

# Federalismo y democracia en México

VÍCTOR MANUEL MUÑOZ PATRACA

## Resumen

Este trabajo se inscribe en la perspectiva teórica que considera el replanteamiento del federalismo como un paso ineludible en el camino de la democratización del país. En él se hace un breve repaso de los principios del federalismo, de la evolución del modelo en Estados Unidos y los intentos recientes de reforma. Igualmente se analizan la evolución de los postulados originales en el periodo posrevolucionario y la situación actual del federalismo en México, así como experiencias recientes de gobiernos municipales que han generado una amplia participación social demostrando las ventajas que, en términos de eficacia y legitimidad, se obtienen del intercambio entre el gobierno y la ciudadanía.

## Abstract

In this paper the author assumes that the democratization process in Mexico requires the review of the federalist functioning. This article comprises two main parts: first, a study of the principles of federalism; its origins and the recent evolution of the model in the United States; and second, the adaptation of the federalist thought to for the Mexican reality after the Revolution of 1910-1917, its practical effects and its present situation, especially the experience of local governments, that reflect a new advance in social participation and its advantages in terms of governmental effectiveness and political legitimacy.

---

**E**l federalismo es la primera expresión descentralizadora del Estado, misma que responde al reconocimiento de una comunidad de intereses y al deseo de una relativa independencia de los distintos grupos que integran la sociedad. Los dos ejes en los cuales se mueve son formación política y organización territorial. Entre esos dos márgenes se encuentra la definición del problema y la solución a su equilibrio.

En el caso de México, un Estado organizado sobre la base de un modelo federal que funciona como una entidad altamente centralizada por razones históricas, políticas y culturales que han sido objeto de numerosas y esclarecedoras reflexiones, la democratización del

---

---

régimen exige la revisión del federalismo tal y como funciona actualmente.

Las críticas al centralismo existente se orientan en diversas direcciones. Algunos lo consideran como un obstáculo a la gestión gubernamental, por lo que proponen un replanteamiento amplio del federalismo, que permita superar la inconformidad respecto a su funcionamiento y mejorar la eficiencia y honestidad en el terreno administrativo.<sup>1</sup>

Para otros, el centralismo es un obstáculo a derribar en el camino de la democratización del país. El fortalecimiento de la oposición política al Partido Revolucionario Institucional (PRI), conlleva una mayor participación de la sociedad en diversos estados, misma que ha encontrado en el ámbito municipal un espacio propicio para la búsqueda de solución a los problemas de la convivencia social. Los logros obtenidos por esta participación han creado expectativas sobre el futuro de la democracia.

En este trabajo haré, en una primera parte, un breve repaso de los principios del federalismo, de las propuestas originales surgidas en Estados Unidos, de la evolución del modelo original hacia un gobierno dominado por el poder federal y los intentos recientes de reforma. En la segunda, presentaré mi punto de vista sobre la situación actual del federalismo en México desde la perspectiva del avance democrático del país.

## **Federalismo y teoría política**

La idea federal contenida en la Constitución de los Estados Unidos de 1787 se fundamenta en la existencia de una comunidad política que cuenta con dos niveles de gobierno, el federal y el estatal, ambos comprometidos en el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la Unión: la justicia, la seguridad, la defensa y el bienestar general.<sup>2</sup> Esta Constitución contenía una visión del desarrollo de la economía nacional y los federalistas estaban convencidos de la im-

<sup>1</sup> María del Carmen Pardo, "La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994.

<sup>2</sup> *Constitución de los Estados Unidos (1787)*, reproducida en *Textos constitucionales*, Barcelona, EUB, 1995.

portancia que tendría, para el sistema que defendían, la salvaguarda del derecho de propiedad.

Al respecto, Madison escribió que el fin primordial del gobierno consiste en ordenar los variados y opuestos intereses que dividen a la sociedad y cuyo origen se encuentra en la desigualdad en la distribución de las propiedades. La protección de cada uno de los intereses en juego da lugar, a su vez, a las distintas facciones políticas, cuya nefasta influencia en las instituciones es inevitable aunque se pueden contrarrestar sus efectos negativos mediante el principio republicano, es decir, la representación.

Como señala Samuel H. Beer, para Madison los grupos que defendían intereses específicos —los terratenientes, los comerciantes, los banqueros y otros grupos profesionales y de propietarios, todos ellos formados bajo el impulso del desarrollo del capitalismo— constituían el motor de la política, pero también el origen de las facciones.<sup>3</sup> Dada la importancia que esos grupos tenían en la discusión y deliberación de las decisiones de carácter general —del pluralismo que introducían en la vida política del país— era necesario asegurar su representación. La división de poderes y el sistema de votación propuesto por la Constitución, impedirían que la mayoría lograra imponer sus intereses por encima del bien público y los derechos de la minoría.<sup>4</sup>

Con base en el antecedente de la fracasada Confederación de 1781, en *El federalista* —la serie de artículos escritos por Hamilton, Madison y Jay— se buscó resaltar las ventajas del Estado federal recién adoptado y explicar los mecanismos institucionales que asegurarían la unidad del pueblo estadounidense. La idea central era que los ciudadanos se mantendrían “firmemente unidos” bajo un gobierno federal dotado de poderes suficientes para todos los fines generales y nacionales; poderes, sin embargo, claramente delimitados como resultado de la creación de un sistema racional de equilibrios.

---

<sup>3</sup> *To Make a Nation. The Rediscovery of American Federalism*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1993, p. 385.

<sup>4</sup> *El federalista*, X, *op. cit.*, pp. 35-41. Meses después, Madison regresaba sobre el sistema electoral: “La Cámara de Representantes habrá de ser elegida directamente por el pueblo, el Senado por las legislaturas de los Estados, el Presidente por los electores designados por el pueblo con este fin y, por lo tanto, habrá pocas probabilidades de que un interés común ligue a tan distintos sectores en una preferencia a favor de una clase especial de electores” (p. 255).

---

Una primera división de poderes era la derivada de la existencia del Estado federal y de los estados miembros. Estos últimos con un grado de soberanía que hiciera posible el cumplimiento de las atribuciones que, de acuerdo con la definición hecha por la propia constitución, quedaban dentro de su ámbito de poder. La segunda se fundamentó en la convivencia de un poderoso ejecutivo federal, dos cámaras —una representando a la nación, la otra a los estados— y una suprema corte de justicia, garante de la constitucionalidad de las leyes, con un peso político desconocido hasta entonces.<sup>5</sup>

La combinación del federalismo con una efectiva separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial tanto a nivel federal como estatal,<sup>6</sup> constituyeron la gran aportación de los hombres de 1787 al lograr una separación territorial y funcional de los poderes que permitió el control mutuo de un nivel por el otro sin violentar la soberanía de ninguno.

Alexis de Tocqueville consideró al federalismo estadounidense como “un gran descubrimiento de la ciencia política” de la época. Sin embargo, él mismo se encargó de subrayar que el sistema propuesto correspondía estrechamente a las características de los ciudadanos estadounidenses que contaban con la instrucción, la información y el hábito que les permitía desenvolverse en un sistema basado en ficciones legales, en el cual era sumamente difícil separar la soberanía de la Unión de la de los estados.

El federalismo estadounidense no podía, a su juicio, adoptarse por otros pueblos, y para ejemplificar utilizó el caso de México:

Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la constitución de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo

<sup>5</sup> Alexis de Tocqueville inicia su análisis sobre el poder judicial en Estados Unidos aclarando: “he creído necesario consagrar un capítulo aparte al poder judicial. Su importancia política es tan grande que me ha parecido que sería tanto como disminuirla a los ojos de los lectores hablar de ella brevemente”. *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 4a. reimp., 1984, p. 106.

<sup>6</sup> Según Bernard Schwartz, una de las razones que explica la eficacia del federalismo estadounidense es el funcionamiento coordinado del gobierno estatal, dotado de un legislativo, ejecutivo y judicial plenamente desarrollados; característica que suele dejarse de lado por los estudiosos de los gobiernos comparados. Véase *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, Cívitas, 1984, p. 28.

el espíritu que la vivifica. La soberanía de los estados y la de la Unión, al salir del círculo que la constitución había trazado, se invadieron cada día mutuamente. Actualmente, México se ve arrastrado sin cesar de la anarquía al despotismo militar y del despotismo militar a la anarquía.<sup>7</sup>

El pesimismo de Tocqueville no desalentó la creación de nuevos estados federales. El federalismo se difundió por el mundo. En América, además de México, Argentina, Brasil, Venezuela y Canadá adoptaron esa forma de gobierno. La India y Pakistán, tras su independencia de Gran Bretaña, se convirtieron en sendas repúblicas federales. En Europa, la vieja Confederación Helvética se convirtió en la Confederación Suiza, la Alemania dividida tras la derrota del nazismo se convirtió en dos estados, y uno de ellos, correspondiente a la parte occidental del territorio, se organizó como república federal; Austria es una república federal. Australia en Oceanía y Nigeria en África adoptaron también instituciones federales.

No sólo los países capitalistas se sintieron atraídos por el federalismo. Entre los países socialistas, la Unión Soviética y Yugoslavia adoptaron estructuras federales de gobierno. La estructura de todos estos estados corresponde al esquema del Estado federal. Sin embargo, el funcionamiento de las instituciones varía notablemente de uno a otro caso. Puede aceptarse entonces el criterio de que “Estados Unidos creó la vía federal, y estableció gracias a ella, un modelo propio que sólo significa una opción federativa”.<sup>8</sup>

Pero independientemente de las particularidades también es posible observar tendencias generales en el funcionamiento de este tipo de Estado que han modificado las concepciones originales.

## **La práctica política**

El siglo XX trajo consigo el fortalecimiento del Estado, que se convirtió en motor de la actividad económica, organizador de la vida social, prestador de servicios públicos y que, en muchos casos, ha

<sup>7</sup> Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, p. 159.

<sup>8</sup> Sergio García Ramírez, “Sobre el federalismo mexicano”, prólogo al libro de José Gamas Torruco, *El federalismo mexicano*, México, Sep-Setentas (195), 1975, p. 7.

---

---

jugado un papel fundamental en la redistribución de los ingresos y en la promoción de las clases marginadas.

Estas características generales del Estado tendieron a la uniformidad a lo largo de la centuria, con un impacto decisivo en el funcionamiento de los estados federales. En el caso de Estados Unidos, el federalismo de hoy se caracteriza por un predominio de la autoridad federal. La regulación y el control que ejerce Washington sobre el sistema social y económico ha provocado una pérdida de poder de los estados, dado que la constitución prohíbe la acción de éstos en todos aquellos ámbitos en que la federación ejerce válidamente su acción. La expansión de la autoridad federal obedece en gran medida a su papel en la imposición fiscal y el ejercicio del gasto social. Los gobiernos estatales dependen de las subvenciones federales destinadas a programas de bienestar social —tales como las ayudas familiares y las compras de alimentos para los pobres—. La queja repetida en años recientes acerca de las estrictas condiciones impuestas por el gobierno federal para la obtención de las subvenciones, que llevó a poner en duda la vigencia del federalismo, ha resultado exagerada,<sup>9</sup> y bien puede entenderse como una expresión de la crisis fiscal del Estado de bienestar. Porque el federalismo estadounidense, a pesar de la expansión del gobierno nacional, está lejos de haberse agotado.

Los problemas surgidos de la distribución y coordinación de las funciones legislativas entre el gobierno federal y los estados demuestran que éstos gozan de una autonomía considerable. Los estados han fracasado al intentar, mediante iniciativas legislativas locales, aplicar medidas discriminatorias (por edad, sexo, raza o re-

<sup>9</sup> El presidente Ronald Reagan propuso un “nuevo federalismo” consistente en la devolución a los estados y a las entidades locales de sus funciones “para que actúen como laboratorios dinámicos de cambio en una sociedad creativa”. Su propuesta consistía en dejar en manos de los estados la realización de programas hasta entonces en manos del gobierno federal y en reducir las condiciones sumamente estrictas que se imponían a las subvenciones federales denominadas “categoricals”. Sin embargo, la propuesta de Reagan encontró una fuerte resistencia de parte de profesores universitarios opuestos a su línea ideológica (el libro de Beer surge como respuesta a esa propuesta), pero sobre todo proveniente de funcionarios del gobierno federal opuestos a abandonar el control sobre programas básicos de bienestar social y, paradójicamente, de parte de los gobiernos estatales que se verían obligados a recaudar ingresos para financiar los programas que hasta entonces dependían del gobierno federal. Es decir, el enfrentamiento económico entre el gobierno federal y los estados obedecía más a un interés de estos últimos por obtener mayores recursos y verse sometidos a controles menores, y no en la búsqueda de mayor autonomía fiscal. Véase Schwartz, *op. cit.*, pp. 99-102.

ligión), pero conservan amplia responsabilidad en el funcionamiento de la administración local en temas tan importantes como la educación, policía, salud pública y obras públicas. Más aún, según demuestra Bernard Schwartz, en áreas como el transporte y la seguridad en las carreteras estatales, que interfiere con la competencia económica fundamental del Estado federal de regular el comercio interestatal, los estados han impuesto sus criterios cuando han podido demostrar que sus iniciativas cumplen con el objetivo de garantizar la seguridad y la conservación de las carreteras.<sup>10</sup> Estos temas, cercanos a los intereses de las poblaciones locales, han mantenido vivo el valor de la participación de los ciudadanos en la vida política estadounidense.

La participación política, el reconocimiento de la diversidad, la propuesta del autogobierno local son elementos que han cobrado vigor en los últimos años en los más diversos países del mundo. Directamente ligadas a la idea de descentralización, se consideran el corolario indispensable de la democracia, pues permiten crear colectividades o instituciones que se convierten en un freno a “las veleidades autoritarias del poder central”.<sup>11</sup>

La renovada presencia de la sociedad en la vida de su localidad ha contribuido a la revaloración de los poderes locales, a la creación de nuevos consensos en torno al funcionamiento del sistema, a la incorporación de los sectores excluidos o marginados de las instituciones representativas y a un mayor control de los procesos administrativos.<sup>12</sup>

La disminución del peso específico de la intervención del gobierno central, el fortalecimiento de la oposición y el estímulo a la pluralidad son parte de un proceso que implica necesariamente riesgos que no pueden minimizarse. Para algunos autores puede llegar a ser una falsa salida que ponga en peligro real al Estado. Según ellos, una mala definición de los problemas puede acarrear soluciones erróneas que trastorquen el sistema de relaciones establecido y provoquen una situación aún más conflictiva que la que se buscaba solucionar;

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 106-111.

<sup>11</sup> Charles Debbasch, “Les concepts”, en *La décentralisation*, París, La Documentation Française (Cahiers français 204), 1982, p. 1.

<sup>12</sup> Véase Jordi Borja, “Descentralización: una cuestión de método”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, año XLVI, México, octubre-diciembre de 1984, pp. 5-8.

---

es decir, una situación que represente un retroceso en términos de organización social.

En este sentido, un peligro evidente es el ascenso de los particularismos que ponga en duda la unidad nacional. Pero existen otros, no siempre bien percibidos como, por ejemplo, que la reivindicación localista sea esgrimida por los grupos más retardatarios que buscan mantener sus privilegios.

La solución local a los problemas locales, por parte de representantes electos salidos de esas mismas poblaciones, entraña el riesgo de que las decisiones adoptadas estén inspiradas por una política que puede ser la de un grupo de presión. En una comunidad restringida, la presión ejercida por los detentadores del poder económico y político es mayor, y vuelve más factible el rechazo a las posiciones minoritarias y aun a las demandas de los grupos marginados.

Sin embargo, a pesar de los riesgos implícitos, es innegable que los problemas que enfrenta la sociedad contemporánea han propiciado nuevas formas de participación de la sociedad que exigen la apertura de los espacios hasta ahora controlados por los partidos políticos. Ésta es una tendencia observable en países que cuentan con diversas formas de organización política y niveles de desarrollo. En este terreno, México no es una excepción.

## **Federalismo y democratización en México**

La Constitución de 1917 refrendó la organización federal de la república. A pesar del fracaso en crear la federación de estados libres y soberanos propuesta en 1824, el poder constituyente consideró que los males podrían remediarse si se corregían las debilidades de la Constitución precedente, y se sabían establecer de manera correcta los equilibrios. A juicio del primer jefe del ejército constitucionalista, las conquistas políticas de la revolución: el municipio libre e independiente, una nueva legislación electoral, la elección directa del presidente y la no-reelección, serían la garantía de un gobierno fuerte y justo, que negaría el fatalismo de Tocqueville sobre la suerte de nuestro federalismo.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Mensaje del Primer Jefe, C. Venustiano Carranza, ante el Constituyente, Querétaro, 10.



Sin embargo, el inicio de la aplicación de las reformas sociales contenidas en la constitución, y de la reconstrucción económica del país tras el fin de los enfrentamientos armados, trajo consigo una nueva centralización del poder. Este hecho se observa con claridad desde mediados de 1921, cuando una reforma constitucional da a la federación atribuciones para establecer planteles educativos en todos los niveles, desde escuelas rurales hasta centros de investigación científica, de bellas artes y enseñanza técnica, y para legislar en todo lo concerniente a la educación a nivel nacional. Es decir, el gobierno federal avanzaba en un terreno, el de la educación, que por definición correspondía al ámbito estatal o local.

La ampliación de los poderes federales en lo tocante a la economía nacional y el bienestar social, tomó un camino similar al que se siguió en buena parte de los estados capitalistas. La intervención del Estado en la producción y distribución de bienes y servicios, y su creciente responsabilidad en la atención de las necesidades básicas de la población, fueron un factor fundamental en el proceso de centralización del poder durante el siglo xx.

En el caso de México, el gobierno federal ha tenido una intervención directa en prácticamente todas las áreas de actividad. La Constitución de 1917 le otorgó competencias en todos aquellos ámbitos relacionados con las garantías sociales en ella reconocidas, a las que años después se añadieron atribuciones en materia económica que dieron al gobierno federal la que sería su principal responsabilidad: impulsar el desarrollo económico a nivel nacional.

Las tareas emprendidas en este terreno, en beneficio del campo y de la ciudad mediante apoyos directos e indirectos a la producción, hicieron posible la comunicación entre las diversas entidades del país y aumentaron el poder federal en detrimento de las atribuciones de los estados.

En este proceso no fue solamente el poder ejecutivo federal el que vio acrecentadas sus facultades sino la federación en su conjunto. El legislativo federal pudo legislar en materias que originalmente no le fueron conferidas por la Constitución de 1917, mientras que el poder judicial centralizó la administración de justicia en la Unión pues

---

de diciembre de 1916; reproducido en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1985*, México, Porrúa, 13a. ed., 1985, pp. 757-760.

---

un "buen número de asuntos surgidos de controversias entre particulares o entre particulares y autoridades federales, estatales y municipales tenía que ventilarse en la ciudad de México, directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación".<sup>14</sup>

Como se reconoce por miembros de la clase política, la centralización hizo posible que el esfuerzo en pos del desarrollo económico se tradujera en tres décadas de crecimiento sostenido que cambiaron la faz del país y de su sociedad. Sin embargo, la secuela de ineficiencia administrativa, duplicidad de tareas y perpetuación de rezagos sociales hicieron impostergable el replanteamiento del federalismo.<sup>15</sup> A partir de los años setenta se elaboraron diversos proyectos encaminados a descentralizar las decisiones, los cuales tuvieron como punto de partida el reconocimiento explícito de que la centralización constituye un obstáculo al desarrollo económico del país y una fuente de inconformidad política. Sin embargo, los resultados alcanzados por esta vía fueron por demás insatisfactorios.

La propuesta descentralizadora había surgido del poder central, consciente de los altos costos y la ineficacia del enorme aparato burocrático creado para ejecutar las decisiones adoptadas por el gobierno federal. Uno de los principales costos de la centralización había sido el rezago de las administraciones estatales y municipales y la inexistencia de cuadros en esos niveles que pudieran convertirse en agentes del cambio. La burocracia encargada de la descentralización se resistía a aplicarla.

La insuficiencia de una solución exclusivamente administrativa era evidente. Para avanzar, la descentralización requería que se reconociera su carácter de proceso eminentemente político. Eso mostraba la evidencia empírica en los municipios en donde se había dado un cambio en la manera de conducir los asuntos públicos.

Desde la década de los ochenta se ha presentado, a nivel municipal, el fenómeno de la alternancia en el poder.<sup>16</sup> Presidentes mu-

<sup>14</sup> Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y municipio*, México, FCE, 1994, p. 24.

<sup>15</sup> Manuel Bartlett Díaz, "Foro nacional del federalismo", en *Federalismo y desarrollo*, núm. 48, México, marzo-abril de 1995, p. 15.

<sup>16</sup> El triunfo de la oposición al PRI en elecciones locales se presenta desde la década de los sesenta. (Véase al respecto de Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, *Política y gestión municipal en México*, Cuaderno de Investigación Social núm. 18, México, IIS-UNAM, 1988, pp. 41-51). Sin embargo, es a partir de los años ochenta que el fenómeno se generaliza y responde a un cambio en las actitudes políticas de la ciudadanía.

nicipales de los tres grandes partidos políticos a nivel nacional, el Partido de Acción Nacional (PAN) y el de la Revolución Democrática (PRD), amén del PRI, y algunos de presencia local han desarrollado su gestión en un ambiente distinto (muchas veces de cohabitación entre gobernantes de los distintos niveles) al que hasta ahora ha imperado de manera general en el país. Investigaciones recientes permiten conocer el impacto que ha tenido en esos municipios la presencia de diversos partidos políticos capaces de competir por el poder, y concluir que los cambios observables pueden considerarse un resultado, en buena medida, de la búsqueda por atender las demandas de una ciudadanía más exigente y más dispuesta a ejercer su derecho a elegir a sus autoridades y a castigar el incumplimiento de los compromisos adquiridos.

En su estudio *La nueva gestión municipal en México*, Enrique Cabrero<sup>17</sup> analiza el caso de cinco municipios pertenecientes a los estados de Guanajuato, Veracruz, San Luis Potosí y Guerrero —todos ellos con una presencia importante del PAN o el PRD a nivel estatal—, mismos que constituyen a su juicio “experiencias innovadoras en gobiernos locales”.

Del análisis se desprende que, independientemente del partido que encabece el gobierno municipal (PRI, PAN o PRD), el acercamiento entre el gobierno y la sociedad local ha traído aparejado un esfuerzo conjunto por superar las insuficiencias y debilidades de las instituciones locales.

Desde este punto de vista, se explica que la cogestión ocupe un lugar importante en los municipios que han vivido ese acercamiento. El apoyo a las tareas gubernamentales ha aumentado gracias a la puesta en marcha de mecanismos que acercaron la toma de decisiones a la ciudadanía y contaron con el apoyo ciudadano. Sin embargo, no sólo la puesta en operación de mecanismos que involucran la participación ha servido para legitimar a los gobiernos municipales estudiados. El rescate de formas tradicionales de organización social (y, en particular, de trabajo comunitario) ha jugado también

---

<sup>17</sup> Con la colaboración de Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1995. Los municipios estudiados fueron León, Guanajuato; Xico, Veracruz; Atoyac de Álvarez, Guerrero; Charcas, San Luis Potosí; Santiago Maravatío, Guanajuato; y la Meseta Purépecha en Michoacán.

---

---

en favor de un mayor apoyo de la ciudadanía local a las acciones del gobierno.

Los dirigentes políticos han encontrado la necesaria retroalimentación en el involucramiento de la sociedad en la búsqueda de soluciones a los problemas que más la afectan. La importancia de hacer eficiente la administración, una demanda generalizada en prácticamente todos los municipios del país, ha permitido la racionalización de las acciones emprendidas por las autoridades locales mediante la planeación y, en algunos casos, la generación de ingresos propios que les permitan mayores márgenes de actuación.

Igualmente importante ha sido para todos los municipios analizados la relación con las instancias federales encargadas de canalizar los recursos autorizados por la federación. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, las relaciones entre los niveles municipal y federal son buenas (y hasta calificadas de excelentes por algunos de los involucrados). Las resistencias a los gobiernos municipales emanados de la oposición, o que siendo del PRI han iniciado una transformación sustancial de las formas de gestión, se encuentran en grupos políticos locales y estatales que sienten amenazadas sus ambiciones o sus cotos de poder.

Otros estudios aportan elementos que permiten ahondar en la manera como se está produciendo el acercamiento de la ciudadanía a los gobiernos locales que, en algún sentido, representan un cambio político. Alicia Ziccardi coordinó un proyecto sobre ciudades y municipios,<sup>18</sup> en el cual se recogieron las experiencias recientes de gobiernos municipales que se han esforzado por atender las demandas de la ciudadanía en un contexto diferente al clientelismo prevaliente en muchos otros lugares de la república.

En la indagación acerca de los efectos producidos por el acercamiento entre gobernantes y gobernados y, sobre todo, su involucramiento (sean actores individuales o movimientos sociales) en las estructuras creadas para acercar las demandas sociales a la administración,<sup>19</sup> la conclusión no deja duda de la importancia que ha tenido

<sup>18</sup> Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, ISS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1a. reimp., 1996. El estudio se realizó en ocho ciudades (Ciudad Juárez, Chihuahua; Durango, Durango; León, Guanajuato; Mazatlán, Sinaloa; Pátzcuaro, Michoacán; Toluca, Estado de México; Torreón, Coahuila) y una delegación del Distrito Federal (Miguel Hidalgo).

en la legitimación de los gobiernos locales. La incorporación de la sociedad a las tareas gubernamentales por medio de la creación de consejos consultivos que incorporan a líderes y organizaciones representativas de los diversos intereses que conviven en la sociedad, ha sido un mecanismo para dar una nueva legitimidad a los gobiernos locales.

Es en este contexto de cambio político y social que el gobierno federal ha vuelto sobre el tema del federalismo. Los planteamientos recientes sobre su fortalecimiento, una propuesta manejada por el gobierno central desde hace más de 25 años, debe entenderse a la luz de los cambios políticos que en diversas regiones del país se han dado de manera paulatina. Así, en el último *Plan Nacional de Desarrollo* se señala:

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal.

La renovación del federalismo hará posible que los Poderes de la Unión expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política [...] El federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones.

Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo, el nuevo federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular: aquel que con sus obras y acciones

---

<sup>19</sup> Es importante subrayar que las conclusiones a que llega Guadalupe Valencia en su análisis de la experiencia de Carlos Medina Plascencia como presidente municipal de León, Guanajuato, coinciden ampliamente con las obtenidas por Cabrero. *Ibid.*, pp. 115-119.

---

[...] atestigua en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común.<sup>20</sup>

Es decir, el discurso del gobierno actual reconoce explícitamente la necesidad de establecer nuevos equilibrios, de aceptar la pluralidad política y la diversidad social y de abrir paso a la participación de la sociedad en la propuesta y evaluación de las acciones de gobierno.

La competencia electoral que se vive en algunos estados y en múltiples municipios en donde se ha presentado la alternancia en el poder, ha empujado al gobierno federal a reconocer la realidad política del país. De su aceptación dependerá que las nuevas relaciones estados-federación sean resueltas por medio del consenso.

## **Consideraciones finales**

El municipio se ha convertido en una pieza clave para la revitalización del federalismo en México y, por ende, para la democratización del país. La participación social generada en municipios que han iniciado procesos de cambio a nivel municipal demuestran las ventajas que, en términos de eficacia y legitimidad, se obtienen del intercambio entre el gobierno y la ciudadanía.

También se ha hecho evidente en estos últimos años que es a nivel municipal en donde surgen las mayores amenazas al federalismo, pues es allí donde se vive con mayor fuerza el clientelismo y las luchas entre los grupos locales con intereses opuestos que se disputan el poder municipal. Los caciques, las fuerzas políticas cerradas a la aceptación de la pluralidad se unen para levantar la bandera del federalismo en contra del cambio, que se alega, es apoyado por el centro.

La comprobación de que las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno resultan particularmente conflictivas entre el nivel municipal y estatal, nos habla de la resistencia opuesta por las fuerzas renuentes a aceptar la competitividad del sistema de partidos y

<sup>20</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP, 1995, p. 59.

el fin de la hegemonía indiscutida del PRI. Como señala Alan Knigh, “la violencia continúa siendo una realidad de la vida política [en México], y los conflictos locales —entre clases, comunidades, facciones, partidos o sindicatos— por lo regular engendran violencia...”<sup>21</sup>

Mientras no se logre eliminar esta forma de dirimir los conflictos, México no podrá aspirar a una vida democrática. En consecuencia, sólo la conjunción de un verdadero espíritu reformador por parte del gobierno federal, y una nueva relación entre gobernantes y gobernados a nivel local, basada en la participación activa de la sociedad, podrá derribar a las viejas élites locales y con ellas al principal obstáculo que se enfrenta en la etapa actual de la democratización del país.

---

<sup>21</sup> “México bronco, México manso: una reflexión sobre la vida cívica mexicana”, en *Política y Gobierno*, México, núm. 1, vol. III, primer semestre de 1996, p. 20.