

Teoría y Práctica de la Descentralización y el Federalismo

RAÚL OLMEDO

El tema de la descentralización se enmarca dentro de la teoría general de la economía. Se ha considerado siempre que los dos elementos fundamentales de la economía son la producción y el consumo, y que entre ellos existe una identidad: producción igual a consumo ($P=C$) ¿Por qué esta identidad o igualdad? Porque al producir estamos consumiendo. Por ejemplo, al producir una mesa estamos consumiendo madera, clavos, barniz, herramientas, fuerza de trabajo, etc. De la misma manera, al consumir todos estos elementos estamos produciendo la mesa. Así, producir es consumir y consumir es producir.

Con este razonamiento, los gobiernos de todos los países han formulado sus políticas económicas. Cuando sobrevino la gran crisis de 1929 los gobiernos aplicaron la idea del famoso economista Keynes de aumentar el gasto o consumo públicos para estimular la producción. Esta receta fue aplicada en el mundo hasta finales de la década de los setentas. Entre 1930 y 1980 los aparatos gubernamentales, las burocracias y el gasto público crecieron notablemente y se hicieron onerosos, provocando una crisis generalizada de las finanzas públicas y un estancamiento económico persistente con inflación.

Entonces surgió una tesis opuesta: el ofertismo, monetarismo o neoliberalismo, que planteaba que la crisis derivada del estatismo se debía a la teoría keynesiana de basar el funcionamiento de la economía en la expansión del gasto (demanda). Para salir de la nueva crisis era necesario invertir los términos: estimular la producción (oferta) para así estimular el consumo. Se sacrificó a los trabajadores para privilegiar a los empresarios.

Finalmente, la experiencia nos ha mostrado que durante los casi quince años que el neoliberalismo

Raúl Olmedo

Es Presidente de la Comisión Nacional de Asuntos Municipales del Consejo Político Nacional del PRI.

lleva aplicándose, nuestro país y América Latina en su conjunto han padecido una crisis permanente y un retroceso histórico. Hoy en día los gobiernos no logran recuperar sus economías ni aplicando la teoría keynesiana (estimular el consumo o gasto para reactivar la producción y la economía) ni aplicando la teoría neoliberal (estimular la producción u oferta para reactivar el consumo y la economía).

Sin embargo, desde finales de los sesentas surgió una tercera teoría, que ponía el acento en la distribución. Hasta entonces, los economistas habían considerado a la distribución como un aspecto secundario y hasta superfluo. Concebían a la economía como una relación entre producción y consumo exclusivamente, y pensaban que la distribución era un simple puente, una mediación, un canal de comunicación pasivo entre producción y consumo. La distribución había quedado descartada de los esquemas de la economía política.

El fracaso de las políticas económicas hasta entonces ensayadas (keynesianismo y neoliberalismo) han hecho volver los ojos hacia la distribución. Si el estímulo dado a la producción y al consumo ha sido incapaz de sacar de la crisis permanente a la economía, se debe a que el canal de comunicación entre ambos factores se ha roto. Si la distribución falla, ni producción ni consumo pueden llevarse a cabo correctamente.

El axioma de que la producción es consumo y el consumo es producción había eclipsado y ocultado el hecho de que lo que hace posible que la producción cree consumo y el consumo producción es, precisamente, la distribución. La distribución ajusta la producción al consumo y viceversa. Si la distribución llega a deformarse, tanto producción como consumo se deforman también y no llegan a realizarse de manera adecuada.

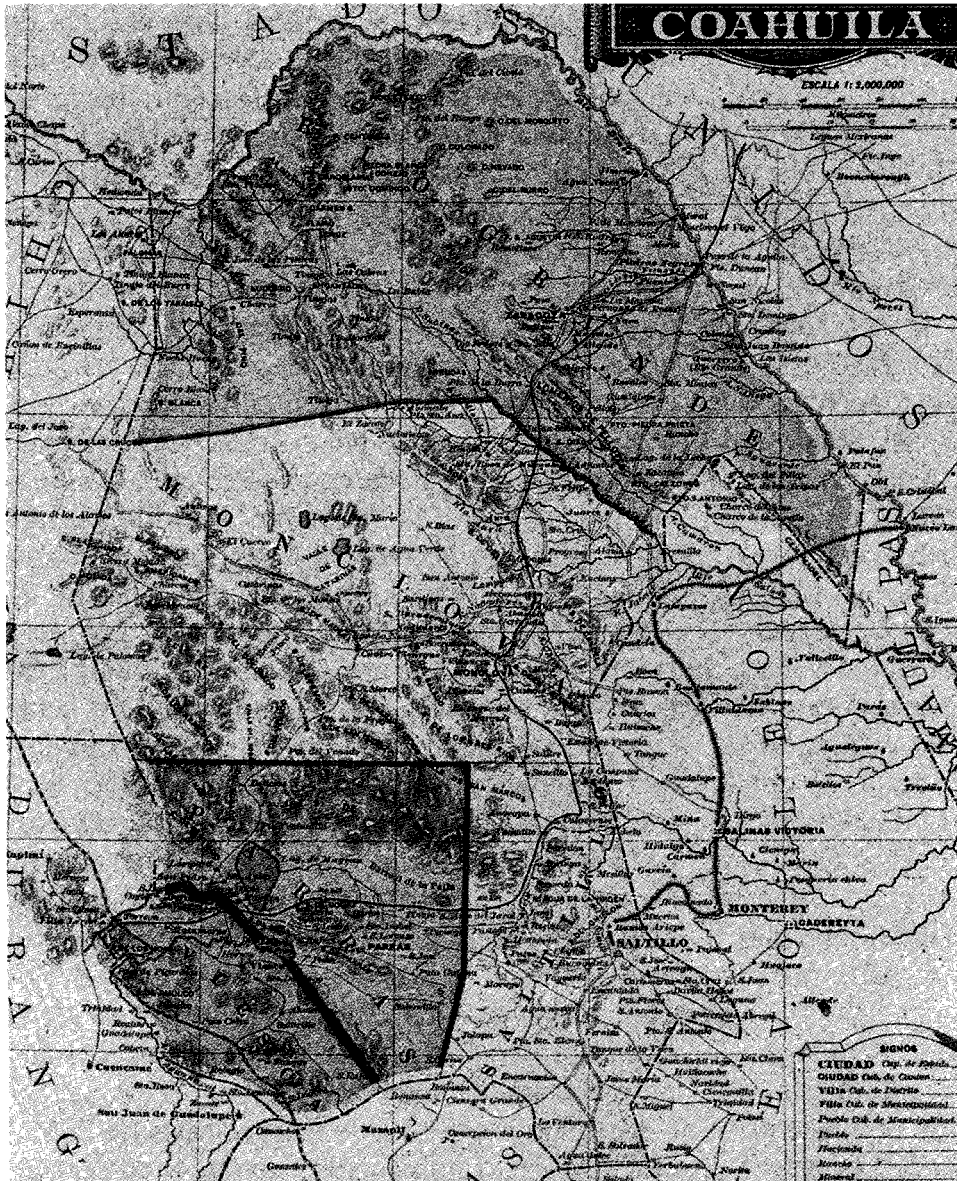
La distribución aparece hoy –en esta crisis persistente– como el factor activo que decide el destino de la producción y del consumo. De elemento neutro, superfluo, velado o pasivo, la distribución se convierte en elemento determinante de la economía y, por ende, de la política y de las relaciones sociales.

Es la distribución excesivamente centralizada de la riqueza, del ingreso y de la actividad económica en un sector muy pequeño de la sociedad y en unas cuantas regiones con alta densidad demográfica y económica, lo que está bloqueando el funcionamiento de la economía. Una distribución descentralizada hacia la sociedad en su conjunto y hacia todas las regiones del país estimulará tanto a la producción como al consumo.

Centralización y descentralización son formas de la distribución. De aquí que la teoría de la descentralización es, a final de cuentas, la teoría de la distribución dentro de la tríada producción, distribución, consumo.

La descentralización es una idea que está presente en nuestro país desde hace varios lustros. Se le ha presentado como un elemento fundamental para la modernización integral del país, en la medida en que contribuiría: a distribuir equitativamente las competencias y los recursos del Estado entre federación, entidades federativas (estados) y municipios; a acercar la toma de decisiones a los ámbitos mismos donde se generan las demandas sociales y que requieren de una acción inmediata y eficaz; a aprovechar mejor los progresos tecnológicos, que en las actuales condiciones de globalización económica son imprescindibles para ser más competitivos en el mercado internacional; a repartir el poder y la riqueza nacionales, que se han ido concentrando cada vez más. Los propósitos son loables, pero la realidad es desalentadora.

A nivel mundial –y México no es la excepción– las tendencias a la concentración y centralización de la riqueza y del poder siguen siendo predominantes. La globalización ha acelerado los flujos concentradores y centralizadores en las últimas dos décadas. La causa de este fenómeno radica en las diferencias y desigualdades de la productividad entre unos países y otros, y dentro de un país, entre regiones y unidades productivas. Al enfrentarse en el mercado, los países, regiones o unidades productivas con mayor grado de productividad tienden a obtener mayores ganancias que los de menor grado de productividad. De esta manera, se generan flujos de valor que se despla-



Mapa del Estado de Coahuila, Atlas Mexicano, 1884.

zan de las entidades menos productivas hacia las más productivas. Este es el ABC de la economía, que explica la famosa "acumulación del capital" (centralización y concentración), la cual hizo posible el surgimiento del sistema industrial. En nuestro tiempo, las diferencias de productividad entre países desarrollados y países subdesarrollados se han profundizado, por lo que estos flujos de valor se han incrementado y acelerado, acentuando la acumulación, la concentración y la centralización de los recursos y del poder en las grandes potencias industriales, en detrimento de las economías de los países con menor grado de productividad.

En el interior de nuestros países subdesarrollados las diferencias de productividad entre el campo y la ciudad se amplían rápidamente, haciendo que los flujos de valor que van del campo a la ciudad descapitalicen al medio rural y lo empobrezcan progresivamente. En todo el tercer mundo el campo ha quedado prácticamente en ruinas.

Históricamente, el proceso de acumulación, centralización y concentración, propició el surgimiento del sistema industrial que permitió a la sociedad progresar en su bienestar. Sin embargo, desde hace tres décadas el sistema industrial entró en decadencia. Las agricultoras del tercer mundo fueron las primeras en deteriorarse. Luego vino la declinación de la industria, desde hace quince años, para arrastrar en su caída a la economía en su conjunto. La economía mundial ya no genera empleo sino desempleo desde hace casi veinte años.

Las recientes revoluciones tecnológicas han profundizado las desigualdades en productividad y han acelerado el proceso de centralización. Las regiones con menor grado de productividad ya no pueden competir en el mercado internacionalizado, sus economías se destruyen, sus habitantes se quedan sin empleo y sin ingresos, se empobrecen. Esto quiere decir que el consumo disminuye y que los mercados se estrechan.

Se sabe que a medida que una familia se enriquece, la parte que dedica al consumo se va reduciendo proporcionalmente, mientras que una familia que vive al día tiende a consumir todo lo que gana. Así, mientras más se concentra la ri-

queza el consumo de la sociedad en su conjunto tiende a disminuir. La extrema centralización y concentración de la riqueza y del ingreso desploma los mercados.

El problema de la concentración en nuestros países subdesarrollados es que el ahorro de los ricos tiende a fugarse hacia los países desarrollados. Al mismo tiempo, al abrirse las fronteras a la competencia internacional el flujo de valor tiende a desplazarse hacia las empresas de los países desarrollados que son las que tienen el mayor grado de productividad. Así, nuestros países subdesarrollados se descapitalizan doblemente. Sin ahorro interno no hay inversión interna. Y si no hay inversión no hay crecimiento económico. Esa es la causa de la década y media pérdida en América Latina. La falta de ahorro e inversión internas es suplida por el ahorro e inversión externas. Pero aún así la economía no crece porque el ahorro es en su mayor parte especulativo (causando devaluaciones y desequilibrios financieros permanentes) y la inversión está orientada a intereses ajenos a la sociedad nacional y no generan empleo.

La caída del ahorro interno es un fenómeno que se generalizó en el tercer mundo a partir de la liberación del mercado internacional y de la eliminación de los proteccionismos. En la Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas que tuvo lugar en Toluca hace tres años se presentó un estudio comparativo entre cerca de 120 países que mostraba cómo el ahorro interno, que promedió durante varias décadas un 20% del Producto Interno Bruto, se desplomó al 10% desde el inicio de la década de los ochentas. El desplome del ahorro interno provoca la caída del crecimiento económico. En México el Producto Interno Bruto creció entre 1940 y 1980 a un promedio anual del 0.5%, mientras que los quince años que han seguido el crecimiento ha sido nulo, al mismo tiempo que la población aumenta al 2% anual.

Dentro de esta visión retrospectiva podemos decir que la descentralización ha sido un buen deseo, un discurso alentador, pero que en la práctica la centralización se ha reforzado. Las fuerzas centralizadoras, intensificadas por la revolución

tecnológica y la globalización y liberalización de los mercados internacionales, siguen derrotando y subyugando a las fuerzas descentralizadoras. Casi podríamos decir que la descentralización está perdiendo la batalla que inició con entusiasmo hace quince años. Estoy convencido de que en el largo plazo la descentralización ganará la guerra, pero por lo pronto está perdiendo las batallas.

En el aspecto político, las fuerzas descentralizadoras han tenido un poco de más éxito. Hay un clamor generalizado de que la centralización constituye el gran bloqueo para el desarrollo de nuestro país. Durante su campaña electoral, el entonces candidato del PRI, Miguel de la Madrid, planteó con énfasis que la crisis de 1982–1983, muy aguda aunque de menor magnitud que la actual de 1995–1996, era una crisis de centralización. Para resolver la crisis, era necesario descentralizar. De la Madrid explicaba que la centralización había cumplido su papel de unificador de la nación porque permitió construir con grandes recursos centralizados la infraestructura para el desarrollo: carreteras, presas, escuelas, hospitales, energía, etc. Pero cumplidos esos objetivos la centralización había entrado en rendimientos decrecientes y negativos que culminaron en la crisis y en el bloqueo de las fuerzas productivas. Para salir de la crisis era necesario pasar a la descentralización de la vida nacional en todos sus aspectos.

Desde el comienzo de su gobierno, de la Madrid estableció ambiciosos programas de descentralización de la administración pública. Impulsó la reforma municipal, a partir de la reforma del artículo 115 de la Constitución que dio a los municipios mayores poderes y facultades. Era una nueva práctica de la descentralización, muy animosa. Al maestro Gustavo Martínez Cabañas y a mí nos tocó recorrer todo el país para alentar el movimiento municipalista y descentralizador. Avanzaba la concientización de que buena parte de los problemas nacionales podría solucionarse si se desarmaba la excesiva centralización y se transfería poder político, administrativo, económico y cultural hacia los estados y los municipios.

Los terremotos de septiembre de 1985 constituyeron otro jalón enorme en la práctica de la des-

"EXCELENTÍSIMO SEÑOR. Al fin ha sido necesario ceder a circunstancias poderosas y no he podido evitar ni me han dejado arbitrio para elegir lo mejor, y me venicio al caso: consistir en que esta Provincia con la Tejas se erija en Estado de la Federación, para evitar su nulidad afronosa, o su absoluta disolución. El municipio saca con cuantos años y trabajos de once años procuré y conseguí en España la unión de esas cuatro Provincias. Ellas ignoran los esfuerzos que hice en el año anterior para consolidar esa unión, no puede ignorar, los esfuerzos que constantemente he hecho desde aquí para que Santander viniese voluntariamente a esta unidad de la que en mi juicio pedía la mayor y más pronta prosperidad de todas. Más por desgracia, lo que hizo acaso por su bien, ha redundado en su daño. Hablo del establecimiento de Diputados Provinciales primero en Santander y después en ese y Tejas, decretado por el primer Congreso General. Este paso disolvió las relaciones que uniales a las cuatro primeras, y puso en movimiento las pesiones de sus habitantes hasta hacer no solo que se dividiesen sino que se chocasen entre sí. Monterrey aspiró siempre a la unión de las cuatro pero siempre sin ceder un punto en razón de capital, pues en este punto no he podido convencer a su Diputado; y aunque yo en nombre de esa Provincia cedía en favor de Monterrey, Santander apoyado en su distancia, y en otras razones que no haya para que exponer insistió en su separación y fue erigida en su Estado bajo el nombre de Tamaulipas.

"En tal situación me pareció consultaba al mayor bien posible de las otras tres, procurandose reuniesen unidas formando el Estado Interno de Oriente. Así lo resolvió el Congreso en el Acta Constitutiva y leyes de convocatoria; mas aun de este bien se ha querido privar, esas provincias, pues la Diputación y Ayuntamiento de Monterrey representaron pidiendo si uniesen las cuatro Provincias. De no, se concediese al Nuevo León el carácter de Estado; si a esto no hubiese lugar se le redujese al del mero territorio antes que dejarse en unión con Coahuila. Vuestra Excelencia y los habitantes de esa Provincia deben haber visto las exposiciones de Monterrey y por eso no me detengo de repetir las razones que comprendan no pudiendo dejar de sentir que cuando trataban de unir las cuatro Provincias usando de medios y razones que antes daban exterioris como de hecho a sucesos respecto a Tamaulipas, de la cual hicieron una pintura degradante.

"En tal conflicto, me ha parecido que insistiendo yo en la unión de las cuatro Provincias no la conseguiría, por que solo San Carlos ha hablado en contra de lo establecido, y si insistía en la unión de las tres como está en el acta resultarían mas males que bienes al Nuevo León, y Coahuila, por marriage forzado.

"Ocupando día y noche de la suerte futura de mi amada Provincia, pensé alguna vez su unión con Durango o Zacatecas, y muchas veces pensé unirla al Potosí, mas todo me representaba gravísimos inconvenientes; pues aunque a los partidos de parias y el Saltillo pudiese venir bien el unirse a cuales quere de aquellos tres Estados esto no podía convenir a los partidos de Monclova y del Rio Grande en razón de su enorme distancia hasta San Luis, Zacatecas o Durango. Rodeado pues de dificultades y de inconvenientes para hacer el bien en toda mi provincia me ha parecido lo menos malo dejarla por independiente de su integridad confiando todo a las virtudes y al buen juicio de sus hijos. Aun fijada esta idea, me atormentaba en extremo la cuestion de preferir para su bien a degradarla a la clase de Territorio de la Federación; antes bien de fijarla en el rango de Estado Libre, una Provincia que ha figurado con honor por once años en los diversos Congresos de España, teniendo una parte activa en su Constitución y en sus leyes liberales que ha tenido igual influencia en dos Congresos Mexicanos y que está habitada por sesenta mil hombres laboriosos en todo género de industria de una lengua de una raza de un carácter noble y connotado entre los cuales se encuentran valientes militares propietarios acomodados, y de buen juicio y de buenas leyes en su clase, y que acamas cuenta con bastantes hijos que habiendo seguido la carrera de las letras se hayan en estado de dirigir a en sus negocios, difíciles e intrincados, no puede presentarme un cuadro de degradación y nulidad cual corresponde he un país que debe estar reducido a la dependencia pural de Territorio de la Federación.

me decidí pues por el segundo extremo, y me consentido en situación tan complicada en que Coahuila sea un Estado de la Federación Mexicana.

"Veamos primero cuales son las obligaciones de un Estado para después venir a examinar si Coahuila tiene recurso para cubrirlos. Todas se encierran en dos formar su Gobierno interior y mantenerlo con economía. Para lo primero se han menester honrra, y honrras sabios, virtuosos y capaces de gobernar a sesenta mil hombres suyos ¿y cuando duda que Coahuila tiene hijos capaces y muy dignos de hacer su felicidad desempeñando las plazas de su Gobierno? si recorro en mi memoria la lista de mis compatriotas en ella hallo una respuesta satisfactoria, y si bendo la vista sobre muchos Estados circunvecinos mi satisfacción se aumenta.

"Juro a Dios que me he ocupado día y noche pensando en lo mejor para mi Provincia: la conservación de su integridad por la unión general y fraterna de todos sus pueblos, y de todos sus hijos es el principio de la base necesaria de su felicidad y su gloria; yo espero de la equidad y del buen juicio de mis paisanos que se unirán cordialmente para salvar dicha integridad, en uniéndose a salvarla y a establecer luego el Congreso de nuestro Estado y su Gobierno interior, todas las demás dificultades segurán venciendo fácilmente, así mismo yo trabajaré cuando pueda y meteré los brazos y caré mi vida por que se arreglen las cosas de una manera digna de mi Patria y las mas ventajosas en cuanto sea dable para los Partidos del Norte. Pero si contra mis esperanzas observare divisiones léngase por cierto que me apoyaré a la ley aunque tenga que brigar en mi pecho los mas vivos sentimientos ya que hoy no pueda dejar de pertenecer a Coahuila, procuraré no...

"Reciba esta excelentísima Diputación esta larga y difusa carta tenga la bondad de transmitirla a los Ilustras Ayuntamientos y buenos pueblos de Coahuila como el fruto de amor que siempre he profiado ha mi Patria. Para escribirla, he tenido que robar tiempo a sueño y a gravísimas ocupaciones, y por eso no será extraño que contenga algunas inexactitudes; pero ella contiene las efusiones mas sinceras de mi corazón sacrificado siempre por el mayor bien y por la gloria de Coahuila y de sus hijos.

Dice: Libertad y Federación.

"Méjico a ocho de mayo de mil ochocientos veinte y cuatro. JOSE MIGUEL RAMOS ARIZPE. - A la Excelentísima Diputación del Estado de Coahuila -"

Carta de Ramos Arizpe a la Diputación de Coahuila

centralización. Ante la magnitud de la catástrofe, las limitaciones del gobierno para afrontar la situación fueron suplidas por la iniciativa de la sociedad que se organizó para levantar los escombros y rescatar a los vivos y a los muertos, así como para dar asistencia y aliento a los damnificados. Un poderoso movimiento urbano que exige capacidad de decisión sobre su ámbito local surgió de los terremotos.

Dos grandes vertientes de la descentralización surgen, así, en la primera mitad de los ochentas: la que parte del gobierno (la descentralización desde el centro) y la que parte de la base social (la descentralización desde las comunidades sociales).

El municipio ha ido tomando importancia poco a poco. Después de la Constitución de 1917, don-

de se elevó a rango constitucional, el municipio permaneció fuera de las preocupaciones nacionales hasta principios de los sesentas en que Carlos Madrazo –sensibilizado por la crisis, las grandes huelgas de 1958–1959 y la revolución cubana– planteó un necesario proceso de democratización política sobre la base del municipio. Pero el caciquismo acabó por derrotar a Madrazo.

El movimiento estudiantil de 1968, coincidente con otros movimientos semejantes en el mundo, fue un reclamo democratizador que contribuyó de manera decisiva a tomar conciencia de los excesos represivos de la centralización del poder.

A finales de 1976 sobrevino la primera de una serie de crisis financieras y económicas de fin de sexenio. Por primera vez hubo alarma por la caída de las finanzas municipales. En 1940 los munici-

pios recibían, en su conjunto, el 8% de los ingresos federales. Para 1980 sólo recibían el 1%, totalmente insuficiente para que al ayuntamiento pudiera promover el desarrollo de su comunidad. El entonces presidente López Portillo creó, por primera vez, la unidad de apoyo a estados y municipios, adscrita a la Presidencia, con un enfoque de reforma administrativa local.

El PRI creó, durante la campaña de de la Madrid, una sección de fortalecimiento municipal para promover debates y propuestas. En 1983, la reforma municipal planteada por el presidente de la Madrid fue aprobada por el Congreso de la Unión, con una concepción de reforma política. El auge y el entusiasmo de la práctica municipalista durante el sexenio de de la Madrid desaparece en el sexenio de Carlos Salinas. Aparte de la sospecha de que el Programa Nacional de Solidaridad sustituyó, e incluso vulneró, al municipalismo, existe evidencia de que en toda América Latina decayeron los esfuerzos para fortalecer al municipio. Los

programas contra la pobreza, auspiciados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, fueron manejados directamente por el gobierno federal y aplicados directamente en las comunidades sociales, sin pasar por los gobiernos municipales.

En 1985 –año de los terremotos– aparecen en los estados de Tabasco y Tlaxcala dos expresiones de una nueva manera de ver la descentralización municipal.

En Tabasco, el entonces gobernador Enrique González Pedrero, un reconocido intelectual de

izquierda, promueve la descentralización del poder municipal del ayuntamiento hacia las comunidades sociales que conforman al municipio. Ante el fenómeno de la dispersión de la población rural, acentuada por la cantidad de lagunas y ríos que se desbordan en tiempos de lluvia, impidiendo la comunicación y obligando a la autosuficiencia, González Pedrero buscó integrar a varias comunidades dispersas pero aledañas para formar una comunidad más amplia, a las que llamó «centros integradores». Reformó la Constitución local para otorgar a estos «centros integradores» capacidad de autogobierno y un conjunto de atribuciones municipales. Creó así, de hecho, un cuarto nivel de gobierno, el gobierno de la comunidad,

como el lugar de «aterriaje» del gobierno municipal, estatal y federal. El estado de Tabasco quedó organizado en 17 municipios y alrededor de 250 «centros integradores». Fue a primera expresión práctica de la descentralización al interior del municipio: la descentralización del ayuntamiento central hacia las

comunidades sociales concretas.

Al mismo tiempo en Tlaxcala el gobernador Tulio Hernández promovía una reforma semejante, creando la figura del «regidor de pueblo». El ayuntamiento central ya no designaría al delegado o agente municipal en los pueblos interiores del municipio sino que serían elegidos por las propias comunidades y formarían parte del ayuntamiento como «regidores de pueblo». Los ayuntamientos, antes formados por un promedio de ocho regidores, pasaron a ser ayuntamientos formados de veinte, treinta o cuarenta regidores, tantos



Fachada, Escuela Normal del Estado de Coahuila, 1922

como pueblos hubiesen elegido representantes. A los regidores de pueblo y a las comunidades se les descentralizaron algunas facultades municipales.

Diez años después, en 1995, los pueblos tlaxcaltecas, de fuerte componente indígena, habían asimilado la experiencia de los «regidores de pueblo» y exigieron enfáticamente mayor autonomía política y económica. El gobernador José Antonio Álvarez Lima promovió una reforma en la Constitución local para crear la figura de «presidencia municipal auxiliar». Los 400 pueblos tlaxcaltecas, agrupados ahora en 60 municipios (se crearon doce municipios más en 1995) conforman un cuarto nivel de gobierno. Las «presidencias municipales auxiliares» tienen ahora más atribuciones municipales. Tlaxcala es otra experiencia en la práctica de la descentralización del ayuntamiento municipal hacia las comunidades concretas.

El primero de enero de 1994 la rebelión de los indígenas de Chiapas irrumpió al grito de autonomía para sus pueblos y para sus etnias. La consigna fue asumida por los once millones de indígenas del país pertenecientes a las más de 50 etnias. Reclaman que sus pueblos tengan capacidad de autogobierno y facultades municipales. En otras palabras, reclaman que se les reconozca como cuarto orden de gobierno, reconocido constitucionalmente. Y que a sus etnias, las cuales trascienden a los territorios municipales e incluso estatales, se les reconozca como otro orden de gobierno, un quinto orden.

En las ciudades los movimientos urbanos, en barrios pobres, en barrios de clase media y en barrios ricos, reclaman capacidad de decisión y facultades municipales en lo que se refiere a sus ámbitos microlocales, a fin de encontrar soluciones participativas a los problemas que los aquejan y que el ayuntamiento central (o la delegación, en el caso del DF) es incapaz de resolver.

Esta sucesión de hechos indica la existencia de un proceso de toma de conciencia de la ciudadanía, que exige derechos políticos para sus comunidades concretas: piden autonomía local, es decir, piden que se les permita elegir a sus representantes comunales y que se les otorguen facultades municipales.

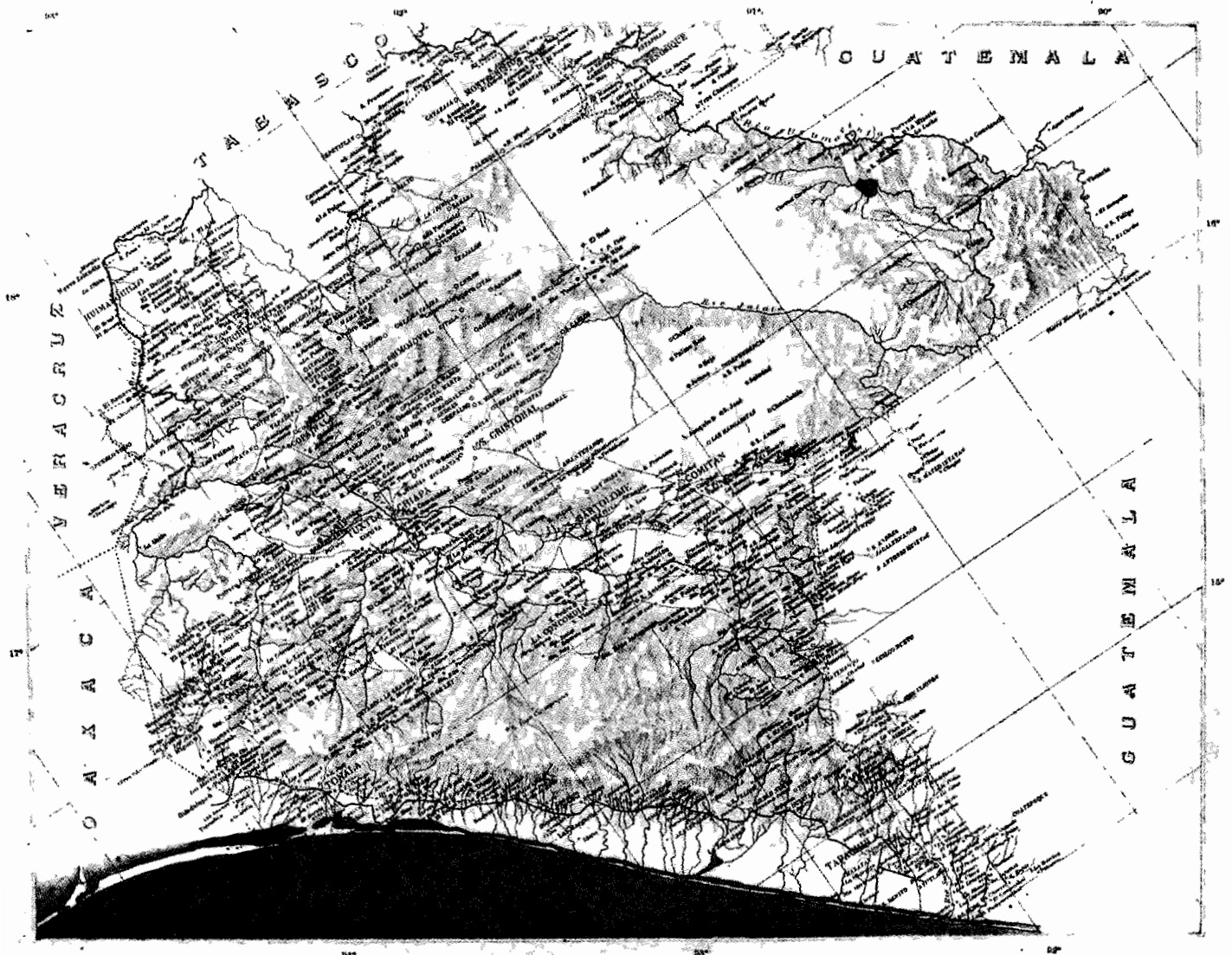
Supongo que este reclamo de autonomía municipal por parte de las comunidades concretas es una manera de reaccionar contra la terrible crisis económica, política y cultural que nos azota. Frente a la dependencia brutal que impone el libre mercado, las comunidades buscan la autonomía y la libertad necesarias para defenderse contra la crisis.

El municipio que rige en América Latina ha dejado de ser operativo. Es el municipio que sirvió a los españoles para conquistarnos y colonizarnos y que sigue sirviendo a los nuevos conquistadores y colonizadores. La profundidad de la crisis actual, que lleva ya treinta años, está haciendo que las comunidades busquen las nuevas formas sociales que les ayudarán a dar solución a los problemas que el sistema industrial está produciendo y que no pueden resolver ni el orden federal ni el estatal ni el municipal.

¿Qué balance puede hacerse de la reforma municipal iniciada por de la Madrid en 1982, plasmada en la Constitución en 1983? Hoy el municipio está peor que hace doce años, por la sencilla razón de que el país también lo está. Las tendencias económicas de largo plazo señalan la persistencia de la caída hacia el futuro, mientras no haya cambios estructurales (a definir). La distribución de los ingresos federales hacia estados y municipios no rompe sus límites históricos (20% a los 31 estados, y de ese 20% el 20% a los 2,412 municipios). La centralización fiscal y financiera continúa.

Han habido avances en la descentralización de la educación y de la salud. Pero se limita a una descentralización administrativa, mas no de contenidos. Un sistema educativo homogeneizante es inservible en la medida en que no proporciona a las comunidades tan diversas los medios para defenderse de la crisis, y es un elemento que propicia ingobernabilidad.

En síntesis, la teoría y la práctica de la descentralización son muy desiguales y contradictorias. Es una lucha permanente entre las fuerzas de la centralización y las fuerzas de la descentralización. Es una guerra de posiciones, de intereses, de puntos de vista, de formas de pensar, de vivir y de sentir.



Mapa del Estado de Chiapas, Atlas Geográfico de la República Mexicana, 1919-1921