. Entonces desde mi particular punto de vista, el *federalismo* en México si existe y ha existido, pero no se ha desarrollado del todo, pues todavía no alcanza el nivel de madurez necesario para contrarrestar del todo la centralización y resarcir las deficiencias que desde un principio ha tenido.

2.4 LA DESCENTRALIZACIÓN:

Ya está claro que es necesario descentralizar algunos órganos e instancias que ayudarán a fortalecer el pacto federal. En los últimos años, la descentralización ha cobrado mucha fuerza tanto en México como en los países Latinoamericanos, por ello es necesario comprender lo que en realidad es.

Cuando hablamos de descentralización, ello significa reconocer determinadas competencias a organismos, que no dependen jurídicamente del Estado. Para que esto pueda llevarse a cabo, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento. Un rasgo definitorio de ésta consiste en que es un acto que involucra a sujetos que detentan distintas personerías jurídicas. Como Boisier señala:

“Por otra parte, el concepto de Descentralización es consecuente con una tendencia opuesta pero recíproca al de Centralización. El diccionario de la Lengua Española refiere la siguiente definición de descentralización: “transferir a diversas corporaciones u oficios, parte de la autoridad, que antes ejercía el gobierno supremo de un Estado” (Barrera,1989:124).

Esta definición connota la característica esencial de la descentralización: la transferencia o traslación de un centro a otro u otros, del poder o facultad de decisión o ejecución. Es decir, la descentralización, en su sentido más amplio, implica la redistribución del poder político, sin que esto signifique de manera alguna, la pérdida o quebrantamiento de la unidad nacional, pero sí un cambio de las estructuras políticas y, consecuentemente, de las administrativas (Barrera,1989:124).

La descentralización debe entenderse como un proceso antes que una meta o un objetivo final logrado plenamente en cierto periodo. En lugar de ser algo que pueda lograrse, debe considerarse como una serie de medidas que se aplican para eliminar o por lo menos reducir el exceso de concentración (Rodríguez,1999:37).

Al respecto, Gil Villegas menciona: *“Para algunos, la Descentralización es prerrequisito de la democracia; para otros, la descentralización no es condición necesaria de las prácticas democráticas, pero ayuda a fortalecerlas y desarrollarlas; y para otros más, las tendencias oligárquicas de la vida política moderna, han llegado a tal punto, que la descentralización solo puede gestar nuevas estructuras oligárquicas, más pequeñas que la estructura centralizada nacional, pero de carácter más represivo” (Gil Villegas,1986:34).*

Como es fácil deducir la descentralización surgió como consecuencia evidente del desequilibrio generado por la dinámica centralizadora. Sin embargo, los esfuerzos iniciales por la descentralización se manifestaron como el hacer del mismo gobierno federal, trasladado geográficamente al interior del país, es decir, como una desconcentración (Ortega Lomelín,1994:33).

“...una vez que un gobierno decide descentralizar, por cualquier razón que sea, el problema siguiente consiste en decidir qué descentralizar. En un esfuerzo por conservar el mayor control posible, y dado que la mayoría de los esfuerzos de descentralización (por lo menos en las etapas iniciales), tienden a ser más bien tentativos y tibios, con frecuencia los gobiernos optan por descentralizar las tareas más rutinarias a favor de unidades subordinadas, mientras que las tareas estratégicas permanecen bajo el control del centro. Desde un punto de vista administrativo y político, el problema central consiste en decidir cuáles funciones se desempeñaran, donde y por quien” (Rodríguez,1999:30).

En un sentido mas amplio, Descentralización equivale a fortalecer el carácter federal de las relaciones entre los tres niveles de gobierno: Federal, estatal y municipal. Es decir, el carácter federal de la República Mexicana se define en oposición a un régimen centralista. En este sentido, descentralización es el fortalecimiento de la autonomía de Estados y municipios. Pero si por centralización se entiende la concentración territorial de recursos, personas, toma de decisiones, etc., todo acto desconcentrador se considera descentralización. Tambien se confunde a veces la descentralización con delegación de funciones cuando éstas, están muy concentradas en un persona o institución (Beltrán y Portilla,1986:92).

La descentralización es principalmente un proceso por medio del cual se llevará a cabo la devolución de las facultades, tanto administrativas como políticas con el fin de fortalecer la autonomía de los Estados y sus municipios, las que habían sido otorgadas constitucionalmente y que fueron absorbidas por el Estado federal.

Así pues, la descentralización adquiere una relevancia trascendental para el fortalecimiento de las autonomías, pero es importante tener cuidado al momento de realizarla, pues existen varios tipos de descentralización que deben estudiarse antes de decidir que se va a descentralizar.

2.4.1 TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN:

La descentralización en sus formas puras puede ser:

Funcional: Este proceso implica el reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a sólo un sector de actividad, al ente descentralizado.

Territorial: Este proceso presupone el traspaso del poder decisional a órganos cuyo ámbito de actuación, o cuya jurisdicción están constituidos por un territorio o localidad (Boisier,1991:32).

Espacial: La meta general es la búsqueda de un patrón de desarrollo urbano más balanceado, que disperse geográficamente la población urbana y las actividades económicas, entre asentamientos de diferentes tamaños a fin de prevenir o revertir los niveles de concentración elevados en una o dos áreas metropolitanas (Rodríguez,1999:39)

Política: Es la forma máxima de la función descentralizadora, se establece cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales; *“cuando la descentralización comporta formas de condicionamiento, jurídicamente disciplinadas, por parte de cuerpos electorales sobre las estructuras administrativas descentralizadas, se puede reconocer el carácter político de las estructuras descentralizadas y hablar de descentralización política, ya se refiera el fenómeno al nivel municipal o al provincial y regional”* (Boisier,1991:32).

Cuando la Descentralización política se lleva acabo en toda su extensión, se equipara a la democratización, a la participación ciudadana y al gobierno representativo. En esencia, otorga mayor poder político al conceder autonomía a los ciudadanos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones y en el control de los recursos (Rodríguez,1999:39).

La Descentralización Administrativa: *“es la transferencia de responsabilidades de planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y de sus dependencias a las unidades de campo, de las dependencias gubernamentales, unidades o niveles de gobierno subordinados, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas, autoridades de áreas*

regionales o funcionales u organizaciones no gubernamentales” (Rodríguez,1999:40).

Para Tocqueville *“la descentralización administrativa crea las condiciones propicias para el desarrollo de las instituciones locales y la participación ciudadana, esta era la gran ventaja de la descentralización estadounidense y una de las causas fundamentales a la que debían su prosperidad y cultura cívica”* (Gil Villegas,1986:39).

Ahora bien, si la centralización es principalmente política y administrativa, consecuentemente la descentralización corresponderá principalmente a estas instancias, veamos:

2.4.2 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA:

La descentralización política expresa una idea de derecho autónomo, a diferencia de la descentralización administrativa que representa un fenómeno de derivación del aparato político - administrativo del Estado.

La descentralización política no se entenderá sólo como el pacto de creación de los Estados federados o de la Federación, según el sentido histórico que corresponda, sino más bien será el proceso de consolidación de la autonomía y capacidades de los gobiernos regionales (estatales) y locales (municipales) que por razones históricas fueron debilitados en aras de la unidad nacional; lograr tal consolidación trasciende la mera apariencia administrativa y gubernamental y se adentra en procesos sociales y políticos (Barrera,1989:128).

Por su parte Victoria Rodríguez, considera que es el tipo de Descentralización más débil, más amplio y relativamente más fácil de ejecutar, de ordinario es también el primer paso que dan hacia la descentralización los gobiernos muy centralizados (Rodríguez,1999:39).

Respecto de la descentralización política, existen dos momentos en que puede ser explicada:

El primero cuando el ordenamiento jurídico supremo (la Constitución General) otorga a personas de derecho público las autonomías constitucional y gubernamental para decidir por sí mismas sus fines políticos. O de acuerdo con Moya Palencia: hay descentralización política cuando dentro de una misma unidad estatal las colectividades particulares que la forman gozan de una organización propia, conforme a normas que se dan por sí mismas, sin más limitación que las que establezca el pacto que las une a las demás. La descentralización política atañe a la acción de gobernar más que a la de administrar.

El segundo momento, se considera como la tendencia a la devolución de poderes a favor de entidades territoriales políticamente delimitadas. No es solamente una delegación de poder sino la asignación y respeto en el ejercicio de competencias propias y específicas, así como los recursos necesarios para su cumplimiento, todo ello legitimado mediante elecciones democráticas. En resumidas cuentas devolución de poder decisorio y de utilización de recursos. Este segundo momento va más allá de un reconocimiento formal de la autonomía política de los Estados federados; se adentra en la dinámica político - económica y, consecuentemente, administrativa, del régimen que los enmarca. Como lo indica Ramón Frías Fargas, *“La descentralización implica participación a nivel local en la organización de la cosa pública, con lo cual se asegura un mayor grado de democratización del proceso político, gracias a esta misma participación, por un lado y de la disminución del monopolio del poder central por el otro”* (Barrera,1989:129).

Del mismo modo este autor agrega: *“La descentralización política existe cuando en una unidad estatal, las colectividades que la forman tienen su propia organización y regulan su existencia tanto en la esfera de la comunidad particular como en la sociedad”*.

Además concilia poder y libertad, fortalece las relaciones entre el pueblo y el gobierno, y el ciudadano puede seguir de cerca la actuación de ambos (Pardo,1986:119-120). La descentralización administrativa estará referida, siempre a la forma de organización de la administración pública.

Este mismo autor dice que no se puede perder de vista la afirmación ya hecha de que la administración se encuentra condicionada y predeterminada por las instituciones políticas gubernamentales, en tanto que cumple con las finalidades y objetivos prefijados. Bajo tal enfoque, la relación Centralización-Descentralización administrativa queda condicionada por la relación Centralización-Descentralización política.

Esto significa que la descentralización administrativa no garantizaría, de por sí, una descentralización política, aunque esta situación pueda vislumbrarse como una condición necesaria (pero no suficiente) para la descentralización política. Por lo contrario, es una práctica política descentralizadora lo que permitirá a los estados la determinación de fines y la disponibilidad de medios concomitantes para lograrlos (Pardo,1986:131).

De manera tal que la descentralización política, implica, por una parte la creación de una estructura política propia de acuerdo a las normas de los Estados sin intervenir o interferir en el otro nivel. Por otra parte también puede tomarse como la intención de devolver el poder de ejercicio autonomía política y económica. De este modo se procuraría la participación de los Estados en las decisiones nacionales y robustecer la democratización.

Existe una especie de relación unilateral entre descentralización política y administrativa, notemos que la política puede ser una condición para la existencia de la administrativa, en tanto que una vez creados los canales de poder político se hace necesaria la presencia de mecanismos de ejecución y administración, es aquí donde la descentralización administrativa se hace necesaria, pero que ésta exista no involucra la presencia de la descentralización política, porque las instancias de poder pueden seguir centralizadas.

2.5 PROCEDIMIENTOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN:

El proceso que implica la descentralización debe seguir ciertos procedimientos, como pueden ser; la *Deslocalización*, *Desconcentración*,

Delegación y Devolución, estos en ocasiones pueden ser confundidos o tomados como equivalentes a la descentralización, veamos:

La Deslocalización: aparece como el acto de trasladar desde un lugar a otro del territorio actividades productivas, de servicio o de administración. Con la pura Deslocalización no cambia nada desde el punto de vista decisional, solo hay, solo hay un cambio de lugar (Boisier,1991:31).

La Desconcentración: es un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar en forma exclusiva y permanente decisiones dentro de la propia organización. Hay que tener presente que para desconcentrar no se necesita crear nuevos organismos, simplemente aquellas partes de la organización que se encuentran en niveles subordinados reciben atribuciones (poder) adicionales (Boisier,1991:31).

Estamos hablando de desconcentración cuando en un sentido totalmente administrativo, se realiza la devolución a nivel de oficinas regionales, de las actividades que las instituciones federales realizaban centralmente (Barrera, 1989:131).

Otra idea sugerente, es la siguiente: *“Se entiende generalmente como una transferencia de funciones, poderes y recursos a las oficinas estatales de dependencias centrales (federales). En términos generales, el centro realiza funciones normativas, de supervisión y control, de programación y presupuestación generales y de coordinación de operaciones regionales”* (Rodríguez,1999:42).

Este no es en proceso descentralizador, la desconcentración es más bien un fenómeno que se da cuando existe una descentralización administrativa. La desconcentración delega responsabilidades a otros niveles, pero siempre dentro de la misma organización, es decir que no crea organismos que se hagan cargo de estas responsabilidades.

A través de la *Delegación*, las secretarías de estado transfieren la responsabilidad de la toma de decisiones y la administración a organizaciones

semiautónomas, que no están enteramente controladas por el gobierno central, pero que, en último caso deben rendirle cuentas.

La *Devolución* fortalece las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales. En principio, esto implica una autonomía para los Estados y Municipios y por lo tanto es ilustrativo de un sistema federal. Cuando hay una devolución, algunos elementos importantes que fortalecen el control del centro se transfieren a niveles gubernamentales inferiores (Rodríguez, 1999:43).

En México la Devolución se equipara a la descentralización, su uso es doble: 1) funcional; cuando se transfieren poderes específicos a una organización descentralizada, y 2) territorial, cuando se transfieren programas y recursos a los niveles estatales y municipales.

Cuando el gobierno federal descentraliza por medio de la devolución, transfiere autoridad, funciones, programas y recursos y así otorga a la organización descentralizada una autonomía total (Rodríguez, 1999:44)

La Deslocalización y la desconcentración no son precisamente procesos descentralizadores, pues en el primero, las decisiones siguen a cargo del centro y solo cambian su residencia; en el segundo solo se otorgan un poco más de facultades a organismos ya establecidos. Con respecto a la delegación su nombre lo dice, consiste en ceder cierta autonomía a instituciones que dependen del Estado y la devolución tiene por objeto fortalecer las relaciones entre el Estado federal y las entidades federativas y los municipios al otorgarles las facultades que constitucionalmente les pertenecen, además de que puede realizarse cuando ya ha existido una descentralización.

De acuerdo con estas definiciones, podemos darnos cuenta que la descentralización es lo más aconsejable con respecto a los otros dos procesos; ya que la descentralización trae consigo la creación de organismos que serían los encargados de llevar a cabo el manejo de las competencias, pero estos organismos tienen que tener un reconocimiento jurídico para que puedan ser descentralizados.

2.6 LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO.

El problema de la descentralización de las funciones del sector público hacia los gobiernos regionales y locales comienza en la década de los ochenta. Los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo tomaron algunas medidas de descentralización, pero sin considerarlas elementos centrales de su política general. En su campaña presidencial de 1981-1982, el entonces candidato Miguel de la Madrid, agrupó en siete tesis su percepción de los principales problemas del país y las líneas generales de acción que se proponía seguir para impulsar su solución. Una de estas tesis se refería a la descentralización de la vida nacional. El proyecto expresado entonces proponía tres líneas principales de acción: fortalecer el federalismo, la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. *“La descentralización de la vida nacional, la buscaremos mediante el fortalecimiento del federalismo y del municipio, ampliando sus facultades en las tareas de desarrollo; el fomento de la producción y del empleo fuera de las grandes concentraciones urbanas; apoyo al campo, fortalecimiento de las ciudades medias y limitación del crecimiento de las grandes zonas de concentraciones urbanas, la desconcentración política, administrativa, económica y cultural...”* (Beltrán y Portilla,1986:91).

“El orden jurídico que enmarca la descentralización administrativa en el gobierno de Miguel de la Madrid, es el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en donde para justificar las enmiendas se señala que la administración pública debe transformarse, para enfrentar los retos de la evolución de un Estado Moderno”.

“...en las modificaciones a la ley destacaron dos decisiones importantes: la creación de la secretaría de la Contraloría General de la Federación, y el establecimiento de bases para el servicio público de carrera” (Pardo,1986.121).

El primer decreto contiene además modificaciones y adiciones a la estructura y funciones de las dependencias centrales, y a la estructura sectorial. Se hicieron modificaciones en la competencia de las Secretarías de Hacienda y Crédito público y Programación y Presupuesto.

En el segundo decreto de reformas y adiciones a la ley Orgánica se expresa con claridad la necesidad de fortalecer y complementar los mecanismos para la organización y resolución de los asuntos que competen a las secretarías de Estado y departamentos administrativos, así como precisar el significado de algunas disposiciones de la Ley orgánica (Pardo,1986:122).

“La decisión que tomó el gobierno de De la Madrid, para descentralizar las acciones públicas en varios ámbitos, parte de importantes reformas a los artículos de la constitución 115, 25, 26, 27 y 28, para satisfacer los requerimientos del sistema nacional de planeación, establecer convenios con los estados y concertar acciones con los particulares para realizar los propósitos de desarrollo. En estas modificaciones, el Estado conserva para sí la rectoría del desarrollo nacional y se reserva para los sectores sociales la tarea de recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y a los programas de desarrollo” (Pardo,1986:127).

CAPITULO III. LAS AUTONOMÍAS.

En este capítulo toca mencionar a la Autonomía que es un elemento crucial del Federalismo, pues como ya se ha mencionado, existen dos Entidades autónomas, coordinadas, independientes, pero que colaboran entre sí; por ello es muy importante definir que es, a que tipos de Autonomía estamos acostumbrados dentro del Sistema Federal y en que niveles ésta presente.

3.1 CONCEPTO DE AUTONOMÍA.

Autonomía puede revestir tanto un significado revolucionario como otro restaurador. Su más actual contenido revolucionario lo integra la llamada democracia de consejos (juntas); en ellas los miembros de grupos políticos económicos, como municipios y fábricas, han de dirigir por sí mismas sus asuntos, encargando a consejeros responsables y revocables en todo momento la realización del interés del grupo (Görlitz, 1980:39).

Autonomía quiere decir *“la aptitud de una entidad de darse sus propias normas de gobierno y administración dentro de los límites fijados por el pacto fundamental de la nación”* (Barrera, 1989:65).

Autonomía significa autolegislación jurisdiccional, en el mismo sentido Zanobini expresa:

“Autonomía es la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio, derecho que no solo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio, como las demás leyes y reglamentos” (Barrera, 1989:65).

Autonomía es pues, participación ciudadana; el ciudadano activo no queda reducido a la elección, sino que más bien se le abren constantemente posibilidades de participación en la política municipal.

Considero importante mencionar otros conceptos que en los últimos años se han ligado con la autonomía como son:

Autodeterminación; *“Se entiende por Autodeterminación o autodecisión, la capacidad que poblaciones suficientemente definidas desde el punto de vista étnico o cultural, tienen para disponer de sí mismas y el derecho que un pueblo tiene en un estado de elegirse la forma de gobierno. Se pueden distinguir, pues un aspecto de orden internacional, que consiste en el derecho de un pueblo a no ser sometido a la soberanía de un determinado estado contra su voluntad y de separarse de un estado al que no quiere estar sujeto (derecho de independencia política), y un aspecto de orden interno, que consiste en el derecho de cada pueblo a escoger para sí la forma de gobierno que prefiere”* (Bobbio,1991:124-128).

Autogestión: En sentido amplio, debe entenderse como un sistema de organización de las actividades sociales que se desarrollan mediante la cooperación de muchas personas (actividades productivas, de servicio, administrativas), para lo cual todos aquellos comprometidos en ellas toman directamente las decisiones relativas a su conducción, con base en las atribuciones del poder de decisión dadas a las colectividades y que define cada estructura específica de actividades (empresa, escuela, barrio, etc.). Aquí pueden reconocerse dos determinaciones esenciales del concepto de *Autogestión*. *La primera se refiere a que se anula la distinción entre quien toma las decisiones y quien las ejecuta, con referencia a las funciones de toda aquella actividad colectiva organizada sobre la base de la división del trabajo. La segunda, es la autonomía de decisiones de toda unidad de actividades, o sea que se supera la intervención de voluntades ajenas a las colectividades concretas para la definición del proceso de decisiones* (Bobbio,1991:128-131).

Autogobierno: Traducido del inglés *selfgovernment* tiene un significado impreciso, en Inglaterra se usa como equivalente de *communal autonomy*. En Inglaterra el autogobierno representó la fórmula organizativa, en la que se inspiraban las relaciones entre el aparato central y los poderes locales. A nivel

descriptivo, el *local government* se inspira en el sistema del autogobierno por cuanto se lleva a cabo a través de una variedad de entes que ejercen sus propias funciones, con un gran margen de independencia del gobierno central y son dirigidos por sujetos que expresan directamente a la base interesada (Bobbio,1991:132-136).

3.2 CARACTERÍSTICAS DE LA AUTONOMÍA.

La autonomía desde el punto de vista jurídico presenta las siguientes características:

- ✓ Está referida a una autonomía territorial y presupone por tanto, una descentralización política.
- ✓ El poder autónomo extrae su existencia y legitimidad del poder el Estado, considerado como una unidad (federación) y se consagra en la carta fundamental constitucional.
- ✓ Es un poder propio, pero limitado jurisdiccionalmente y sobre él prevalece el principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación.

Es un poder de darse sus propias normas, es decir, una potestad legislativa y reglamentaria en la aplicación de sus propias leyes (Barrera,1989:65).

Imprimiendo otro matiz, Pedro Martínez dice que se debe entender a la *autonomía* como una serie de derechos y principios. La comunidad debe tener el derecho a proclamarse existente, autodelimitarse, autodefinirse y autogobernarse con base en los siguientes derechos:

1. *Derecho a la autoafirmación.* Que asiste a toda colectividad a declararse existente y a ser reconocida como tal por otras colectividades.
2. *Derecho a la autodefinición.* Que es la capacidad de trazar fronteras y límites políticos y geográficos.
3. *Derecho a la autoorganización.* A dotarse a sí mismo de su propia norma fundamental.
4. *Derecho a la autogestión.* A gobernarse y administrarse libremente dentro de su propia normatividad (Martínez,1997:64).

En cambio, Héctor Díaz Polanco concibe a la autonomía como un sistema que engloba tres niveles concurrentes: el comunal, el municipal y el regional. A esto le llama el “principio de simultaneidad” (1997:53).

Una vez establecidos los derechos es conveniente mencionar los principios sobre los cuales se basa la autonomía:

Principio de subsidiariedad: en donde la colectividad inferior debe conservar todas las competencias y poderes que es capaz de ejercer eficazmente. Todo lo demás se debe transferir al ente superior. Bajo este principio, la sociedad debe construirse de abajo hacia arriba y el poder político ha de situarse en el nivel en el que surgen los problemas y dónde están quienes los sufren y saben cómo resolverlos. Esto requiere de una adecuación jurídica.

Principio de participación o unidad: las colectividades inferiores se asocian activamente a la toma de decisiones de la colectividad superior resultante, es decir, se debe propiciar la participación de las colectividades inferiores en la gestión de la colectividad superior.

Principio de cooperación: sin este principio una sociedad de grupos autónomos sería anárquica y atomizada. Autonomía no quiere decir autarquía e individualismo. Se complementa con la cooperación y la acción coordinada y global: *“todos dependemos de todos”*. Autonomía no significa soberanía, sino libertad limitada por la necesidad que las personas y comunidades tienen de los demás.

Principio de garantías: capaz de organizar y dar viabilidad y vertebración a la sociedad federal en su totalidad. La garantía jurisdiccional asegura la aplicación de las normas a cargo de los tribunales con competencia obligatoria, y la garantía de ejecución de las decisiones de los tribunales mediante órganos, incluso coercitivos (Martínez, 1997:64-65).

3.3 TIPOS DE AUTONOMÍA.

Autonomía formal: en el sistema federal mexicano, se puede subdividir en tres tipos que dan contenido a la actividad gubernamental de los Estados

federados y que según el menor o mayor grado de independencia con que se ejerzan respecto del poder central, se constituirán en elementos indicativos del grado de autonomía que ostentan.

Autonomía gubernamental: se deriva de la existencia de dos órganos jurídicos distintos, subordinados solo a la constitución y consecuentemente de una división del poder gubernamental en función del territorio, lo que exige que para su ejercicio, se dote a cada ámbito de competencias propias en razón de sus respectivos intereses locales o territoriales.

Autonomía constitucional: se refiere al derecho de los gobiernos estatales de otorgarse su propia constitución, leyes y reglamentos derivados, así como de establecer sus propias fuentes de recursos necesarios y suficientes para cumplir con sus fines.

Autonomía democrática: se relaciona con el hecho de que los Estados cuentan con órganos de poder gubernamental propios y no dependientes ni subordinados al gobierno federal, los cuáles se integran por autoridades electas directa y democráticamente por los ciudadanos asentados en su territorio (Barrera,1989:67).

3.4 DIMENSIONES DE LA AUTONOMÍA.

La autonomía estatal se ubica en dos instancias: la jurídico-formal y la material o real, ya que desde el momento de la concepción de la norma jurídica, hasta su interpretación y ulterior aplicación, se encuentran una serie de factores y circunstancias que originan una adecuación del precepto con la realidad misma.

La primera instancia está representada por la capacidad que tienen los gobiernos de los Estados federados para establecer, en su ámbito, aquellos fines y objetivos que consideren pertinentes para su desarrollo económico, político y social, y que como tales constituyen aspiraciones a alcanzar.

La segunda, en la que se materializan tales aspiraciones, y por lo tanto, se manifiesta la capacidad real de dichos gobiernos para lograr los fines y objetivos establecidos como resultado de su capacidad formal (Barrera,1989:66).

Dimensión Normativa: se vincula a la autonomía constitucional ya expuesta, y se entiende como la potestad legislativa que tiene los gobiernos de los Estados federados para dictar sus propias normas en el ámbito de su competencia jurisdiccional. Esta potestad encuentra fundamento en los artículos 40, 41, 115, 121 y 124 de la Constitución General de la República, los cuales son la base del ejercicio de la *autonomía estatal*, ya que establecen la voluntad del pueblo mexicano para constituirse en una República Federal compuesta de Estados libres y soberanos (autónomos), con competencias genéricas en su territorio y con libertad para organizar su régimen interior, siempre y cuando no se contravenga lo estipulado por la propia constitución.

Los elementos indicativos de esta dimensión tienen que ver con las características que presentan las constituciones, leyes, secundarias y reglamentos que emitan las legislaturas y ejecutivos estatales (Barrera,1989:69).

Dimensión Política: se entiende como todas aquellas facultades y atribuciones en el orden político, ya sea en la forma de adquirir el poder y la legitimidad políticos, o en uso de tal poder para organizar a la sociedad; como lo expresa Díaz de Liaño: la autonomía política implica la capacidad para el autogobierno y el cauce democrático de representación política, es decir, disponer de su propia potestad de orientación política supeditada a los límites fijados en la constitución.

Sus indicadores son: la medida en que se da un proceso de elecciones populares de manera libre e independiente para elegir a las autoridades estatales. Cuál es la autonomía relativa del gobernador del Estado, respecto del presidente de la República, así como su capacidad decisoria frente a otras instancias de poder (Barrera,1989:71-72).

Dimensión Económico-Financiera: Atañe al conjunto de atribuciones y facultades que permiten a los gobiernos de los Estados generar recursos económicos propios, asignarlos conforme a sus necesidades y prioridades, además de ejercer un control en el uso y aplicación de dichos recursos. Esto significa que la autonomía económica-financiera lleva implícita la autosuficiencia

presupuestaria fundamentada constitucionalmente en la existencia de una jurisdicción dual que da origen a dos fuentes de tributación distintas: la Federal y la de los Estados federados.

La capacidad de los Estados para generar recursos propios en el campo de sus atribuciones, la capacidad para asignar esos recursos propios a prioridades establecidas libremente por las administraciones estatales; el tipo de tributos estatales y la capacidad de las administraciones, para establecer sistemas eficientes de recaudación y control de recursos propios; el nivel de participación fiscal Estados- federados y viceversa (Barrera,1989:73-74).

Dimensión administrativa: se refiere al conjunto de atribuciones mediante las cuales se propiciará una racionalización en el uso de los recursos, a través del diseño y operación de instrumentos de planeación, organización y control necesarios para lograrlo. La dimensión administrativa, vincula los medios con los fines a efecto de arribar a la ejecución y a las realizaciones, mediante el uso eficiente de los recursos disponibles en el logro de los objetivos a alcanzar. Este hecho, que de suyo aparenta ser sencillo, reviste un alto grado de complejidad, ya que implica la combinación y manejo adecuado de las otras dimensiones ya mencionadas.

El grado de especialización, diferenciación e integración del aparato administrativo estatal, en el que se enmarca la definición de funciones y responsabilidades; la amplitud del sector paraestatal; los mecanismos intragubernamentales de coordinación; la capacidad de gestión administrativa, la cual puede identificarse a través del grado de profesionalización del personal, la eficiencia de los sistemas de apoyo administrativo e institucional, la capacidad para negociar y defender intereses locales ante las agencias federales en el Estado, tipo de servicios que prestan y monto de sus presupuestos en relación a los presupuestos estatales, la existencia de sistemas de información y estadística para la toma de decisiones gubernamentales; la participación en el proceso global de planeación nacional, entre los mas relevantes (Barrera,1989:76).

3.5 AUTONOMÍA ESTATAL.

La primer idea sobre autonomía estatal que consideramos, es la siguiente. *“Las entidades territoriales (estados federados) no son soberanas sino autónomas, es decir, tienen un poder limitado en razón del estado Federal del que forman parte”.*

El problema de la autonomía de las administraciones estatales debe vincularse a la cuestión de la autonomía de los gobiernos de los estados federados. Gobierno y administración pública constituyen una mancuerna inseparable ya que el gobierno se identifica con el conjunto de órganos a los que institucionalmente se les confía el ejercicio del poder político, proveyendo así de dirección política a una sociedad. Desde este punto de vista, la administración pública se constituye en una institución de gobierno, encargada de organizar las funciones para la realización de finalidades surgidas del proceso directivo de la política (Barrera,1989:63).

En un régimen federal los Estados se sujetan a la Constitución, aceptan una autonomía relativa, pero se mueven en un orden jurídico distinto y no subordinado al del gobierno federal, mismo que deben ejercer plenamente. El problema de la autonomía de las administraciones estatales, se plantea al referirlo a la capacidad de autodeterminación de los gobiernos estatales (en la que se incluye la potestad legislativa) y por la posibilidad de servir de contrapeso y control a un exceso de concentración monopólica del poder central (Barrera,1989:64).

El concepto de *autonomía* es fundamentalmente un concepto jurídico, pero no puede constreñirse solo por referencia a la capacidad que tienen los Estados federados de aprobar y poner en vigor aquél conjunto de normas jurídicas emanadas de su competencia legislativa, la *autonomía* debe trascender el mero aspecto jurídico e internarse en el ejercicio del poder político, de la capacidad administrativa y de la disponibilidad de recursos económicos, como elementos que sustanciaran la formalidad de la norma, proporcionándole vigencia real y positiva (Barrera,1989:65).

Para alcanzar una auténtica autonomía es preciso eliminar el control gubernamental y mantener sólo uno de carácter jurisdiccional, como un control de legalidad y no de otro tipo (económico, político, etc.). Los casos en los que se puede observar este tipo de legalidad son los E.U., Bélgica y Alemania.

En nuestra realidad político – administrativa, la autonomía de los gobiernos de los Estados federados, se explica en cierta medida por el grado de *autonomía* que tienen el gobernador como titular del órgano ejecutivo, respecto del titular del ejecutivo federal, es decir, del presidente de la República. Desde este punto de vista, un supuesto inicial a considerar es que, en tanto las capacidades decisorias y de arbitraje del gobernador (formales y materiales) sean mayores, mayor será el grado de autonomía que ejerza el gobierno del Estado federado y consecuentemente, su administración (Barrera,1989:64).

La autonomía permite que un gran número de decisiones se tomen al nivel más próximo al hombre, a los grupos de base, a las comunidades naturales, haciendo posible una mayor participación y responsabilidad (Martínez,1997:64).

La autonomía nos exige considerar un conjunto de problemas que tienen que ver, lo mismo con el control del territorio y la tierra, la producción y el manejo de los recursos, que con los derechos humanos, la ética y la política en un marco plural de culturas, sensibilidades y cosmovisiones (Díaz-Polanco,1997:49).

Tocqueville entendía el autogobierno local como escuela insuperable para la política democrática, porque desarrollaba la comprensión práctica de responsabilidades públicas y privadas, y porque la familiaridad con el procedimiento democrático y cooperativo en la resolución de asuntos cotidianos produce a la larga, respeto por el mismo procedimiento cuando éste opera a distancia. Esta situación que puede solo ocurrir con una descentralización administrativa, no solo contribuye a garantizar la libertad, sino que también promueve el bienestar, la prosperidad y estimula la energía social creativa (Gil Villegas,1986:39)

Entonces, tomando en cuenta lo que implica la descentralización político - administrativa, ésta sería el primer paso hacia la *autonomía regional*. Como dice

Arocena (1991:18), partir de un contrato entre partes autónomamente constituidas, la integridad del conjunto estará más asegurada que con mecanismos de control y coerción impuestos desde el centro. Este argumento es aplicable sólo si existen identidades regionales y locales donde sean necesarias las demandas descentralizadoras.

La problemática de la *descentralización* y la *autonomía regional* se encuentran inmersas en un contexto en el que la democracia juega un papel muy importante; ya que es el Estado mismo que al democratizarse y distribuir el poder emanado del pueblo soberano entre sus órganos, se ve obligado, por la misma lógica de la soberanía, a difundir su poder estatal en todo el territorio (Martínez,1997:64).

Ya que con esta acción se estaría dejando atrás la concentración de las competencias en manos del Estado, y se favorecería la participación de todos los niveles que integran el Estado (Federal, Estatal, Municipal y Comunal), en los aspectos económicos, políticos y sociales.

3.6 AUTONOMÍA MUNICIPAL.

La *autonomía del municipio* se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la constitución y las leyes locales. Anteriormente, los ingresos que correspondían a los municipios no estaban precisados en la Constitución General, dejándose a las legislaturas de los Estados el determinar cuáles eran los ingresos (Acosta,1996:45).

El municipio desde su nacimiento ha tenido limitado el ejercicio de su autonomía, ésta se circunscribe al ámbito político, tienen la libertad para nombrar a sus candidatos y realizar elecciones para elegirlos, su estructura de organización se basa en el ayuntamiento, el cual es equivalente al poder ejecutivo nacional.

El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado de elección popular directa..., está formado por regidores, síndicos, munícipes o ediles, el presidente municipal

también llamado alcalde, forma parte de este cuerpo. Su número puede variar, dependiendo de la importancia del municipio (Acosta,1996:48).

La *autonomía municipal* se puede tener presente de acuerdo a tres esferas principalmente:

1. *Autonomía política*. Esta se encuentra establecida y garantizada dentro del artículo 115 constitucional, *“en su primer párrafo, dice que, los estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. En la fracción primera del precepto se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal. Destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado”*.

“Actualmente en la constitución se establece, un procedimiento a seguir en este tipo de eventualidades, que consiste, fundamentalmente, en que: sólo las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, o suspender a alguno de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la legislatura; sólo por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes” (Quintana,1996:130-132).

2. *Autonomía administrativa*. La fracción segunda establece que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de *imperium*, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

“Se precisa, en la misma fracción segunda que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos,

circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados” (Quintana,1996:132-137).

3. Autonomía financiera; “se afirma, con razón, que la autonomía financiera es el sustento de lo otros aspectos de la autonomía municipal: el político y el administrativo.

Los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles, con las participaciones federales que correspondan al municipio y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo” (Quintana,1996:137-140).

El desarrollo del municipio está, por tanto, estrechamente ligado a la estructura regional de concentración económica, la que propicia la formación de unos cuantos grandes municipios, que tienden a concentrar los presupuestos destinados a los gobiernos municipales, con el fin de se amplíen en ellos los servicios públicos y la infraestructura necesarios a la actividad económica.

La concentración del ingreso en los grandes municipios, que por lo general son las capitales de los Estados, va aunada a la concentración de las actividades industriales, comerciales y de servicios, reproduciéndose la concentración económica y el atraso de las demás municipalidades, las que, por otra parte, tienden a despoblarse debido a la emigración de sus habitantes hacia aquellos municipios desarrollados que ofrecen mayores facilidades de empleo y mejores condiciones de vida (SEGOB,1985.30-31).

Al realizarse convenios de coordinación de los gobiernos municipales con la ayuda de los Estados, con la Federación, podría realizarse un mayor fortalecimiento de los municipios y tener presentes los problemas más urgentes para ellos y buscar conjuntamente como resolverlos, cosa que no pasa cuando

hay centralización pues se da prioridad a los problemas nacionales y a veces ni se conocen los problemas locales.

Es así como vemos que es necesario el trabajo interno de los Estados y los municipios para poder plantear dichos problemas ante los congresos tanto estatales como federal.

CAPITULO IV. LAS PERSPECTIVAS DE LA AUTONOMÍA REGIONAL.

En este capítulo su principal cometido es establecer cual es el medio que reviste a la autonomía regional, y cuales son sus perspectivas ante el Federalismo y las circunstancias que de ella se desprenden, además de plantear las respuestas a las preguntas que surgieron respecto a dicha autonomía.

4.1 ANTECEDENTES:

Todo problema tiene su historia y la de Chiapas comienza a partir de su anexión a México, que se da a partir de la consumación de la Independencia de nuestro país en el año de 1821, la superficie de su territorio abarcaba los 4,100,000 km² que tenía la Nueva España, pero al siguiente año, el 5 de enero se incorpora la capitanía de Guatemala, Chiapas, Honduras, Costa Rica y Nicaragua, su extensión territorial se incrementó.

El 1 de julio de 1824, al formarse la Confederación Centroamericana llamada “Provincias Unidas de Centroamérica”, los nuevos territorios adquirieron su independencia de México, excepto Chiapas, que mediante un plebiscito decidió anexarse a nuestro país incluyendo la provincia de Soconusco, el 12 de septiembre de 1824 (López,1980:223).

Posteriormente hubieron otros sucesos que provocaron la modificación del territorio, como fueron la independencia de Texas en 1835, la guerra con Estados Unidos y como consecuencia la pérdida de 2,240,000 Km² a través del Tratado de la Mesilla en 1853 (López,1980.223).

Aquí el autor hace una observación muy importante, con respecto a la división política interior, ya que dice sufrió numerosos cambios durante este periodo y fue definido por razones históricas y políticas, sin tomar en cuenta los factores económicos y geográficos, debido a esto surgieron graves problemas que

constituyeron evidentes obstáculos para su desenvolvimiento (López,1980:224).

Esta situación se encuentra visible a través de la historia de nuestro país, pues definitivamente, todas las decisiones que se tomaron se sustentaron en cuestiones políticas y de poder, dejando de lado otros aspectos de suma importancia para el desarrollo del país, como son los económicos, sociales, geográficos y culturales.

Remontándonos a las circunstancias que imperaban un poco antes del conflicto, la situación política, económica y social se encontraba de este modo:

A fines de 1993, el país se encontraba sumido en una serie de acontecimientos que mostraban un futuro muy variado; por un lado la existencia de problemas de índole nacional aún no superados (desempleo, educación, salud, poder adquisitivo, pobreza, etc.) y por supuesto la evaluación del “sexenio” de Carlos Salinas de Gortari, por otro lado, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, así como una sucesión presidencial que se perfilaba sin problemas.

La población mostraba gran preocupación por las cuestiones económicas como el desempleo, la inflación y la deuda externa, además de la seguridad pública y los impactos ecológicos que traería consigo la entrada en vigor del TLC.

1994 se perfilaba como uno de los años más intensos de la historia reciente de nuestro país, con respecto al tema político electoral; ya que a pesar de que la legitimidad del Presidente, en ese entonces Carlos Salinas de Gortari, seguía causando polémica, se tenía confianza en los comicios, puesto que éstos eran muy importantes para el país por ser la primera vez que se votaría por tres senadores por entidad federativa. Otra novedad era que las elecciones se realizarían en agosto y no en julio y que también era la primera vez que había tantos aspirantes a la presidencia de la República.

4.2 CONTEXTO.

Teniendo todas estas circunstancias como marco, el primero de enero de 1994, paralelamente a la entrada en vigor del TLC, surge uno de los principales

acontecimientos ocurridos en México en los últimos años, el conflicto armado en el Estado de Chiapas, el principal actor dentro de este conflicto es el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), junto a él están las etnias indígenas, que son uno de los motivos del levantamiento, pero su carácter es secundario, por decirlo de alguna manera, ya que a pesar de participar en el conflicto de una manera directa y esencial, es el EZLN quien los representa y “vela por sus intereses”; conflicto que tiene en sus más profundas raíces una desigualdad social, económica, política, ideológica y religiosa, entre las diferentes sociedades que cohabitan ese Estado de la Federación.

El conflicto en el sureste ponía en entredicho una de las características de la democracia como régimen: las relaciones entre la mayoría de los ciudadanos y el resto del cuerpo político, deben disponerse de tal manera que logre la coexistencia pacífica de los unos con los otros (Acosta,1996:89).

El fenómeno que se presenta cuando el EZLN propone y exige para las comunidades indígenas la *Autonomía Regional*, no es un reclamo nuevo, pues si recordamos una de las razones por las que el *federalismo* fue adoptado en nuestro país, fue para combatir los intentos centralistas, imperiales y monárquicos, con un claro propósito de unir a la Nación, a través del reconocimiento de las aspiraciones regionalistas de libertad y autonomía de las provincias (Ortega,1994.28). Solo que en esta ocasión se presenta de un modo más específico y enfocado a un solo sector de la población.

Pero como se puede observar con el paso del tiempo este argumento resultó engañoso pues el *federalismo* se tornó tan rígido que desembocó en situaciones similares a las que acontecieron cuando se adoptó. Por ello los zapatistas y los indígenas se rebelan con el fin de cambiar o reformar su condición, pero ese es sólo el principio.

En este conflicto convergen algunas vertientes, que anteriormente ya se habían manifestado, aunque claro guardando las debidas dimensiones entre uno y otro, son parecidos, pero definidos por las circunstancias políticas, económicas, y sociales de su tiempo. A mi parecer son dos principalmente: la primera es que

debido a la inconformidad de los indígenas, se suscitó un movimiento armado que trata de modificar el sistema de referencia vigente, para adecuarlo a sus propias necesidades y características, como sucedió, en cierta forma cuando México decide independizarse de España, en ambos casos los movimientos responden a una situación de extrema centralización y dominio; en el caso de Chiapas era lógico pensar que buscaban la autonomía con fines separatistas, tomando en cuenta que originalmente este Estado no pertenecía a nuestro país y que se anexó a partir de la Independencia. La segunda es que con este movimiento armado se busca reformar la constitución con respecto a la forma de organización y división territorial, como sucedió después de la revolución de 1910, que trajo consigo la modificación de la misma incluyendo el “municipio libre”, como la base de la división territorial.

La justificación que daba el EZLN a esta decisión de levantarse en armas justo el día en que entraba en vigor el TLC, fue que este hecho significaba el olvido total y el entierro de las etnias indígenas. Este argumento es muy válido si tomamos en cuenta que estuvieron sumergidas en el olvido y la marginación durante años, este acto que significaba el TLC, vendría a aumentar las desigualdades económicas y sociales.

El EZLN consideraba que muchos de los problemas que provocaron su rebelión podrían resolverse si se atendía su demanda fundamental: que en la constitución se reconozca su derecho a que existan gobiernos indígenas autónomos.

El reconocimiento (Proceso,1994:12) constitucional a la autodeterminación de los pueblos indios implica reformar los artículos 4^o, para que la autonomía sea legal, y 115 con el objeto de que pueda ser llevado al terreno de los hechos, por lo que deberán constituirse regiones pluriétnicas. *“En este artículo deben dejarse establecidas las funciones, las competencias y los órganos de gobierno de las regiones”*.

Ante el rompimiento del orden constitucional por parte del EZLN, - independientemente de lo plausibles de sus reivindicaciones o de la justificación

de sus reclamos- la solución ortodoxa hubiese sido acudir a los mecanismos establecidos expresamente en la constitución y en las leyes. Estos hubiesen tenido que constreñirse a algunos de las siguientes posibilidades:

- ✓ La suspensión de garantías y el otorgamiento de autorizaciones extraordinarios para legislar previstas en el artículo 29 de la constitución,
- ✓ La aplicación de la llamada “intervención reconstructiva” de los poderes federales, establecida en el artículo 119 (antes 122) de la Constitución; y
- ✓ El uso de toda la fuerza del Estado para someter el movimiento –incluyendo la acción militar en términos de la fracción VI del artículo 89 constitucional- y la aplicación del derecho a los responsables (Cossío,1998:25).

Luego de la sorpresa de los *zapatistas*, comenzó un proceso lento y tortuoso tanto para éstos y los indígenas, como para el gobierno federal y sus representantes, surgieron algunas organizaciones e instancias que fungían como intermediarios entre uno y otro, como son la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), con el fin de llevar a cabo negociaciones para satisfacer las demandas y poner fin al conflicto; luego de dos años por fin hay disposición de las partes y se firman los Acuerdos de San Andrés por medio de los cuáles ambos se comprometen a enviarlos a las instancias de debate y decisión nacional para que los aprobaran. Pero como ya sabemos, meses más tarde el gobierno federal somete ante un grupo de juristas dichos acuerdos y propone ciertas modificaciones, lo que provocó la respuesta negativa del EZLN ante tales modificaciones, por lo que a partir de entonces el conflicto se encuentra estancado.

4.3 LA COMUNIDAD.

Es importante dejar claro a que se refieren los *zapatistas* y los indígenas cuando se refieren a comunidades indígenas, utilizan esta denominación por que data desde la época de la Colonia, ya que debido al choque de civilizaciones las consecuencias no se hicieron esperar, pues una vez establecido el poder colonial,

no hallaban la manera de organizarlos para tener *“un mejor control y explotación de los pueblos indios. Tres posturas principales se enfrentaron: la que preconizaba la imposición del sistema español, sin concesiones de ningún tipo a los pueblos indios, la que recomendaba mantener separados a los indígenas de los españoles, y finalmente la que demandaba el reconocimiento de la autodeterminación india y la instauración de una autonomía acorde con el proyecto colonial”* (Díaz-Polanco,1997:19).

“Uno de los resultados más notables del proceso colonial fue la creación de la comunidad como núcleo sociocultural en el que encontraron abrigo las nuevas y múltiples identidades conformadas a lo largo de tres siglos.

La comunidad había existido antes del régimen colonial, pero con éste sufrió una alteración esencial. En el marco del nuevo régimen fue reconocida una autoridad autóctona constituida por caciques, principales y demás miembros de los cabildos organizados por los españoles. Pero en adelante en el ámbito jurisdiccional de la jerarquía india será la comunidad; y cada uno de los núcleos se vinculará directamente con el poder español, sin que intervenga entre comunidad y Estado colonial ninguna estructura política intermedia como expresión indígena de una autoridad supracomunal” (Díaz-Polanco,1997:19).

Así pues, si las comunidades indígenas demandan autonomía, entonces ¿por qué demandan precisamente autonomía regional y no comunal?, pues porque éstas ya se encuentran constituidas como tales en regiones específicas y por que no es una, sino varias las que demandan autonomía, y es por ello que requieren constituir regiones pluriétnicas.

Con respecto a los derechos que los indígenas exigen dentro del “nuevo marco jurídico”, como son derechos políticos, derechos de jurisdicción, derechos sociales, derechos económicos, y derechos culturales José Ramón Cossío apunta que, *“resulta difícil que, en principio, los cuatro primeros puedan ser considerados como derechos de lo pueblos indios. Mas bien se trata de un conjunto de competencias que estos últimos habrán de tener al organizarse jurídicamente, es*

decir, en tanto que los pueblos sean reconducidos a fin de constituir órdenes jurídicos” (Cossío,1998:65).

En el lenguaje jurídico usual, al conjunto de las posibilidades de determinación de los contenidos de las normas suele denominarse competencias, y al conjunto de las competencias se le podrá designar sin ningún problema como autonomía.

A cerca de este conflicto surgieron algunas preguntas, la primera, que se deriva de la postura de los indígenas ante el levantamiento y a su discurso de que no han sido tomados en cuenta, sino que por el contrario las medidas tomadas por los gobiernos tienen la intención de desaparecerlos; ¿acaso los indígenas no fueron contemplados dentro del pacto federal al momento de instaurarlo?, para mí, esto no sucedió así lo que pasó fue que al integrarse la Nación en un pacto federal, todos y cada uno de los miembros lo hicieron en igualdad de condiciones sin tomar en cuenta el origen, costumbres, culturas, creencias o tipo de raza a la que pertenecieran, todos eran mexicanos ante la ley o ante cualquier otra instancia, y como tales tenían los mismos derechos y también las mismas obligaciones.

Pero para responder concretamente a la pregunta considero conveniente, considerar la elocuente interpretación de Cossío: *"Dentro del orden jurídico se establecen una serie de diferenciaciones para las personas en razón a su edad, sexo, condiciones económicas, etc., pero ello no implica ningún tipo de desigualdad jurídica, pues todos somos sometidos a las normas en igualdad de circunstancias. Esto no implica ningún tipo de modificación a lo dicho anteriormente por dos razones: la primera, porque el ser indígena no era, precisamente una causa de diferenciación y, segunda, porque las diferenciaciones a los sujetos partían del concepto uniforme de nacionalidad y se hacían en los términos establecidos de manera general en el orden jurídico, lo cual implica que ningún elemento previo (étnico, religioso, etc.) tenía la posibilidad de ser considerado de un modo especial dentro de la lógica del orden jurídico nacional” (Cossío,1998:52).*

“El Estado nacional implica la asimilación de todos los grupos, fuerzas e individuos en un matriz fundamental, la integración de los actores productivos en un solo mercado, el reconocimiento una identidad común. La expresión de la soberanía ha significado la vigencia uniforme, en todo el territorio, sobre todas las personas, y por encima de cualquier otra pertenencia, de los atributos y características de lo nacional; el derecho nacional, la educación nacional, el proyecto nacional, las instituciones nacionales. En contrapartida, todo mexicano es admitido a la condición de ciudadano sin exclusiones; y es universal el acceso a los mismos derechos, garantías, tribunales y servicios, sin admitir fueros, estatutos privativos, reglas especiales o de excepción. Con lo que valga, todos pertenecemos a México; todos somos México. No hay ni suma de nacionalidades ni fragmentación de la soberanía ni categorías ciudadanas. Además, con la constitución, los atributos del ciudadano son cláusulas de un pacto social del que todos somos parte” (Pérez,1996:360).

Ya sabemos que existe la autonomía estatal y que la constitución contempla la autonomía municipal, y que las dos forman parte del pacto federal y constituyen la plataforma de nuestra organización nacional, pero si la última en especial no se ha podido desarrollar en todo el país, -porque hay que tomar en cuenta que han existido varios intentos de reformar y fortalecer a los municipios en diversos Estados de la República-, entonces ¿porqué optar por una autonomía con nombre y apellido?.

Como ya se ha planteado en este trabajo, las circunstancias que rodean el levantamiento armado responden a décadas de olvido y marginación, las cuáles son consecuencia de un sistema y un gobierno centralista, que no proporcionó las estructuras necesarias de desarrollo, tanto social como económico, los mecanismos de participación política siempre eran controlados y manipulados, si esto sucedía con la población más cercana a los núcleos de poder y decisión, pues los indígenas lo sufrieron aún más, y no sólo ellos han vivido esto, sino que también otros sectores de la sociedad sobre todo los más pobres y alejados del

centro. Años antes del conflicto ya se habían manifestado otros intentos indígenas por buscar el desarrollo para su comunidad, como son los Mayas Macehuales, los Zoques, los Chimalapas, etc.

Este escenario tiene su origen en que al no tener el estado contacto directo con las zonas más alejadas del centro, no puede tomarlas en cuenta o no les da el carácter de prioridad dentro de los principales problemas y no se les destina ni el cuidado ni los recursos suficientes para procurar un desarrollo más viable de las comunidades indígenas.

Ante la desesperación que provocaron las condiciones en que viven, así como la indiferencia de los gobiernos, aunado a un creciente neindigenismo que invade Latinoamérica, se sentaron las condiciones para que la bomba de tiempo que representaban estas circunstancias, explotara; y como no es suficiente solo con quejarse y protestar, sino que, cuando de verdad se quiere remediar un problema es necesario buscar y proponer las vías de solución; es por ello que los zapatistas y los indígenas propusieron y exigieron la solución a sus problemas por medio de la *autonomía regional*.

¿Es la *autonomía regional* la solución para los problemas de los indígenas?

Es del conocimiento general que la base constitucional de México descansa en el “municipio libre, pero sabemos también que esto no ha sido así, pues los municipios siempre han estado bajo el control del Estado al que pertenecen; pues como ya se había mencionado sólo existen, dos esferas autónomas e independientes por lo que estamos hablando entonces de un mito, es decir, en teoría si existe la autonomía municipal pero en la realidad concreta no ha existido. Es más, los municipios siempre han sido considerados como una pieza muy importante, pero dentro del segundo escalón de gobierno, podría decirse que sí existe la conciencia (gracias a la constitución) que son la base de la estructura de organización, sin embargo, no se consideran como un escalón más, sino que se incluyen en el segundo.

Este rasgo de los municipios es bastante visible en especial en el aspecto económico, porque los recursos presupuestales van del Estado federal a las entidades federativas y de estas a sus municipios.

Con respecto al significado de la autonomía de los municipios Miguel Acosta, nos dice que algunos tratadistas de autoridad reconocida han sustentado las tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el municipio. Consideran, en consecuencia, que los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región, sin embargo, consideramos que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la constitución, en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía (Acosta,1996:45) .

Como bien señala Quintana: *“Otra cuestión de primer orden que amerita el análisis sobre posibles modificaciones a la estructura constitucional del municipio, es la referente a la integración más clara de las etnias que componen a la comunidad municipal. De manera especial deberá tomarse en cuenta este factor en todos aquellos municipios cuya población es preponderantemente indígena, a fin de integrar prácticas de usos y costumbres a la estructura operativa y de toma de decisiones de los asuntos públicos de la colectividad”* (Quintana,1996:146-147).

Debido a las circunstancias que rodean la centralización del poder, es necesario que exista una autonomía para dar mantenimiento a nivel comunal a las principales fuentes de recursos y obtener el mayor provecho posible de ellos, de acuerdo a las necesidades primordiales de la comunidad, de esta forma se estaría dando una solución más rápida y directa a los problemas que los aquejan y de este modo, poco a poco irán saliendo de la situación de extrema pobreza y olvido en que han estado durante siglos.

Con todo lo anterior, a mi parecer no creo que sea la solución mágica a todos los problemas que aquejan a los indígenas, porque además muchos de los derechos que exigen les sean reconocidos dentro de la autonomía regional, de una u otra forma, ya se encuentran considerados dentro de la autonomía municipal, la diferencia es que no hace distinciones entre pueblos o comunidades.

Si se pusiera en práctica realmente el texto de la constitución y se le otorgara a los municipios la autonomía que les corresponde, mejor dicho y retomando la tesis de Victoria Rodríguez, si se les devolviera a los municipios la autonomía a la que tienen derecho, no tendríamos que estar pensando que hace falta una *autonomía regional*.

¿Ésta no resultaría contraproducente para ellos, y en lugar de integrarlos, no los estaría apartando aún más de la vida nacional?

“Sobreponer al orden orgánico de la República constitucional un orden funcional, estructuras y procedimientos indígenas ad hoc, equivale a instaurar un orden privativo y centralizado, y a cancelar el principio de igualdad. Es paradójico postular la desigualdad jurídica como condición para alcanzar la igualdad jurídica. Las comunidades indígenas pueden y deben ejercer los derechos de la autonomía municipal o sus derivados, correspondientes a los ayuntamientos y delegaciones municipales, a los municipios o a las regiones donde se asientan; pueden y deben ejercer los derechos colectivos que reconocen los artículos 4º y 27 constitucional; y pueden y deben hacer valer los derechos procedimentales y las garantías constitucionales para acceder a la justicia común a todos los mexicanos y de la cual están con frecuencia excluidas. Es igualmente importante pasar del orden constitucional simbólico al orden constitucional real, de los pactos míticos a los pactos vinculatorios y cumplidos” (Pérez, 1996.363).

Aquí el principal problema es que no ha existido un ejercicio real de autonomía de los municipios y para mí ese es el principal y primordial problema a resolver, puesto que si no ha existido una autonomía real, debe empezarse por ahí. Posteriormente, hablar de autonomías comunales o regionales, pero la

verdad a mi parecer, estas autonomías sólo provocarían un encapsulamiento de los indígenas y se estaría propiciando en lugar de una sana y pacífica convivencia, remarcar las diferencias sociales.

Así pues, si el gobierno acepta que la propuesta de autonomía de la comunidades indígenas se lleve a cabo, claro siempre y cuando éstas se encuentren dentro de los límites constitucionales, entonces tendría que procurar o prever la construcción de una estructura que articule y organice la autonomía de las etnias indígenas desde adentro, y por lo que veo, ésta será, más bien, de tipo municipal.

CONCLUSIONES.

El *Federalismo* es un sistema que tiende a combinar unidad y diversidad a través de un acuerdo, dentro del que se establecen las normas bajo las cuáles se regirán las partes que lo conforman, en este caso. El Estado federal y las entidades se encuentran unidas en un pacto de colaboración y coordinación, que a la vez establece y otorga autonomía para sí mismos, siempre y cuando no transgreda la esfera de la Federación. Es decir, cada una de las partes integrantes puede y tiene derecho a hacer y deshacer, dentro de su jurisdicción político-administrativa, lo que mejor le parezca respecto a la dirección que llevaran, -a esto se refiere la diversidad-; pero dichas libertades tienen un límite establecido por la Constitución General, y principalmente consiste en no sobrepasar su esfera de acción y poner en riesgo el pacto federal, -aquí es donde entra la unidad-.

Como lo propone el *federalismo cooperativo* deberían otorgarse nuevas *competencias constitucionales* en materia fiscal, de aprovechamiento de recursos naturales y de corresponsabilidad en el ejecutivo federal en materia de presupuesto público y obras públicas.

Esta situación es muy importante, porque a pesar de que los Estados y los municipios cuentan con autonomía, tanto financiera, administrativa y política, debe darse la colaboración entre ambas esferas, porque el poder Federal cuenta con autonomía financiera superior a la de los Estados miembros, y esto se debe a que cuenta con la exclusiva apropiación de los recursos, independientemente de la ubicación de los mismos.

Es irónico, que para mantener unidas a las provincias después de su independencia, algunas hayan exigido la instauración del *federalismo* para seguir perteneciendo a México, y en esta época, es precisamente el manejo y funcionamiento del Federalismo lo que provoca, que los sectores indígenas exijan que se renueve o reforme, el pacto federal.

Lo que propone el *nuevo federalismo*, en primera instancia, tiene mucho que ver con el *viejo federalismo*, pues también tiende a conectar unidad con

multiplicidad. En segunda instancia debe procurar dos cosas: la separación y delimitación del poder por medio de la división vertical de poderes, proveyendo la protección de las minorías a través de una autonomía territorial, así como también la integración de sociedades heterogéneas, principalmente económicas, pero también política y militar.

El *federalismo* que se aplica en nuestro país no ha sido un verdadero *federalismo*, porque el poder se encuentra centralizado y los Estados miembros no son libres y soberanos como deberían serlo y como lo establece la Constitución, sino que éstos cedieron parte de su soberanía al Estado, que se encargará de proveerles recursos y medios necesarios para su desarrollo. La centralización de poderes limita a los Estados y éstos a su vez a los municipios que los integran; por lo que los recursos no llegan a todos los niveles y se crean situaciones de pobreza lo que hace casi siempre inalcanzables hasta los servicios más esenciales como son escuelas, hospitales, transporte, etc.

Por lo tanto, de esta situación se deriva que las decisiones, tanto estatales como municipales sean tomadas desde el centro, lo que impide una verdadera integración económica y social. El problema de la autonomía en México es que se ha limitado al aspecto jurídico, o darse sus propias normas de funcionamiento y organización, pero en cuanto a los recursos económicos y administrativos, éstos siguen en poder del Estado.

Los problemas que se presentan a consecuencia del conflicto armado son problemas que anteriormente ya se habían manifestado, pero con otros tintes, y otras intensidades, y que por lo visto se seguirán presentando de muchas otras maneras y con otras caras, por que los problemas de fondo que son los realmente propician las desigualdades y las inconformidades, no se han resuelto, y la disposición de las autoridades por resolverlas solo se presta a conveniencias políticas y económicas.

La situación que imperó durante siete décadas, en las que el control del país estuvo en manos de un solo partido y de la gente que pertenecía a él, las estructuras de poder respondían solo a los intereses del mismo, tanto los

gobernantes como los líderes ya fueran políticos, sindicales o empresariales, etc., se encontraban tan sumergidos dentro del juego político y de intereses, como para darse cuenta que con determinadas acciones, creaban falsas expectativas de desarrollo, y por lo tanto de un mejor nivel de vida en la población, y que al velar únicamente por sus propios intereses, la decepción y el resentimiento social no se hacían esperar y muchos de los problemas políticos y económicos, así como étnicos y sociales, son resultado de las negligencias, sabotajes, saqueos, fraudes y enriquecimiento ilícito, que se acumularon durante estas décadas y que no podían callarse más; y en tanto que esta actitud siga imperando en las autoridades, los conflictos seguirán a la orden del día.

Lo que nos dejó ver el conflicto armado en Chiapas, fue que la estructura organizativa federal estaba y está aun muy distante de proporcionar autonomía a los Estados y muchísimo más a los municipios. Una cosa es clara, estas circunstancias siempre han estado presentes y se hicieron más evidentes en los últimos años, sin embargo, se tomaron a la ligera, y todo quedo en intentos de descentralización, pero nunca de devolver la autonomía conferida por la constitución a los mismos. Por esas razones cuando se da el reclamo directo y violento del EZLN en nombre de las comunidades indígenas, provocaron en primera instancia que millones de ojos voltearan a ver a los indígenas y su situación, en segunda instancia puso en jaque la estabilidad del gobierno federal, precisamente la del presidente de la República. En tercera instancia labró el camino para redefinir, en cierta forma las razones y características del pacto federal.

La cuestión de la *autonomía regional* reviste muchos significados si bien es cierto, y nadie duda que las comunidades indígenas son capaces de organizarse y constituirse en actores políticos y sociales, y que puedan administrar sus recursos, pero precisamente porque su experiencia es mínima y se reduce al ámbito comunal. Es por lo que se frena el cambio, sin ir más lejos, para el levantamiento armado, ellos solos no tuvieron la visión o la experiencia para hacerse escuchar, hasta que un grupo de personas ajenas a ellos y quien

sabe con qué intenciones llegaron a organizarlos estratégicamente y proveerles los medios y las herramientas para dicho levantamiento, es más, ¿cómo ellos mismos no se dan cuenta que no son autosuficientes para dirigir y administrar un paquete de ese tamaño?, y que por el contrario ante su inexperiencia y desconocimiento de las leyes son susceptibles de caer en manos de gente que quiera “buenamente” ayudarles, entonces, como darles el voto de confianza para otorgarles la *autonomía regional*, porque solos no lo hicieron, esa es una realidad.

Para que la *autonomía regional* encuentre un terreno fértil es necesario revisar y reestructurar las condiciones del *federalismo* y adecuarlo a los cambios internacionales y a las condiciones actuales del mundo, tomando en cuenta las características de nuestro país y las necesidades que tienen las comunidades indígenas. El paso siguiente, sería procurar una descentralización de las competencias del sector público, esto implica la creación de una personalidad jurídica propia, el otorgamiento de un presupuesto propio y normas propias de funcionamiento para las comunidades indígenas.

La posición del *federalismo* ante el reclamo de *autonomía regional*, en sentido estricto, su esencia, permanece inamovible; porque, si la máxima instancia del *federalismo* es la constitución y este descansa en una base de acuerdos y pactos, entonces por principio se ha reivindicado el camino de la *autonomía regional*, pues de ser un hecho violento a pasado a la negociación y firma de acuerdos; y en sentido amplio, al aceptar acuerdos y pactos requiere acto seguido propiciar la modificación de los artículos necesarios de la constitución suprema para garantizar el desarrollo y evolución de los pueblos indígenas.

Así pues la forma no cambia, pero el fondo debe adecuarse a las circunstancias que le rodean, y a las exigencias de los ciudadanos, es decir, el *federalismo* más que reformarse, debe crecer y evolucionar, pues las sociedades también crecen y evolucionan, por lo tanto las cosas que funcionaban hace unas décadas, ahora son obsoletas, pues los factores políticos y sobretodo económicos

que se desarrollan actualmente en el mundo, influyen de manera directa y provocan una agitada y complicada dinámica social.

Ante estos hechos el *federalismo* debe replantear sus objetivos, pero los que deben principalmente transformar sus objetivos completamente, son los encargados de dirigir la vida nacional; porque de lo contrario, el *federalismo* corre el riesgo de extinguirse ante los reclamos de autonomía y autogestión, lo que derivaría en una balcanización. Finalmente, lo único que buscan con la autogestión es mejorar la condición y expectativas de vida, y puesto que las autoridades no han cumplido con la función de proteger a las minorías y otorgarles los medios necesarios para su subsistencia, el camino a seguir es el de buscar los propios medios y mecanismos de acción para otorgárselos ellos mismos.

Ahora, si bien es cierto que la autonomía es una parte esencial del *federalismo*, una *autonomía regional*, no se encuentra prevista dentro de él, me parece que es inviable, por tres razones principalmente: la primera: es que sino se ha llevado a la práctica totalmente la autonomía municipal, ésta, que ya se encuentra plasmada en la constitución, en la realidad le falta mucho camino por recorrer, para que se concrete y realmente sea la base de la división y organización del país. Entonces ¿qué se puede esperar de una *autonomía regional* que ni siquiera se contempla constitucionalmente aún, y que solo se encuentra plasmada como una propuesta, y que además el proceso de negociación se encuentra estancado desde hace algunos años?.

La segunda y la tercera, se refieren a los usos y costumbres; que aunque refieren prácticas ancestrales, algunas son bastante retrógradas y humillantes, sobretodo para las mujeres, las cuales todavía son consideradas como mercancía en algunas comunidades o regiones, además que no tienen acceso a la educación y mucho menos pensar en la información concerniente a los anticonceptivos y planificación familiar, ellas tienen el derecho a decidir sobre su vida y su cuerpo, ese es un derecho inalienable que tienen todas las mujeres ya

sean indígenas o no; y la *autonomía regional*, lo único que haría, sería reafirmar el maltrato y los abusos hacía las mujeres.

La tercera, se refiere a la tema ecológico, que actualmente es preocupante, y las comunidades indígenas también juegan un papel importante dentro de él, pues cuentan con un territorio vasto en recursos naturales, que si bien podrían ellos explotar para su propio beneficio, es necesario tomar en cuenta que sus usos y costumbres no son la mejor forma de hacerlo, pues con el afán de buscar tierras de cultivo o para construir viviendas, recurren a la deforestación, pero la tala o quema de árboles resulta dañino para el ecosistema. Estas prácticas que se realizan todavía en muchas partes del país, sobretodo por campesinos, no se han podido erradicar, entonces si la autonomía se cristaliza, el problema ecológico se agravaría. Sin ir más lejos, el problema de la reserva de la biosfera de los Montes Azules, que es una zona ecológica protegida, ha sido víctima de asentamientos humanos y por lo tanto de la devastación.

Cabe aclarar, que no tengo absolutamente nada en contra de los indígenas, por el contrario, yo no creo que si las comunidades indígenas son integradas, dentro de la dinámica municipal o del *federalismo* corran el riesgo desaparecer, más bien, ese sería un trabajo interno que tendrían que realizar ardua y constantemente para no sucumbir ante los desafíos de la modernidad. Es un hecho que el Estado no puede hacer todo y resolverles también sus problemas de identidad y preservación de sus creencias.

Un ejemplo de ello lo he visto de cerca en Juchitán, Oaxaca, que se encuentra en el Istmo de Tehuantepec; en donde la mayoría de la población es bilingüe, pues además del español, aún conservan su lengua materna que es el zapoteco, sus costumbres y tradiciones, los trajes típicos, la comida tradicional, las artesanías, etc., todo ello sigue teniendo un fuerte arraigo, desde los abuelos hasta las nuevas generaciones, inclusive existe una fuerte difusión de las tradiciones tanto en el Estado, como en toda la República y el extranjero.

Todas estas características se encuentran enclavadas dentro de la vida municipal y ello no ha derivado en la pérdida de la identidad, o la discriminación,

pues la modernidad no está peleada con las tradiciones, la cuestión de fondo aquí es que las comunidades indígenas deben irse adaptando, aunque no quieran a las condiciones de vida que ahora imperan y seguir conservando su identidad como pueblo, pero aprovechar las oportunidades que la vida moderna trae consigo; tampoco pueden seguir encerrados en su mundo, porque éste no les garantizara por mucho tiempo la supervivencia, ni como pueblo ni como individuos.

La opción del municipio sería la mejor para ellos, pues aquí ya está establecido lo que exigen dentro de la *autonomía regional*, libremente pueden elegir a sus representantes y participar de la vida política, económica y social, sin perder la identidad como pueblo; además de tener más opciones de progreso y acceso a la educación, que con el tiempo se verán reflejadas en el bienestar social.

Por último, una cuestión que no hay que dejar de lado, es la participación ciudadana en el proceso de construcción de la verdadera *autonomía municipal*, pues los ciudadanos comunes, son los principalmente afectados de las medidas que se toman en las altas esferas de poder; el procurar mecanismos de participación directa dentro de la vida, ya sea económica, política o administrativa nacional, los ciudadanos se sienten parte importante del proceso de desarrollo, pero, al no permitir esta injerencia, lo que se provoca es que se sientan simples objetos, utilizados solo cuando los líderes pueden obtener beneficios de ellos, y por ende se genera apatía hacia los comicios y proyectos nacionales, lo que a su vez genera que las instancias de poder y administración nacionales se rolen entre unos cuantos, y regresamos a la centralización y concentración, y es cuento de nunca acabar.

Es necesario romper de tajo con este círculo vicioso y generar estructuras e infraestructuras descentralizadoras e incluyentes, y de este modo fortalecer la correlación y colaboración entre autoridades y ciudadanía, lo que se verá reflejado en el bienestar nacional.

BIBLIOGRAFIA.

- ✓ Acosta, María Teresa. *et al*, (1996). *El Ejército Zapatista de Liberación Nacional en la Reflexión Ciudadana*. En POLIS 95, México 1994: Política, Conflicto, Elecciones, Partidos y Ciudadanos, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalápa, México, pp.87-110.
- ✓ Acosta Romero, Miguel (1996). *El Espíritu del Municipio mexicano: Legislación, Administración Municipal y Federalismo*; en el *Municipio en México*, Coed. Archivo General de la Nación/ Centro Nacional de Desarrollo Municipal/ Secretaría de Gobernación, México, pp. 37-64.
- ✓ Alberti Rovira, Enoch (1996). *El Federalismo actual como Federalismo Cooperativo*. En Revista Mexicana de Sociología, vol. 58, num. 4, octubre-diciembre de 1996, pp. 51-68.
- ✓ Arocena, José (1991). *Algunas dimensiones del concepto de Descentralización*, en Dieter Nohlen (Coord.): *Descentralización política y consolidación democrática*. Europa y América del Sur, Coedición Nueva Sociedad/ Sociedad Editorial Síntesis, Venezuela, pp. 17-22.
- ✓ Barragán Barragán, José (1978). *Introducción al Federalismo, (La formación de los poderes en 1824)*. Ed. UNAM, México, pp. 372.
- ✓ Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreira, María del Pilar (1989). *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados*. Coed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C./Universidad Autónoma del Estado de México, México, pp. 209.
- ✓ Beltrán Ulises y Portilla Santiago (1986). *El Proyecto de Descentralización del Gobierno Mexicano (1983-1984)*. En Torres Blanca (Comp.): *Descentralización y Democracia en México*. Ed. El Colegio de México, México, pp. 91-117.
- ✓ Bobbio Norberto. *et al*, (1991). *Diccionario de Política*. Ed. Siglo XXI, México, pag. 124-136 y 679-693.
- ✓ Boisier, Sergio (1991). *La Descentralización: un tema difuso y confuso*, en

Dieter Nohlen (Coord.): *Descentralización política y consolidación democrática*. Europa y América del Sur, Coed. Nueva Sociedad/ sociedad Editorial Síntesis, Venezuela, pp.23-40.

✓ Carmagnani, Marcello (1993). *El Federalismo Liberal Mexicano*. En Marcello Carmagnani (Coord.): *Federalismos Latinoamericanos: México /Brasil/ Argentina*, Coed. El colegio de México/ Fideicomiso Historia de las Américas/ FCE, México, Pág. 135-179.

✓ Carpizo, Jorge (1973). *Federalismo en Latinoamérica*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 85.

✓ Carpizo, Jorge (1973). *La Constitución Mexicana de 1917*. 2ª edición, Ed. UNAM, coordinación de Humanidades, México, 386 pp.

✓ *Constitución política, de los Estados Unidos Mexicanos* (1999). Título segundo, capítulo I, Artículo 40 Ed. Porrúa, México, pp. 147.

✓ Correa, Guillermo. *et al*, (1994). *Representantes Zapatistas*. En Revista *Proceso* num. 904, febrero de 1994, Pág. 12-15.

✓ Cossío Díaz, José R. *et al*, (1998). *Derechos y Cultura Indígena; los dilemas del debate jurídico*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 435.

✓ Díaz Polanco, Héctor (1997). *La Rebelión Zapatista y la Autonomía*, Ed. Siglo XXI, México, pp. 243.

✓ Faya Viesca, Jacinto (1988). *El Federalismo Mexicano (Régimen Constitucional del sistema Federal Mexicano)* Ed. Porrúa, México, capítulo tercero.

✓ Gil Villegas, Francisco (1986). *Descentralización y Democracia: una Perspectiva Teórica*. En Torres Blanca (Comp.): *Descentralización y Democracia en México*. Ed. El Colegio de México, México, pp. 33-47.

✓ Görlitz, Axel (1980). *Diccionario de Ciencia Política*. Ed. Alianza Editorial, España, Pág. 38-45 y 279-283.

✓ Lanz Duret, Miguel (1984). *Derecho Constitucional Mexicano, (y consideraciones sobre la realidad política de nuestro Régimen)*. 5ª. Edición, Ed. Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., México, 419 pp.

✓ López Rosado, Diego G. (1980). *La Burocracia en México; México*

- Independiente (1821-1910)*, 3^{era} parte, Ed. Secretaría de Comercio, México.
- ✓ Martínez Martínez, Pedro (1997). *Federalismo y Descentralización Contemporáneos*, en *Gestión y Estrategia* núm.12 y 12, UAM Azcapotzalco, México, enero- diciembre 1997, pp. 58-68.
- ✓ Marquet Guerrero, Porfirio (1975). *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 437pp.
- ✓ Molina, Ivan (1997). *Nueva Regionalización mundial, Desarrollo Local y Gobernabilidad*, en *comercio exterior* núm., BANCOMEXT, México, noviembre de 1997, pp 929-942.
- ✓ Ortega Lomelín, Roberto (1994). *Federalismo y Municipio*, FCE, México, pp.199.
- ✓ Pardo, María del Carmen (1986). *La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo*. En Torres Blanca (Comp.): *Descentralización y Democracia en México*. Ed. El Colegio de México, México, pp. 119-133.
- ✓ Pérez Correa, Fernando (1996). *Las Comunidades Indígenas. ¿Integración o Autonomía?* En *Transición Mexicana*, Ed. UNAM, México, pp. 370.
- ✓ Quintana Roldan, Carlos Francisco (1996). *La Autonomía Municipal y el Nuevo Federalismo*, en *el Municipio en México*, Coed. Archivo General de la Nación/ Centro Nacional de Desarrollo Municipal/ Secretaría de Gobernación, México, pp.121-149.
- ✓ Reyes Heróles, Jesús (1974). *El Liberalismo Mexicano*. Tomo I, Ed. FCE, México, pp. 460.
- ✓ Rodríguez, Victoria E. (1999). *La Descentralización en México: de la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*. Ed. FCE, México, 335 pp.
- ✓ Saldaña H., Adalberto (1981). *El Estado en la Sociedad Mexicana*, Ed. Porrúa, México.
- ✓ Schultze, Rainier - Olaf (1991). *El Federalismo en los Países Industrializados: una perspectiva comparada*, en Dieter Nohlen (Coord.): *Descentralización política y consolidación democrática*. Europa y América del Sur, Coedición Nueva

Sociedad/ sociedad Editorial Síntesis, Venezuela, pp. 59-71.

✓ Secretaría de Gobernación (1985). *El Desafío Municipal*, Ed. Centro Nacional de Estudios Municipales, México, pp. 317.

✓ Tena Ramírez, Felipe (1998). *Derecho Constitucional Mexicano*. Trigésima segunda edición, Ed Porrúa, México, 653 pp.

✓ Vázquez, Josefina Zoraida (1993). *El Federalismo Mexicano, 1823-1847*. En Marcello Carmagnani (coord.): *Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*, Coed. El colegio de México/ Fideicomiso Historia de las Américas/ FCE, México, Pág. 135-179.