

# **EL COLEGIO DE MÉXICO**

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**EL FEDERALISMO MEXICANO:  
CAMBIOS Y CONTINUIDADES (1982-1998)**

**JOSAFAT DE LUNA MARTÍNEZ**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**MÉXICO D.F., JUNIO DE 2000**



## U.T.O.A.A.I.

Con profunda gratitud y respeto, dedico esta tesis a mis padres y amigos de toda la vida, José y Susana, como un modesto reconocimiento al apoyo, consejos y amor que siempre me han dado. Con su fe, su optimismo y su inquebrantable decisión de seguir siempre adelante, ellos han sido, sin duda alguna, mis mejores maestros en la vida.

Mi gratitud a Saraí, Tomasa, José y Adrián, cuya compañía, cariño y dedicación es, simplemente, irremplazable. Gracias a Antonio, María Elena, Manlio Fabio y Deyanira, quienes desde hace varios años me han distinguido con su amistad, su cariño y su presencia.

De manera muy especial, le agradezco a Virginia González Garcés el incondicional apoyo que me dio durante de mis estudios en El Colegio de México. Su alegría, su paciencia y su amor han sido una bendición en todos estos años. Como bien lo sabe, la deuda moral, intelectual y vital que tengo con ella, rebasa con mucho lo que aquí le pudiera expresar.

Aunque en su habitual labor académica quizá no lo notaron o tal vez ahora no recuerden ciertos detalles, mucho me alentaron las palabras y comentarios que recibí de todos mis profesores, y, en especial, del Prof. Luis F. Aguilar, del Prof. Jesús Fernández, de la Profa. Martha Elena Venier, de la Profa. Soledad Loeza y del Prof. Mauricio Merino, quien, por cierto, despertó en mí un gran interés por los temas del federalismo y del gobierno local.

La culminación de mis estudios de licenciatura, y de esta tesis en particular, no habría sido posible sin el apoyo de la Profa. Ana Covarrubias, de la Profa. Celia Toro, del Prof. Francisco Gil Villegas, del Prof. José Sosa, y, de manera especial, de quien ha sido un pilar fundamental en la Licenciatura en Administración Pública, la Profa. María del Carmen Pardo. A todos ellos, mi más profunda gratitud y sincero reconocimiento.

Finalmente, quiero resaltar el aliento y el apoyo que durante el desarrollo de esta tesis recibí de mi hermano José, del Prof. Carlos Alba, quien fue mi tutor y amigo en El Colegio de México, y, por su puesto, de Federico Nuñez González, quien me alentó vigorosamente para culminar la redacción de esta tesis y continuar con mis aspiraciones académicas y profesionales.

## ÍNDICE

### Página

<b>Introducción</b> .....	<b>i</b>
<b>Capítulo I:</b>	
<b>Régimen federal de gobierno y relaciones intergubernamentales</b> .....	<b>1</b>
1. La forma federal del gobierno	2
a) Estado, gobierno y administración pública.....	2
b) Formas de Estado y formas de gobierno	7
c) El Estado y la forma federal de gobierno.....	9
d) Modelos de federalismo	18
2. Las relaciones intergubernamentales.....	24
a) Definición de las relaciones intergubernamentales	24
b) Modelos de relaciones intergubernamentales.....	28
3. (Des)centralización política y (des)centralización administrativa	30
<b>Capítulo II:</b>	
<b>El federalismo y las relaciones intergubernamentales en México</b> .....	<b>38</b>
1. Características formales del régimen federal mexicano	41
1.1 Establecimiento de dos o más instancias de gobierno.....	42
1.2 División territorial del gobierno	46
1.3 Garantías constitucionales de la autonomía.....	48
1.4 Distribución de facultades y responsabilidades	49
1.5 Bicameralismo.....	50
1.6 Mecanismo de solución de controversias	51
2. Modelo de “federalismo centralizado”.....	53
2.1 Concentración de facultades en la instancia nacional de gobierno	54
2.2 “Modelo mixto” de relaciones intergubernamentales.....	57
3. El federalismo en el marco del sistema político mexicano	66
3.1 El federalismo y el presidencialismo.....	67
3.2 El federalismo y el “partido oficial”	69
3.3 El federalismo y el “programa de la Revolución Mexicana”.....	71
<b>Capítulo III:</b>	
<b>Globalización y cambio administrativo en México</b>	<b>76</b>
1. Globalización y Estado-Nación.....	77
1.1 Los desafíos de la globalización	78
1.2 Redefinición de la soberanía del Estado.....	80
1.3 El gobierno y la administración pública en un entorno global	84

2. Tendencias de cambio en el federalismo mexicano: La <i>descentralización de la administración pública federal</i> .....	90
2.1 El contexto inicial de la reforma federal.....	92
2.2 La descentralización administrativa.....	97
a) La descentralización administrativa “horizontal”.....	99
b) La descentralización administrativa “vertical”.....	100
• La descentralización administrativa antes de la crisis de 1982.....	101
• La descentralización administrativa durante el sexenio 1982-1988.....	104
• La descentralización administrativa durante el sexenio 1988-1994.....	113
• El “Nuevo Federalismo” (1994-1998).....	117
➤ El rescate financiero de los estados (1995-1997).....	124
➤ El Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	133
3. Tendencias de cambio en federalismo mexicano: La <i>descentralización del régimen político</i> .....	137
3.1 La reforma municipal.....	137
3.2 Las reformas al Senado de la República.....	141
3.3 Las reformas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	147

#### Capítulo IV:

#### Federalismo y “gobiernos de oposición” en México

153

1. La <i>descentralización del sistema político</i> .....	154
a) Evolución de la votación a favor del PRI y de los partidos de oposición.....	155
b) Posiciones de gobierno estatal y municipal por partido político.....	157
2. Descentralización del <i>sistema político</i> y centralización del <i>régimen político</i> .....	164
a) El caso de Baja California (1989-1995).....	168
a.1 El Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995.....	169
a.2 Relación intergubernamental con el gobierno federal.....	171
b) El caso de Chihuahua (1992-1998).....	176
b.1 El Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998.....	177
b.2 Relación intergubernamental con el gobierno federal.....	179
b.3 La descentralización educativa en Chihuahua.....	181
3. El Presidente de la República y los gobernadores.....	185

#### Conclusiones

191

#### Bibliografía

201

## **Introducción**

**El federalismo es un tema político y académico que cada vez cobra mayor relevancia. En el ámbito internacional, por ejemplo, el federalismo ha sido visto como una opción de gobierno para algunos regímenes excomunistas inmersos en la reconfiguración de sus sistemas políticos, como ha sido el caso de la antigua Unión Soviética; el federalismo también ha inspirado una parte importante del proceso de formación de la Unión Europea, a pesar de que, estrictamente, ésta última no es una federación; y su referencia ha estado presente, en el actual entorno de globalización, en la reforma y la gestación de algunos organismos o foros internacionales de toma de decisiones, como la Federación Internacional de Bolsas de Valores.**

**En el ámbito nacional, el tema del federalismo tiene una larga tradición desde el siglo XIX, cuando en el proceso de formación de nuestro Estado-nación los federalistas y los centralistas luchaban por instaurar una u otra forma de gobierno. Posteriormente, a lo largo del siglo XX las discusiones sobre el régimen federal no han versado sobre su conveniencia como forma de gobierno, sino sobre la manera de hacer realidad el proyecto federalista, pues se considera que aunque el régimen federal de gobierno está consagrado en la Constitución de la República, en la práctica las instituciones de gobierno han operado de manera centralizada, es decir, tenemos un “federalismo centralizado”. No obstante, durante los últimos sexenios presidenciales, el tema del federalismo ha ido ganando un mayor espacio en el debate político y el análisis académico, sobre todo por las políticas de descentralización administrativa impulsadas por el gobierno federal y por el creciente pluralismo político regional que hay en el país.**

El propósito de esta tesis es, precisamente, averiguar qué cambios y qué continuidades han tenido lugar en nuestro federalismo durante los últimos tres sexenios (1982-1988, 1988-1994 y 1994-1999) y cuáles han sido los principales elementos que han impulsado tales cambios o continuidades.

Se asume como válida la afirmación de que el federalismo mexicano posrevolucionario se ha caracterizado por un alto grado de centralismo político, legal, fiscal y administrativo. Hay una amplia bibliografía y datos empíricos que validan tal afirmación. Por tanto, para el objeto de la tesis no será necesario detenerse en un recuento de la consolidación de tales rasgos centralizadores.

En cambio, trataré de probar que durante los años ochenta y noventa han surgido algunos elementos, condiciones o incentivos que tienden a desplazar a nuestro federalismo de un modelo de “federalismo centralizado” a un modelo de “federalismo descentralizado”. Sin embargo, es importante señalar que esto no implica aseverar que irremediablemente ocurrirá tal desplazamiento, ya que no debe soslayarse la fuerza de la inercia institucional y política e, incluso, el surgimiento de fuerzas o incentivos contrarios a dicho desplazamiento.

Específicamente, identifiqué tres elementos de cambio en el federalismo mexicano que se han manifestado durante los últimos tres sexenios, incluyendo al del Presidente Ernesto Zedillo, a saber: 1) los provenientes del cambiante entorno internacional, fundamentalmente los asociados con la globalización (descentralización de los Estados Nacionales); 2) los provenientes de las políticas de descentralización administrativa emprendidas por el gobierno

federal; y 3) los provenientes de un mayor número de gobiernos de oposición (descentralización del sistema político).

El primer elemento que tendería a modificar el carácter centralizado del federalismo mexicano proviene del entorno internacional. En efecto, los cambios políticos, económicos y tecnológicos del entorno global están obligando a los Estados Nacionales a adecuar sus instituciones de gobierno y de administración pública, en términos de estructura, ámbito de acción, autonomía y dirección. Desde luego, este incentivo de cambio es asimilado de diferente manera en el ámbito nacional y local, dependiendo de las particularidades económicas, políticas, sociales y culturales del país de que se trate, y lo mismo puede dar lugar a la descentralización que a la centralización política y administrativa. Pero, en cualquier caso, es importante reconocer la importancia de este incentivo de cambio que genera el nuevo entorno mundial.

En México, por ejemplo, el desarrollo de la economía mundial durante las últimas décadas influyó en los programas de reforma estructural, haciendo necesario el restablecimiento de la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica, aún a costa de centralizar la distribución del ingreso y del gasto públicos en la instancia nacional de gobierno, al tiempo que se desconcentraba la recaudación fiscal y el ejercicio del gasto público.

Recientemente, diversos organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), han recomendado la adopción de una serie de reformas de “segunda generación”, entre las que se incluye la descentralización fiscal y administrativa. Incluso, en los últimos préstamos financieros internacionales contratados por

México con el FMI y el BM en 1998 y 1999, se incluyen algunas cláusulas que condicionan la liberación de los recursos financieros internacionales a la realización de ciertas reformas en materia de coordinación fiscal, orientadas a fortalecer las haciendas estatales y municipales.

El segundo incentivo de cambio del federalismo mexicano proviene del propio gobierno federal, el cual ha impulsado, por un lado, diferentes programas y políticas de descentralización de la administración pública federal, transfiriendo responsabilidades o recursos a los estados y municipios; y, por otro lado, algunas reformas constitucionales referidas al régimen federal.

Al respecto, es importante distinguir entre descentralización política y descentralización administrativa, ya que, como se indicará en la tesis, el federalismo supone fundamentalmente un ordenamiento político y, sólo de manera secundaria, un ordenamiento administrativo. Adicionalmente, esta distinción permite poner al descubierto lo que algunos autores han denominado “la trampa de la refundación administrativa” del federalismo mexicano, es decir, suponer que la descentralización administrativa implica la descentralización política y el fortalecimiento del pacto federal. Por lo tanto, se acepta que la descentralización administrativa puede ser un segundo elemento de cambio del federalismo mexicano, pero también se indican sus limitaciones.

Finalmente, el tercer incentivo de cambio de nuestro federalismo radica en la descentralización del sistema político, expresada en el crecimiento del número de los “gobiernos de oposición” en diversos municipios y estados de la federación, situación que

permite tanto el rompimiento de los vínculos partidistas entre una y otra instancia de gobierno como una probable modificación del patrón centralizado de las relaciones intergubernamentales.

Sin embargo, estas tendencias de cambio en el sistema político hacen necesario insistir en la distinción de sistema político y régimen político. En efecto, la descentralización del sistema político no conlleva necesariamente la descentralización del régimen político, pues a pesar de la diversidad política de los gobiernos municipales y estatales puede mantenerse la misma estructura legal e institucional centralizada de nuestro régimen federal, limitando con ello el alcance de la descentralización del poder político.

Como se observa, hay cuando menos tres elementos de cambio en el federalismo mexicano, pero también hay un número igual de elementos o incentivos orientados a mantener, e incluso vigorizar, el centralismo que lo ha caracterizado. De manera que, por un lado, estamos frente a un proceso de cambio y de continuidad que aún no define su saldo final, aunque, por el otro lado, tampoco es posible negar que el federalismo de hoy muestra significativos cambios respecto de su pasado reciente.

Con el fin de entender la naturaleza y el alcance de los tres elementos de cambio anteriormente mencionados, será necesario precisar, en primer término, cuáles son las características básicas del federalismo, entendido como forma de gobierno. Tal será el propósito del Capítulo I, en el que, a partir de la distinción entre los conceptos de *Estado* y *Gobierno* y *formas de Estado* y *formas de gobierno*, se presentarán las razones por las que el federalismo debe ser considerado una *forma de gobierno* y no una *forma de Estado*.

Adicionalmente, como los federalismos presentan diferencias o particularidades de un país a otro, analizaré algunos de los “modelos de federalismo” que ciertos autores han elaborado para tratar de explicar, por ejemplo, por qué algunos federalismos presentan rasgos centralizadores y otros federalismos presentan un alto grado de descentralización.

En virtud de que el federalismo mexicano se ha caracterizado por una marcada centralización del poder en la instancia nacional de gobierno, pondré mayor atención en la descripción del modelo de *federalismo centralizado*, y complementariamente de algunos modelos intergubernamentales, con objeto de tratar de precisar cuáles son los elementos básicos que deberían modificarse en nuestro federalismo para lograr un federalismo descentralizado.

Con base en la distinción conceptual de *régimen político* y *sistema político*, en el Capítulo II presentaré las características formales de nuestro régimen federal de gobierno y las de su funcionamiento en el sistema político posrevolucionario. Como he mencionado, debido a que el desarrollo del centralismo característico de nuestro federalismo ha sido ampliamente documentado, únicamente insistiré en la idea de que dicho centralismo se sustenta en dos bases distintas que, no obstante, se interrelacionan y fortalecen mutuamente en la práctica: por un lado, el centralismo proveniente del diseño constitucional y legal del régimen federal, el cual atribuye numerosas facultades a la instancia nacional de gobierno, y, por el otro lado, el centralismo proveniente del desarrollo de un sistema político poco competitivo y de partido hegemónico, el cual facilitó un desarrollo jerarquizado de las relaciones políticas entre las tres instancias de gobierno, favoreciendo el predominio del gobierno nacional.

A partir de los Capítulos III y IV analizaré propiamente los tres incentivos de cambio previamente identificados y su impacto en el federalismo mexicano. En especial, en el Capítulo III analizaré los incentivos provenientes del entorno global y su influencia en las reformas que algunos Estados han emprendido para centralizar o descentralizar sus regímenes políticos y administrativos. Con ese marco de referencia, analizaré las políticas de (des)centralización administrativa impulsadas en México por el Ejecutivo Federal en los últimos tres sexenios, señalando el alcance y las limitaciones que tiene la descentralización administrativa para modificar el centralismo característico de nuestro régimen federal.

Finalmente, en el Capítulo IV analizaré los principales cambios y continuidades que se pueden observar a la luz de un mayor número de gobiernos municipales y estatales de oposición en México. En otras palabras, mientras que en el Capítulo III se analiza la descentralización administrativa y la descentralización del régimen político, en este capítulo se analizará la descentralización del *sistema político*. En este mismo capítulo revisaré, a manera de ejemplo, algunas experiencias relevantes correspondientes a los gobiernos estatales de oposición en Baja California (1989-1995) y Chihuahua (1992-1998).

En fin, puede afirmarse que el federalismo mexicano de finales del siglo XX no ha sido ajeno a los incentivos o elementos de cambio que han surgido durante los últimos años. No obstante, así como sería osado afirmar que nada ha cambiado en todos estos años, también sería ingenuo soslayar las continuidades del centralismo que llegan hasta nuestros días. Por tanto, es necesario tratar de entender qué ha cambiado y qué puede cambiar en el federalismo mexicano. A ese propósito ha querido contribuir esta tesis.

# **CAPÍTULO I: RÉGIMEN FEDERAL DE GOBIERNO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

## **Introducción**

Con el propósito de averiguar qué cambios han tenido lugar en el federalismo mexicano durante los últimos quince años, es imprescindible analizar, en primer término, cuáles son las características básicas de un régimen federal de gobierno, complementado dicho análisis con el de la teoría de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), a fin de tener una visión más amplia de las interacciones que puede haber entre dos o más instancias de gobierno (por ejemplo, entre los municipios y los estados o los estados y el gobierno federal) en el marco de un régimen federal de gobierno.

Como se verá en este Capítulo, el Estado puede adoptar diferentes formas de gobierno, una de las cuales es la forma federal. No obstante, debido a que hay autores que hacen referencia al Estado Federal y al Estado Unitario, en lugar del gobierno de tipo federal y del gobierno de tipo unitario, también será necesario aclarar los conceptos de Estado y gobierno, además de distinguir entre *formas de Estado* y *formas de gobierno*.

Finalmente, considerando que los gobiernos de tipo federal muestran algunas diferencias o particulares de un país a otro, será necesario analizar diferentes modelos de federalismo, poniendo énfasis en el tipo “centralizado”, ya que, como se verá en los Capítulos subsecuentes, es el que más se adapta al caso mexicano.

## 1. La forma federal de gobierno

El federalismo es una *forma de gobierno* que, junto con otras instituciones del *régimen político*, estructura, organiza y delimita las instituciones y órganos de gobierno de un Estado. Desde luego, un Estado puede adoptar otras *formas de gobierno*, como son el gobierno unitario, el gobierno presidencial o el gobierno parlamentario, por mencionar algunas.

### a) Estado, gobierno y administración pública

De acuerdo con Quentin Skinner, el concepto moderno de Estado se gestó a lo largo de los siglos XIII al XVI en la Europa occidental.

...fue durante este periodo [...] cuando gradualmente fueron adquiriéndose los elementos principales de un reconocible concepto moderno del Estado. El cambio decisivo fue de la idea de que el gobernante “conservaba su estado” —donde esto simplemente significaba sostener su propia posición— a la idea de que *existe un orden separado y constitucional*, el del Estado, que el gobernante tiene el deber de mantener. Un efecto de esta transformación fue que *el poder del Estado*, no del gobernante, *llegó a ser considerado como base del gobierno*. Y esto a su vez capacitó al Estado a ser conceptualizado en términos distintamente modernos: *como única fuente de la ley y fuerza legítima dentro de su propio territorio, y como único objeto apropiado de las lealtades de sus ciudadanos*. [Así] a finales del siglo XVI, al menos en Inglaterra y Francia, encontramos que las palabras “Estado” y “l’Etat” empiezan a ser utilizadas por primera vez en su sentido moderno.<sup>1</sup>

Entre las características más importantes de esta institución política moderna destacan, según Hermann Heller, la constitución de un *poder soberano* dentro de un *territorio*

---

<sup>1</sup> *Los fundamentos del pensamiento político moderno. I: El Renacimiento*, Trad. Juan José Utrilla, México, F.C.E., 1993, pp. 7 s. (las cursivas de la cita son mías).

*delimitado*. Dicho poder soberano concentra, en una unidad de acción política secular, los instrumentos de mando jurídico, militar, burocrático y fiscal.<sup>2</sup>

En efecto, como parte de la centralización del poder llevada a cabo por el Estado en formación, éste procedió a la “desprivatización” del poder, haciendo que los instrumentos de autoridad y administración pasaran de ser patrimonio privado de los señores feudales a ser patrimonio público, representado por el Estado; la centralización del poder también pasó por una fase de secularización y reafirmación de la superioridad del poder civil sobre el poder religioso; sin embargo, dicha monopolización y desprivatización del poder sólo pudo imponerse mediante la violencia y mediante la creación, por un lado, de un ejército permanente centralmente controlado, y, por otro lado, mediante la constitución del monopolio fiscal.

Ambas bases estatales de dominación están estrechamente relacionadas, pues el control fiscal financiaba al ejército en formación y, a su vez, el poderío militar ayudaba al monarca a imponer tributos fiscales regulares y permanentes. Adicionalmente, el control centralizado de la hacienda pública proporcionó los medios necesarios para pagar un creciente cuadro de funcionarios especializados que integraron el aparato administrativo del Estado moderno.

Dichos funcionarios estatales estaban organizados de manera jerárquica y, además de ser nombrados por el superior, dependían económicamente de un salario público, permanente y regular. En el caso francés es clara la constitución del poderoso aparato administrativo

---

<sup>2</sup> *Teoría del Estado*, Trad. Luis Tobio, México, F.C.E., 1997, especialmente las páginas 141-154.

estatal, el cual, al paso de los años, culminó en la creación de los cinco ministerios clásicos: Hacienda, Exterior, Interior, Guerra y Justicia.<sup>3</sup>

La jerarquización de la administración militar y burocrática permitió que la dominación política del Estado se extendiera a lo largo y ancho de un vasto territorio, sin perder por eso la unidad del mando centralizado. Adicionalmente, el Estado monopolizó la creación y la aplicación del derecho, diferenciando además el derecho público y el derecho privado, la ley y el contrato. Esta tarea implicó la formación de cuadros de funcionarios especializados en el Derecho Romano, quienes integraron los tribunales estatales especializados, eliminándose con ello el derecho del más fuerte y haciendo posible, al mismo tiempo, la monopolización y el ejercicio legítimo de la fuerza por parte del Estado.

Por último, cabe señalar que si en un principio el poder tuvo que centralizarse en la persona del monarca absoluto, quien ejercía el gobierno del naciente Estado, finalmente el poder se ubicó en el orden impersonal y constitucional del Estado propiamente dicho (de ahí que se hable del paso del Estado Absolutista al Estado de Derecho). A este paso contribuyó, sin duda alguna, el desarrollo de la economía mercantil y la burguesía, así como la formación de un “espacio público”, elementos que también influyeron en el fortalecimiento de un gobierno representativo (Parlamento, Estados Generales, Cortes) y en la progresiva reglamentación jurídica de la administración pública estatal, es decir, a fortalecer el gobierno de las leyes y no de los hombres.<sup>4</sup> Cabe destacar que, si bien el gobierno

---

<sup>3</sup> Renate Mayntz, *Sociología de la Administración Pública*, Trad. José Almarz, Madrid, Alianza Editorial, 1985, p. 34.

<sup>4</sup>Veáse el libro de José Guilherme Merquior, *Liberalismo viejo y nuevo*, Trad. Stella Mastrangelo, México, F.C.E., 1993. Hay dos precisiones que vienen al caso. La primera es que “como el liberalismo nació en protesta contra la intrusión del poder estatal, intentó establecer tanto una *limitación* como una *división* de la autoridad. Un gran antiliberal moderno, el jurista Carl Schmitt, lo resumió muy bien en su *Teoría constitucional* de 1928, al escribir que la constitución liberal presenta dos principios esenciales: uno

representativo y la administración pública racionalizada “hoy [parecen] concordantes y que una acompaña a la otra, desde el punto de vista del historiador, se afirmaron separadamente [durante el largo proceso de consolidación del Estado moderno, aunque finalmente] su interdependencia *acabó* por imponerse en todos los Estados occidentales contemporáneos”.<sup>5</sup>

Teniendo en consideración este breve transcurso histórico, podemos volver a insistir en la definición del concepto de Estado, recurriendo para ello a los politólogos John A. Hall y G. John Ikenberry, para quienes,

... Una definición integral [del Estado] incluiría tres elementos. Primero: el Estado es un conjunto de instituciones, manejadas por el propio personal estatal, entre las que destaca muy particularmente la que se ocupa de los medios de violencia y coerción. Segundo: esas instituciones se localizan en el centro de un determinado territorio geográficamente delimitado, atribuido generalmente a una sociedad [y] Tercero: el Estado monopoliza el establecimiento de reglas al interior de su territorio, lo cual tiende a la creación de una cultura política común compartida por todos los ciudadanos.<sup>6</sup>

Por su parte, el concepto de gobierno puede ser definido, según Bert A. Rockman, de la siguiente manera:

En el sentido de condición de un *dominio organizado*, el gobierno es la expresión de la autoridad del Estado. Entre sus funciones formales se encuentran la

---

distributivo y otro organizativo. El principio distributivo significa que la esfera de la libertad individual es *en principio ilimitada*, mientras que la capacidad de intervenir del Estado es *en principio limitada*. En otras palabras, todo lo que no está prohibido por la ley está permitido, de manera que lo que necesita justificación es la acción estatal, no la acción individual” (p. 17). La segunda observación, sin embargo, introduce una importante acotación, pues de acuerdo con Merquior, “dentro de la evolución política occidental pueden distinguirse dos grandes patrones liberales; concretamente dos patrones básicos en la relación entre el Estado y el individuo. Aquí hay un paradigma inglés y otro francés. [...] De Ruggiero observó que la especie inglesa de liberalismo estaba por *limitar* el poder estatal, mientras que la variedad francesa buscaba *fortalecer* la autoridad del Estado a fin de asegurar la igualdad ante la ley” (p. 30, las cursivas son mías).

<sup>5</sup> Jaques Lagroye, *Sociología Política*, Trad. Daniel Zadunaisky, México, F.C.E., 1994, p. 117.

<sup>6</sup> *El Estado*, Trad. Enrique Mercado, México, Nueva Imagen, 1991, pp. 12 s.

redacción, aprobación y ejecución de las leyes, así como la interpretación y aplicación del derecho. [...] Pero el término gobierno también puede denotar el método mediante el cual se gobierna una sociedad. Los gobiernos pueden clasificarse de diversas formas[:] gobiernos parlamentarios, gobiernos presidenciales, gobiernos federales y gobiernos unitarios.<sup>7</sup>

Finalmente, la administración pública, nos dice Francisco Gil Villegas, “se ha definido tradicionalmente como el conjunto de actividades encargadas de llevar a cabo las políticas y programas de los gobiernos. Desde esta perspectiva, la administración pública se centraría principalmente en la planeación, organización, dirección, coordinación y control de las operaciones del gobierno”.<sup>8</sup>

A pesar de que en algunas tradiciones políticas se prefiere el uso del término “gobierno” al de “Estado”, es importante insistir en la distinción de ambos conceptos. En este sentido, las observaciones de William F. Willoughby resultan ilustrativas:

...El Estado en sí mismo no es ni el Pueblo, ni el Gobierno, ni la Magistratura ni la Constitución. Tampoco es el territorio sobre el que se ejerce su autoridad. Es, en cambio, la comunidad de los individuos, considerada desde un particular punto de vista, el de la unidad política. [...] El Estado, para usar el término empleado en la Ciencia Política, es el *cuerpo político*. El Gobierno es solamente el conjunto de los instrumentos empleados por el Estado en el desempeño de sus funciones.

<sup>7</sup> “Gobierno”, en Vernon Bogdanor (Dir.), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Trads. Jesús Albores et al., Madrid, Alianza Editorial, pp. 337 y 339 s.

<sup>8</sup> “Los fundamentos políticos de la Teoría de la Administración Pública”, *Foro Internacional*, Vol. XXXIII, Enero-Marzo, 1993, p. 30. No está por demás insistir en que la definición de conceptos siempre es controvertida, porque la definición tiene tras de sí una serie de supuestos teóricos que pueden ser diferentes, e incluso contrarios, a los de otras teorías referidas al mismo objeto de estudio. En este caso, sin embargo, considero que, como concepto y como realidad concreta, “la Administración Pública es una parte de la historia de la evolución del Estado moderno, lo cual significa, por ejemplo, que las condiciones bajo las cuales surgió la administración moderna no se pueden separar analíticamente de las condiciones de aparición del Estado moderno. Dos factores de importancia general se destacan[:] en primer lugar, la centralización de la dominación en el seno de un territorio y con ella la aparición de mayores estados territoriales [y] como segundo factor importante, la necesidad de la realización común de tareas permanentes relevantes”. Renate Mayntz, *op. cit.*, p. 26.

[El Estado] tiene la característica de ser una unidad, indivisible e inmutable [y] es en sí una totalidad que no puede ser compartida o dividida con otro cuerpo. Es por esta característica que resulta relevante distinguirlo del Gobierno. Un Estado puede cambiar su Gobierno las veces que sea necesario, sin que por eso el Estado sufra cambio alguno. El Estado puede hacer uso de uno u otro sistema de autoridad para la administración y manejo de sus asuntos, tal como se hace donde el sistema de gobierno empleado es unitario o donde se emplea el gobierno de tipo federal, sin que por eso se afecte el carácter único e indivisible del Estado.

Este punto es de especial importancia, sobre todo si se tiene en cuenta el error que frecuentemente cometen algunos autores de Ciencia Política al designar a un Estado que utiliza un *sistema unitario de gobierno* como Estado Unitario, o a un Estado que utiliza un *sistema federal de gobierno* como Estado Federal. Tal situación es desafortunada, porque oscurece la naturaleza básica del Estado.

Si entendemos la verdadera naturaleza del Estado, comprenderemos que no hay tal distinción entre uno y otro Estado. La concepción básica del Estado implica unidad e indivisibilidad. De tal manera, que hay un Estado en los Estados Unidos de Norteamérica, sin importar su forma federal de gobierno, de la misma manera que hay un solo Estado en Francia o cualquier otro Estado que utilice una forma unitaria de gobierno. El hecho de que el pueblo de los Estados Unidos haya preferido el uso de un esquema doble de gobierno para conducir sus asuntos públicos, mientras que el pueblo francés prefirió el empleo de una forma unitaria de gobierno, solamente representa una diferencia en la elección del tipo de medios a ser empleados.<sup>9</sup>

#### **b) Formas de Estado y formas de gobierno**

Además de distinguir el significado de los conceptos de Estado y gobierno, también es posible distinguir entre *formas de Estado* y *formas de gobierno*. Norberto Bobbio, por ejemplo, considera que la tipología de las formas de Estado se concentra en el análisis de las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad, y las

---

<sup>9</sup> *The Government of Modern States*, New York, Appleton Century Crofts, 1936, pp. 5-9. Traducción propia.

ideologías; mientras que la tipología de las formas de gobierno se enfoca al análisis de la estructura del poder y las relaciones entre los diversos órganos de gobierno.<sup>10</sup>

Al estado se le pueden atribuir diferentes tareas y responsabilidades públicas o colectivas que cumplir (“finés del Estado”)<sup>11</sup>, como son, la paz interna, la protección frente a enemigos del exterior, la educación pública, el bienestar social, la promoción del crecimiento económico, etc., todo lo cual amplía o disminuye los ámbitos de intervención estatal y define cierto patrón de relación con la sociedad, dando lugar a las diferentes *formas de Estado*: Estado Totalitario, Estado Liberal, Estado de Bienestar, etc.

En cambio, las *formas de gobierno* suponen distintas maneras de estructurar y organizar las instancias y los órganos de gobierno, dando lugar, por ejemplo, a gobiernos de tipo parlamentario, presidencial, semiparlamentario, unitario o federal. En la práctica, los Estados pueden tener formas mixtas de gobierno, por ejemplo, unitario y parlamentario (Inglaterra), federal y parlamentario (Canadá) o federal y presidencial (Estados Unidos), por mencionar algunos casos.

Adicionalmente, los gobiernos, independientemente de su forma, pueden sustentarse en diferentes principios políticos, como son el principio monárquico, el principio republicano, el principio constitucional, el principio representativo y el principio democrático, etc.

---

<sup>10</sup> *Estado, gobierno y sociedad. Por una Teoría General de la Política*, Trad. José Fernández Santillán, México, F.C.E., 1994, pp. 144 y 158. Por su parte, Héctor González Uribe precisa que “la clara separación entre las formas gobierno y las formas de Estado es un mérito del formalismo jurídico, que recogiendo la tradición de la Escuela del Derecho Natural racionalista de los siglos XVII y XVIII, delimitó los conceptos de pueblo, nación, Estado y gobierno”. Véase su libro *Teoría Política*, México, Porrúa, 1992, p. 403.

<sup>11</sup> De acuerdo con Andrés Serra Rojas, los *finés del Estado* “constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que se consagran en la legislación.” Véase su libro *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 1992, p. 40.

### c) El Estado y la *forma federal* de gobierno

El gobierno de tipo federal y el gobierno de tipo presidencial son, sin duda, dos de las contribuciones políticas más importantes de Estados Unidos al desarrollo de las formas de gobierno del Estado moderno.

Si bien el federalismo tiene antecedentes en la historia de las ideas políticas y su desarrollo tiene diferentes vertientes que no se limitan a la experiencia norteamericana,<sup>12</sup> su connotación política moderna se alcanzó, según Harmutt Klatt, “a través de un total de 85 artículos del diario de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, aparecidos en 1787 y 1788, y que más adelante fueron recopilados y publicados con el título *The Federalist*”.<sup>13</sup>

No deja de ser notorio que, doscientos años después, es decir, a finales siglo XX, el federalismo todavía se presente como una opción de gobierno políticamente viable para los ex-regímenes comunistas que buscan rehacer sus instituciones políticas; inspira algunos de

---

<sup>12</sup> El desarrollo del federalismo en la historia de las ideas políticas es vasto, lo mismo que las experiencias históricas concretas. Para los propósitos de este capítulo es suficiente con indicar, por un lado, que algunos autores, como Daniel Elazar (*Exploring Federalism*, USA, The University of Alabama Press, 1987) y George E. Mendenhall (*Law and Covenant in Israel and the Ancient Near East*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1955), consideran que es posible rastrear los orígenes de “la idea federal” en los textos bíblicos, mientras que autores como Rufus Davis (*The Federal Principle: A Journey through Time in Quest of a Meaning*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1978) se concentran en el significado político que el federalismo comenzó a tener en el siglo XVIII, referido al establecimiento de convenios entre gobiernos. Por otra parte, algunas experiencias históricas tempranas tuvieron lugar en Suiza (siglos XIV y XV) y los llamados Países Bajos (siglo XVI). De la experiencia holandesa destaca uno de los primeros pensadores del federalismo, Johannes Althusius (1557-1638). Pero, sin duda alguna, la experiencia histórica que dio forma al significado político moderno del federalismo fue la formación de los Estados Unidos y los escritos de *El Federalista* (Hamilton, Madison y Jay). Esta experiencia sirvió de referencia, aunque no tuvo carácter limitativo, para los autores europeos que enriquecieron y diversificaron el pensamiento federalista como Kant, Winkelbech, Proudhon, Constant, Tocqueville, Mazzini, etc. Un buen recuento del desarrollo de la idea federal y de algunas experiencias históricas relevantes se encuentra en Stephen Woodard, “The Simple Guide to the Federal Idea”, en *Ventotene, Federalism and Politics*, The Ventotene Papers of the Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, Ventotene, 1995 (<http://www.eurplace.org/federal/woodard.html>).

<sup>13</sup> “Konzeptionelle Grundlagen von Föderalismus und Dezentralisierung”, s. trad., *Contribuciones*, Núm. 4, 1993, p. 8.

los esfuerzos de la integración europea (Unión Europea); y alienta reformas político-administrativas en diversos países en desarrollo, entre ellos algunos latinoamericanos.

Sin embargo, al emprender el estudio del federalismo una de las primeras dificultades que se presentan es la diversidad de definiciones que hay sobre dicho concepto.<sup>14</sup>

Adicionalmente, al comparar los diferentes gobiernos de tipo federal que hay en la actualidad (entre ellos Estados Unidos, Canadá, México, Argentina y Alemania) también se observan diferencias y particularidades en su organización y funcionamiento.

En consecuencia, es necesario definir, en primer lugar, el concepto de federalismo, y, posteriormente, identificar las características esenciales de esta forma de gobierno.

Respecto al primer punto, Ronald L. Watts define al federalismo como

Una forma de organización política territorial en la cual la unidad y la diversidad regional se acomodan dentro de un sistema político único, y el poder se distribuye entre una serie de gobiernos generales y regionales, de manera que se salvaguarde constitucionalmente la existencia y la autoridad de cada uno de ellos.<sup>15</sup>

Con base en la definición anterior y con el apoyo de otros autores especializados en la materia, cabe hacer un breve análisis de los elementos básicos que caracterizan a un gobierno de tipo federal.

---

<sup>14</sup> Alfonso Hernández, por ejemplo, menciona que hay tres tendencias dominantes en la definición del federalismo: las definiciones sociológicas (para las cuales no es la estructura constitucional o institucional la que da sustento al federalismo, antes bien son las características de la propia sociedad), las definiciones institucionales (las cuales ponen énfasis en el “principio federal” o división de poderes entre un gobierno central y numerosos gobiernos regionales), y las definiciones económicas (las cuales ponen el acento en la distribución y asignación óptima de recursos y facultades entre los niveles de gobierno). Ver su artículo “Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura”, *Política y Gobierno*, Vol. V, núm. 1, México, 1998, pp. 225-259.

<sup>15</sup> “Federalismo”, en Vernon Bogdanor (Dir.), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Trads. Jesús Albores et al., Madrid, Alianza Editorial, p. 298.

Una primera precisión del federalismo se refiere a que éste es una forma de gobierno y no una forma de Estado, según ha hecho notar en las páginas anteriores. Sin embargo, conviene insistir en tal distinción, sobre todo con relación a dos puntos: 1) la soberanía y 2) la distribución de facultades o competencias entre las instancias de gobierno de un régimen federal.

Respecto al tema de la soberanía, por principio de cuentas se puede decir que hay coincidencia entre los diversos autores sobre el hecho de que mediante un “pacto federal”<sup>16</sup> se define un diseño constitucional e institucional que permite vincular a diferentes comunidades políticas o a diversos Estados, cada uno de los cuales originalmente tiene su propio gobierno, sus instituciones político-administrativas, sus leyes, su población, su territorio, su cultura, su lengua, etc., las cuales no necesariamente son las mismas ni necesariamente son similares.

Los Estados o las comunidades que se vinculan mediante el pacto federal, ceden parte de sus facultades soberanas a un nuevo gobierno que crean, con carácter de gobierno nacional, y se reservan para sí algunas facultades.<sup>17</sup> Pero, a diferencia de una confederación, en la que los Estados realmente mantienen su poder soberano para adoptar o rechazar las decisiones tomadas por la instancia central, según les convengan o no tales decisiones, en el

---

<sup>16</sup> El término *federación* deriva del latín *foedus*, genitivo *foederis*, que significa pacto, contrato, tratado, convención, alianza. Stephen Woodard precisa que dicho término se incorporó al inglés por influencia del francés, y que durante el siglo XVII tenía un significado fundamentalmente religioso, siendo muy usado por los puritanos quienes hacían referencia a la “teología federal”, queriendo significar con eso el convenio establecido entre Dios y los colonos de América. Pero hacia finales del siglo XVII y a lo largo del siglo XVIII evolucionó hasta incorporar la idea de vínculos o acuerdos entre estados. Ver “The Simple Guide to the Federal Idea”, Op. Cit.

<sup>17</sup> Para autores como Pierre-Joseph Proudhon, el pacto federal tiene una extensión y contenido limitados, y establece una obligación recíproca e igualitaria entre los contrayentes. Además, la figura del pacto o contrato político federal no es un recurso hipotético para explicar el origen y los fundamentos del orden político, sino que es una realidad en tanto ha sido “verdaderamente propuesto, discutido, votado, aprobado, y es susceptible de modificaciones regulares a voluntad de los contrayentes”. *El principio federativo*, Trad. Francisco Pi y Margall, Madrid, Sarpe, 1985, p. 90.

federalismo el gobierno nacional tiene facultades para imponer las decisiones que, tomadas dentro de su ámbito de competencia, sean aplicables al conjunto de los miembros de la federación, con las restricciones señaladas por la Constitución o la ley. Es decir, aunque el pacto federal preserva la autonomía de los gobiernos locales, no se preserva, en cambio, la soberanía de los estados federados. En efecto, el punto central está la soberanía del Estado, pues, como señala Hermann Heller,

...la unidad de voluntad a la que corresponde la soberanía es la unidad decisoria universal suprema dentro del orden de poder de que se trate [y] lo cierto es que sin la comprensión cabal del fenómeno no es posible entender con exactitud la verdadera naturaleza del Estado, ya que solamente la idea de soberanía permite explicar la cualidad que pertenece al Estado moderno de constituir, dentro de un territorio determinado, la unidad decisoria universal. [...] Este concepto de Estado no demandaría nuevas explicaciones si no fuese porque el análisis de la naturaleza del Estado federal condujo, desde mediados del siglo pasado, a una nueva doctrina del Estado, contradictoria con las ideas que venimos sustentando: nos referimos a la tesis, ampliamente generalizada, del *Estado-no soberano* [...] Tenemos que partir de la afirmación indubitable de que, en la época presente, el Estado federal, como totalidad, es un Estado soberano, esto es, es una unidad que decide universalmente dentro de un territorio determinado; si no fuese así, habría que desnaturalizar de tal manera el concepto de Estado, que la característica de la doctrina que atribuye al Estado llamado unitario resultaría inservible [...] La verdad es que los estados miembros, como las provincias y los municipios, son, de acuerdo con su naturaleza, unidades territoriales decisorias particulares, en tanto el Estado federal, de la misma manera que todos los Estados unitarios, es, según su naturaleza, una instancia decisoria universal.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, Trad. Mario de la Cueva, México, F.C.E., 1995, pp. 197, 203 y 214.

De lo anterior se deduce que, después de ejercer su soberanía al decidir unirse mediante un pacto federal, en el que se especifican los poderes que corresponderán a cada instancia de gobierno (gobierno nacional, gobierno provincial, gobierno municipal, etc.), los Estados que se federan pierden su carácter soberano, y por tanto dejan de ser Estados, y la soberanía pasa a formar parte del nuevo Estado nacional que contempla la existencia de varias instancias autónomas de gobierno, según lo prescrito en el pacto federal.

En este sentido, autores como Grant Harman afirman que,

En esencia, el federalismo provee un *mecanismo organizacional* para alcanzar un grado de *unidad política* dentro de una población cuya característica es la *diversidad*. Bajo este arreglo, las unidades políticas regionales que estaban separadas (generalmente llamadas estados o provincias) se unen con propósitos específicos y limitados, mediante mecanismos institucionales y administrativos comunes, pero de tal manera que cada gobierno regional o estatal preserva su integridad y una autonomía sustancial. Esto se logra mediante la distribución de poderes y responsabilidades entre las diferentes instancias de gobierno [...] Ambas instancias de gobierno tienen el derecho para iniciar leyes, imponer impuestos y relacionarse directamente con el pueblo. Generalmente hay una demarcación de poderes y funciones explícitamente señalada en la Constitución, correspondiente a cada una de las instancias de gobierno. También hay mecanismos y procedimientos específicos para resolver los conflictos o controversias entre el gobierno central y los gobiernos locales.<sup>19</sup>

El segundo punto a destacar tiene que ver con la distribución de facultades y el establecimiento de áreas de competencia entre las diferentes instancias de gobierno de una federación. Prescindiendo de la naturaleza y del número de “fines” o tareas que se le encomiendan al Estado, se debe poner atención a qué instancia de gobierno se le asignará la

<sup>19</sup> “Intergovernmental Relations: Federal Systems”, en Mary Hawkesworth and Maurice Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics*, Vol. 1, London, Routledge, 1992, pp. 336 s.

responsabilidad de tal o cual función estatal. Por ejemplo, si al Estado se le asigna la tarea de proveer de educación básica a la población, se tiene que identificar a qué instancia de gobierno se le asigna la responsabilidad de realizar dicha tarea estatal y si para ello deberá contar con la ayuda de otras instancias de gobierno, o si los programas educativos los definirá cada gobierno provincial y el gobierno federal sólo se limitará a vigilar el cumplimiento de los programas elaborados por las provincias, etc.

Resulta muy importante conocer la manera como se asignan las facultades entre las diferentes instancias de gobierno y la manera como se delimitan sus respectivas áreas de competencia, pues ello define una parte importante de los rasgos propios de cada federalismo. No obstante, aunque hay un relativo acuerdo teórico respecto a que materias como la defensa militar, la política exterior, la migración, y en general los temas que trascienden las fronteras de los estados y municipios deben ser responsabilidad de la instancia nacional de gobierno, de todas maneras persiste la discusión sobre la manera como deben distribuirse el resto de las responsabilidades. En todo caso, “la distribución de poderes refleja la historia y los valores de la comunidad política.”<sup>20</sup>

Así, puede haber federalismos cuyo gobierno nacional esté cargado de responsabilidades, o federalismos en los que el papel del gobierno nacional sea meramente subsidiario.<sup>21</sup> En cualquier caso, el que cada instancia de gobierno cuente con una esfera propia de decisión es un elemento muy importante del federalismo, pues como indica William H. Riker ,

---

<sup>20</sup> Cherly Saunders, “Constitutional Arrangements of Federal Systems”, *Publius: The Journal of Federalism*, 25:2 (Spring 1995), p. 70

<sup>21</sup> Parece oportuno mencionar que, según Luis Aguilar, hay algunos valores políticos que de alguna manera se han asociado al federalismo, entre los que destacan el valor de la autonomía política, el valor de la participación ciudadana, el valor comunitario y el valor de la eficiencia. “Hacia un nuevo federalismo”, en Rogelio Arellano Cadena (comp.), *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, El Trimestre Económico-Gobierno del Estado de Puebla, 1996, p. 14.

...Una constitución es federal si 1) dos instancias de gobierno rigen sobre el mismo territorio y el mismo pueblo, 2) cada instancia de gobierno tiene al menos una área de decisión y acción sobre la que puede actuar de manera autónoma, y 3) hay algunas garantías, cuando menos establecidas en la Constitución, para preservar la autonomía de cada gobierno en su propio ámbito de decisión y acción.<sup>22</sup>

Por lo demás, debe indicarse que hay diferentes métodos de distribución de facultades y delimitación de áreas de competencia en los regímenes federales. Los más comunes consisten en enumerar las facultades que corresponden al gobierno nacional; en otros casos, se enumeran los que corresponden a los gobiernos provinciales y municipales, y, en consecuencia, los “poderes residuales” corresponden al gobierno nacional; y también hay sistemas mixtos de distribución, es decir, se indican expresamente cuáles son las facultades del gobierno nacional, cuáles los poderes de los gobiernos provinciales, en qué materias deben concurrir ambos gobiernos.

Respecto a la vinculación de los principios de unidad y diversidad subyacentes al federalismo, hay autores que ponen énfasis en las tensiones políticas y culturales que se presentaron entre el Estado y las diversas nacionalidades o comunidades políticas durante el proceso de formación del Estado-Nación, siendo una de ellas la tensión entre modernidad y tradición, Ilustración e Historicismo. Al respecto, Luis F. Aguilar afirma que,

La teoría y la propuesta práctica del Federalismo se inserta justamente como un esfuerzo de solución dentro de la tensión entre el concepto verdadero de naturaleza humana con sus derechos y libertades naturales, por un lado, y la riqueza múltiple y diferenciada de las sociedades humanas con sus instituciones políticas históricamente producidas, por el otro. [Sin embargo] el federalismo [...] plantea sólo el problema práctico-moral de cómo lograr fundar la mejor relación y

---

<sup>22</sup> *Federalism. Origin, Operation, Significance*, USA, Little, Brown and Company, 1964, p. 11.

comunicación social entre individuos y naciones. [...] En esta dirección marcha el *Idee zu einer Allgemeinen Geschichte in Weltbürgerlicher Absicht y Zum ewigen Frieden* de Kant, *The Federalist* de Hamilton, Jay y Madison, *Du principe fédératif* de Proudhon. En estas obras clásicas se atiende teóricamente a una organización interestatal de plural coexistencia pacífica bajo una ley universalmente válida y verdadera, de unidad política estatal con simultánea autonomía diferenciada de las comunidades, de distribución y balance del poder entre centros soberanos coordinados...<sup>23</sup>

Cabe destacar que dentro del orden federal, los intereses de las diferentes provincias no sólo encuentran su cauce a través de sus propios gobiernos, sino que también están representados políticamente en un órgano de carácter nacional, generalmente llamado Senado, el cual permite la representación política-territorial de los estados que forman la federación.

Aunque el Senado tiene antecedentes que se remontan a la Roma Imperial y al bicameralismo inglés del siglo XIV (la Cámara Alta o de los Lores y la Cámara Baja o de los Comunes), su significado como institución federalista aparece con la formación del gobierno nacional de los Estados Unidos durante los años previos y subsiguientes a la Convención de Filadelfia de 1787, proceso durante el cual se asoció a la Cámara de Representantes (o de Diputados) como la representante del *pueblo* norteamericano y a la Cámara de Senadores como la representante de los *estados* que formaron la federación. Con la representación igualitaria de cada uno de los estados en el Senado, es decir, sin importar sus diferencias de extensión territorial, población, recursos, etc., los estados participan en la

---

<sup>23</sup> Luis F. Aguilar, *Política y Racionalidad Administrativa*, México, INAP, 1982, pp. 128 s.

formación de la voluntad nacional, a la vez que el Senado participa en la división y equilibrio de Poderes de la instancia nacional de gobierno.

A partir de lo expuesto en las páginas anteriores, vale la pena tratar de sintetizar en un cuadro las características básicas de la forma federal de gobierno (ver Cuadro 1.1.).

<b>CUADRO 1.1</b>	
<b>CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LA FORMA FEDERAL DE GOBIERNO</b>	
<b>1. Establecimiento de dos o más instancias de gobierno</b>	Las dos o más instancias de gobierno contempladas en el pacto federal rigen sobre un mismo territorio y sobre la misma población, con las limitaciones establecidas en la ley. Por tanto, los ciudadanos tienen obligaciones y derechos con el gobierno local y con el gobierno federal o nacional.
<b>2. División territorial del gobierno</b>	La división territorial del gobierno puede tener como origen circunstancias históricas, regionales, étnicas, religiosas, lingüísticas o económicas.
<b>3. Garantías constitucionales de la autonomía de las instancias de gobierno</b>	En la ley o Constitución nacional se garantiza cierto grado de autonomía de los gobiernos federal, estatal y municipal. Adicionalmente, la elección de cada instancia de gobierno es autónoma.
<b>4. Distribución constitucional de las facultades y responsabilidades de cada instancia de gobierno</b>	Hay un marco jurídico o una Constitución nacional en la que especifican las facultades, recursos, responsabilidades y jurisdicciones de cada una de las instancias de gobierno. Hay diferentes maneras de distribución de facultades, por ejemplo, enlistando las facultades otorgadas al gobierno federal, enlistando las facultades de los estados, definiendo las facultades exclusivas de una u otra esfera de gobierno, etc.
<b>5. Bicameralismo</b>	Representación y participación de los estados en la política nacional a través de un órgano institucional que asegure la representación igualitaria de cada uno de ellos (generalmente llamado Senado), así como derecho de las unidades federadas para iniciar leyes nacionales y participar en la reforma de la constitución federal.
<b>6. Establecimiento de un mecanismo de resolución de controversias entre las instancias de gobierno</b>	Establecimiento de un poder judicial autónomo o de un Tribunal Constitucional que garantice el orden federal y resuelva las controversias que pudieran surgir entre las diferentes instancias de gobierno. Adicionalmente, el Senado puede tener injerencia en la resolución de conflictos y controversias.
Fuente: Elaboración propia con base en varias fuentes bibliográficas.	

Finalmente, es muy importante mencionar una forma de gobierno, en este caso la federal, aunque puede ser analizada en sí misma, también puede ser analizada como parte de un conjunto más amplio de instituciones, normas y prácticas políticas. Esta última perspectiva es relevante porque nos recuerda que una forma de gobierno no sólo forma parte de un *régimen* político, sino que también funciona en un *sistema* político determinado.

En términos generales, la noción de *régimen político* se refiere al “conjunto articulado de instituciones jurídicas que norman y regulan tanto la distribución y el ejercicio del poder estatal como la lucha por conquistarlo”.<sup>24</sup> Por su parte, la noción de *sistema político* se refiere al “conjunto articulado de las relaciones de poder realmente existentes en una sociedad [...] mismas que están en el origen de la institucionalización jurídica del poder”.<sup>25</sup>

### c) Modelos de federalismo

Si bien hay elementos básicos que definen a la forma federal de gobierno, los federalismos muestran algunas diferencias o particularidades en su organización o funcionamiento de un lugar a otro. Esto ha dado lugar a la elaboración de distintos “modelos” de federalismo, por ejemplo, el modelo de federalismo *centralizado*, el modelo de federalismo *dual*, el modelo de federalismo *cooperativo*, etc.

Debido a que el caso mexicano ha sido caracterizado como un federalismo centralizado, me concentraré en la descripción del modelo de federalismo centralizado elaborado por William Riker. Para este autor, un federalismo es centralizado o descentralizado, en función del *grado de independencia* que haya entre las diferentes instancias de gobierno (nacional, provincial, local) para tomar decisiones sobre ciertas materias.<sup>26</sup> El grado de independencia corre a lo largo de un *continuum* que va de un “grado mínimo” a un “grado máximo” de independencia:

<sup>24</sup> Luis Fernando Aguilar Villanueva, “Estado, régimen y sistema político. Notas para una discusión sobre la Crisis del *Welfare State*”, en Juan Enrique Vega (coord.), *Teoría y política de América Latina*, México, CIDE, 1989, p. 205.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 205. Cabe destacar que diferentes autores utilizan como sinónimos los términos de Estado y sistema político. Esto es así, porque la Teoría de Sistemas supone la existencia de diferentes subsistemas especializados en asuntos económicos, sociales, culturales, político-administrativo, etc. El subsistema político-administrativo de alguna manera se sitúa por arriba del resto de los subsistemas, especialmente del económico y del social, para regularlos. Como el Estado realiza una función similar a la del sistema político, se utilizan indistintamente ambos términos. Sin embargo, de manera más formal, la teoría de sistemas distingue entre sistema y régimen políticos, mientras la Teoría del Estado distingue entre Estado y Gobierno.

<sup>26</sup> *Op. cit.* pp. 5-7.

a) El grado *mínimo* de independencia supone que el gobierno federal no puede tomar *decisiones* sobre un *número* muy amplio de *materias relevantes*, sin antes haber consultado u obtenido la aprobación de los gobiernos estatales; en otras palabras, los gobiernos estatales tienen un amplio poder de decisión y de control sobre el gobierno nacional. Esta situación implica la existencia de un “federalismo descentralizado”.

b) El grado *máximo* de independencia supone que el gobierno nacional puede tomar *decisiones* sobre un amplio *número* de *materias relevantes*, sin necesidad de consultar o de obtener aprobación de los gobiernos estatales; en otras palabras, el gobierno nacional tiene un amplio grado de independencia respecto de los gobiernos estatales. Esta situación implica la existencia de un “federalismo centralizado”.

De acuerdo con Riker, la mayoría de los federalismos se localizan entre los extremos mínimo y máximo de independencia (entre el federalismo descentralizado y el federalismo centralizado). Como ejemplo de un federalismo centralizado, Riker menciona el caso norteamericano, pues a lo largo del tiempo el gobierno nacional ha ido adquiriendo y concentrando mayores facultades de decisión sobre un gran número de materias relevantes.

Utilizando una escala de cinco grados, Riker evalúa el grado de independencia del gobierno nacional en relación con los gobiernos estatales de los Estados Unidos para la toma de decisiones, correspondiendo el número 1 a un grado máximo de independencia del gobierno nacional, el número 3 a una fuerte interdependencia entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales, y el número 5 a un alto grado de dependencia del gobierno nacional en relación con los gobiernos estatales para la toma de decisiones.

<b>CUADRO 1.2</b>				
<b>Grado de centralización del federalismo norteamericano en diferentes periodos de tiempo</b>				
<b>FUNCIONES</b>	<b>1790</b>	<b>1850</b>	<b>1910</b>	<b>1964</b>
Asuntos exteriores	4	1	1	1
Seguridad Pública	5	4	4	4
Derechos de propiedad	5	5	4	4
Derechos civiles	5	5	5	3
Moralidad	5	5	5	5
Patriotismo	3	3	3	3
Moneda y crédito	3	4	3	1
Transportación y comunicaciones	4	4	2	2
Utilidades	5	5	5	4
Producción y distribución	5	5	4	2
Desarrollo económico	3	4	3	2
Recursos naturales	-	-	2	2
Educación	-	5	5	4
Indigencia	5	5	5	2
Recreación	-	4	4	3
Salud	-	-	4	3
Conocimiento	1	1	1	2
<b>PROMEDIO</b>	<b>4.1</b>	<b>4.0</b>	<b>3.5</b>	<b>2.8</b>

Fuente: William Riker. *Op. Cit.*, p. 83

Según se observa en el Cuadro 1.2, Riker descubre que, como promedio (última fila), el gobierno nacional se ha ido haciendo más independiente para tomar decisiones sobre un amplio número de materias relevantes, pues la calificación del grado de independencia va pasando de 4.1 en el año 1790 (dependiente de los estados) a 4.0 en 1850, y de 3.5 en 1910 (interdependiente de los estados) a 2.8 en 1964 (independiente de los estados). Es decir, el traslado de una calificación de 4.1 a 2.8 nos indica el paso de un federalismo descentralizado a un federalismo centralizado. Al respecto, es muy interesante observar cómo otro observador del federalismo norteamericano, James M. Buchanan, considera, en un artículo publicado en 1995, que el federalismo norteamericano ha mantenido su tendencia centralizadora, por lo que es necesario impulsar la descentralización de la autoridad.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> "Federalism As an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform", *Publius: The Journal of Federalism*, 25:2 (Spring 1995), pp. 24 s.

De igual manera, el Cuadro 1.2 nos muestra que, aunque como *tendencia general* se nota un proceso centralizador a lo largo de los años, también hay “subprocesos de descentralización”, como es el caso del desarrollo económico, el cual pasó entre 1790 y 1850 de una calificación de 3 a 4 (de interdependiente a más dependiente).

Finalmente, Riker indica que para tener una visión más completa de los diferentes tipos de federalismo, no debe soslayarse que éste forma parte de un conjunto más amplio de instituciones y que funciona en el marco de procesos políticos más amplios. En ese sentido, Riker destaca el papel que desempeña el sistema de partidos en el funcionamiento del federalismo: si el sistema de partidos es centralizado o de partido hegemónico, el federalismo tenderá a ser centralizado, mientras que si el sistema de partidos es descentralizado o hay un alto grado de competencia electoral que posibilite la alternancia de partidos en los gobiernos estatales, entonces el federalismo tenderá a ser descentralizado.

Sobre este último punto, conviene citar las observaciones de otro estudioso del federalismo, el politólogo Carl J. Friedrich, quien afirma:

...el federalismo no debe ser visto exclusivamente como un diseño estático, caracterizado por una rígida separación de poderes entre instancias de gobierno. Por el contrario, el federalismo fundamentalmente implica la existencia de procesos, por medio de los cuales un número de comunidades políticas separadas establecen acuerdos para la solución de problemas específicos, adoptan políticas conjuntas, y toman decisiones conjuntas para resolver problemas comunes [Ahora bien, tal dinamismo puede verse afectado por] el impacto centralizante de un sistema de partidos con partido único. Por ello debe haber cuando menos dos partidos políticos, de tal manera que en algunos gobiernos estatales el “otro partido”, distinto al partido gobernante en el centro, pueda hacer efectiva la autonomía local y los derechos de los estados [...] En síntesis [...] un régimen federal en el que no

hay una oposición política activa tanto en el ámbito nacional como local, corre el riesgo de ser únicamente un federalismo “en el papel”.<sup>28</sup>

Friedrich argumenta que este dinamismo entre los diferentes niveles de gobierno puede propiciar cambios en el tipo de federalismo de que se trate. Así, por ejemplo, Friedrich observa que en los Estados Unidos el federalismo ha pasado de un federalismo “dual” a un federalismo “cooperativo”, y de éste a un federalismo “centralizado”, etc.

Otro de los autores que ha estudiado el federalismo, aunque desde la perspectiva fiscal, es Ricardo Rocha Reynaga, quien también identifica diferentes modelos de federalismo: modelos competitivos, modelos funcionales y modelos interdependientes. De estos, me interesa destacar los modelos competitivos y el modelo funcional de valla de postes (ver Cuadro 1.3).<sup>29</sup>

<b>CUADRO 1.3</b> <b>MODELOS DEL FEDERALISMO</b>	
<b>MODELO</b>	<b>VARIACIONES</b>
<b>Modelos Competitivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Federalismo centrado en la nación</li> <li>• Federalismo centrado en los estados</li> <li>• Federalismo dual</li> </ul>
<b>Modelos Funcionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Federalismo de valla de postes</li> <li>• Federalismo de valla de bambú</li> </ul>
<b>Modelos Interdependientes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Federalismo cooperativo</li> <li>• Federalismo creativo</li> </ul>

Fuente: Ricardo Rocha Reynaga, *Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría*, México, INDETEC, 1996, p. 45.

De acuerdo con este autor, los *modelos competitivos* enfatizan las rivalidades que hay entre las diferentes instancias de gobierno, bien para tomar decisiones autónomas o influir en las

<sup>28</sup> *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Frederick A. Praeger, 1968, pp. 7, 48, 67 y 68.

<sup>29</sup> *Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría*, México, INDETEC, 1996.

decisiones de los otros gobiernos. El problema que identifica Rocha consiste en que esta rivalidad se expresa como un “juego de tipo suma cero”, es decir, que sólo una instancia de gobierno puede ganar, pero al hacerlo lo hace a expensas de las otras instancias. De esta manera, cuando el gobierno nacional se impone a los gobiernos estatales se puede hablar de un “federalismo centrado en la nación” (parecido al federalismo centralizado); pero cuando los gobiernos estatales se imponen al gobierno nacional se estaría en presencia de un “federalismo centrado en los estados”; finalmente, cuando ninguno de los dos logra imponerse, se estaría en presencia de un “federalismo dual”.

Por su parte, los *modelos funcionales* explican que, mientras cada nivel de gobierno cuida que no se vulnere su esfera de competencia, las burocracias pueden concentrar un gran poder de decisión al atravesar transversalmente dichas separaciones, vinculando a las burocracias dedicadas a ciertas áreas de políticas, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan. Esto es lo que sucede con el modelo de “valla de postes”, en la cual la burocracia nacional puede vincularse con la de los estados y municipios, dedicados a la misma área de políticas (educación o salud, por ejemplo), y centralizar o influir de manera determinante en las decisiones que se tomen en las políticas públicas respectivas.

Finalmente, los *modelos interdependientes* ponen énfasis en la cooperación que se establece entre las diferentes instancias de gobierno o las burocracias de cada gobierno, partiendo del reconocimiento de que las acciones concertadas pueden arrojar mejores resultados y beneficios para las partes involucradas, que los beneficios esperados por acciones unilaterales.

## **2. Las relaciones intergubernamentales.**

Como parte del desarrollo de los estudios sobre el federalismo, resulta conveniente revisar el enfoque de las *relaciones intergubernamentales*, es decir, el análisis de las maneras como se relacionan e interactúan las diferentes instancias de gobierno en un sistema federal.

El concepto y la disciplina de las relaciones intergubernamentales no sustituyen ni eliminan al del federalismo, sino que lo complementan al abarcar un espectro diferente de elementos que generalmente son soslayados o no son tan ponderados en los estudios del federalismo, según se explica en los siguientes párrafos. Para los propósitos de esta investigación, ambos conceptos se asumen como complementarios.

### **a) Definición de las relaciones intergubernamentales**

De acuerdo con Deil S. Wright, el término *relaciones intergubernamentales* se originó en los Estados Unidos durante la década de 1930, en un contexto nacional que empezaba a favorecer el surgimiento del Estado de Bienestar y la acción gubernamental directa para hacer frente a los problemas derivados de la Gran Depresión.<sup>30</sup>

Wright cita la definición clásica de William Anderson sobre relaciones intergubernamentales, a saber, “un conjunto importante de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todos los tipos y niveles en el marco de un sistema federal.”<sup>31</sup> Tales actividades e interacciones pueden tener como propósito la solución conjunta de problemas comunes; pueden dar lugar a conflictos o nuevos

<sup>30</sup> *Understanding Intergovernmental Relations*, California, Brooks-Cole Publishing Company, 1988, p. 13.

<sup>31</sup> La cita original proviene de William Anderson, *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960, p. 3, pero aquí estoy citando a Wright, *op. cit.*, p. 12.

problemas; pueden darse en un ambiente de cooperación; pueden involucrar a diferentes funcionarios de una misma instancia de gobierno o de varias instancias de gobierno; etc.

Cabe destacar que, en la actualidad, el análisis de las relaciones intergubernamentales no se limita al estudio de los sistemas federales, sino que también se aplica a los regímenes de gobierno unitario e incluso se emplea en el estudio de las relaciones internacionales, por ejemplo, cuando se hace referencia a organismos intergubernamentales internacionales o mecanismos de cooperación intergubernamental regional.<sup>32</sup> Sin embargo, para los propósitos de esta tesis, dicho concepto se enfocará al régimen federal de gobierno.

De acuerdo con Wright, aunque el concepto de relaciones intergubernamentales no sustituye al de federalismo, hay cuando menos cinco razones para emplear alternativamente el concepto de relaciones intergubernamentales, a saber:<sup>33</sup>

- Tradicionalmente el federalismo tiende a enfatizar las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. En cambio, las relaciones intergubernamentales (RIG) tienen en consideración todas las relaciones posibles que pudieran establecerse o que de hecho se establecen entre las diferentes unidades de gobierno (relaciones federación-estados, estados-municipios, municipios-federación, municipios-municipios, etc.).
- El federalismo tiende a destacar el aspecto legal y formal de las relaciones entre las diferentes instancias de gobierno; en cambio, las RIG tienen en consideración tanto los aspectos formales como informales.

---

<sup>32</sup> Al respecto pueden consultarse los textos de R. A. W. Rhodes, "Intergovernmental Relations: Unitary Systems", y Grant Harman, "Intergovernmental Relations: Federal Systems", en Mary Hawkesworth y Maurice Kogan, *Enciclopedia of Government and Politics*, London, Routledge, 1992, capítulos 21 y 22, respectivamente.

<sup>33</sup> *Op. cit.*, pp. 17-19.

- De alguna manera, el federalismo tiende a considerar las relaciones del gobierno federal con los gobiernos estatales y locales como si fueran de tipo jerárquico, dominando el gobierno federal tal relación; en cambio, las RIG no suponen de antemano una relación vertical o de subordinación, aunque tampoco descartan que pudieran existir diferencias de poder o situaciones de dominación entre las diferentes instancias de gobierno.
- El federalismo no ha puesto mucha atención al aspecto de elaboración e implementación de las políticas públicas; en cambio, este tema es muy importante para las RIG.
- El concepto de federalismo no tiene un significado único ni preciso, mientras que el concepto de relaciones intergubernamentales es más preciso y menos difuso.

Por tanto, las relaciones intergubernamentales se distinguen, de acuerdo con Wright, por tomar en cuenta:

1. El número y variedad de las unidades de gobierno participantes o potencialmente participantes en las “actividades o interacciones” que tienen lugar en el sistema federal (gobierno nacional, gobiernos estatales, gobiernos municipales, autoridades comunitarias, etc.).
2. El número y la variedad de autoridades públicas participantes o potencialmente participantes en tales interacciones (legisladores, jueces, miembros del ejecutivo, funcionarios públicos, asesores, burócratas, etc., sin importar la instancia de gobierno de la que provengan).
3. La intensidad y la regularidad de dichas interacciones o actividades (contactos diarios, formales e informales, reglamentados, espontáneos, etc.).

4. El tipo de actitudes y acciones que se presentan entre dichas autoridades (actitudes de cooperación o subordinación; cómo se perciben unos a otros; qué disponibilidad muestran para negociar o dialogar, etc. De hecho, Wright enfatiza que, estrictamente hablando, no hay relaciones entre gobiernos, lo que hay son relaciones entre personas que ejercen funciones de autoridad en diferentes instancias de gobierno).
5. La elaboración de políticas en diferentes materias, en las que participan diferentes autoridades e instancias de gobierno y administración pública. Entre dichas políticas destacan las de carácter fiscal.

Como se observa, un supuesto básico de las relaciones intergubernamentales es no considerar al gobierno como si fuera un todo homogéneo o monolítico, sino como un conjunto de diversas unidades de gobierno que pueden entrar en conflicto o cooperar, tener intereses comunes o divergentes, etc. El mismo supuesto se aplicaría a las administraciones públicas. De esta manera, otro estudioso de las relaciones intergubernamentales, Robert Agranoff, afirma que

...El discurso tradicional sobre la jerarquía de niveles de gobierno constituye una simplificación abusiva de la realidad. El gobierno central fija a menudo las condiciones de prestación o establece los parámetros de los servicios, pero no los administra. El resultado, la implicación de diversas instituciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno, nos sugiere la existencia de una situación de interdependencia. En resumen, la actuación pública implica la presencia de una dimensión territorial en el ejercicio de la autoridad junto al desempeño de determinadas responsabilidades funcionales. La clásica concepción unitarista del Estado ha quedado superada. No estamos ante una organización monolítica o un todo indiferenciado, sino en presencia de una realidad compleja en la que hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio. La situación de

interdependencia antes mencionada da lugar a las relaciones intergubernamentales.<sup>34</sup>

### **b) Modelos de relaciones intergubernamentales**

Debido a que las relaciones intergubernamentales en un sistema federal pueden caracterizarse o desarrollarse de diferentes maneras, también ha surgido la necesidad de elaborar varios modelos de dichas relaciones. Deil S. Wright, por ejemplo, propone tres modelos de relaciones intergubernamentales: 1) relaciones de *independencia* entre las unidades de gobierno (modelo de autoridad coordinada), 2) relaciones de *interdependencia* (modelo de autoridad concurrente) y 3) relaciones de *dependencia* (modelo de autoridad incluyente)

El *modelo de autoridad coordinada* (ver el Cuadro 1.4) supone la existencia de fronteras que claramente separan la esfera de acción y de autoridad de los gobiernos nacional y estatales (los gobiernos locales se inscriben en el ámbito de autoridad de los gobiernos estatales). Debido a su alto grado de autonomía, el gobierno federal y los gobiernos estatales tienden a establecer relaciones de coordinación, situación que también caracteriza al modelo de “federalismo dual”.

Por su parte, el *modelo de autoridad concurrente* o traslapada supone que, aun cuando es posible identificar un área de jurisdicción propia para cada instancia de gobierno, hay numerosos ámbitos y materias en los que simultáneamente o de manera concurrente tienen injerencia distintas instancias de gobierno.

---

<sup>34</sup> “Marco para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, S.Trad., en Mauricio Merino Huerta (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, 1992, p. 181.

CUADRO 1.4 MODELOS DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES n (gobierno nacional); e (gobierno estatal); l (gobierno local)		
Nombre	Características	Gráfico del modelo
<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelo de autoridad coordinada (federalismo dual)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Este modelo pone énfasis en el alto grado de autonomía que tienen el gobierno federal y los gobiernos estatales.</li> <li>Por tanto, las relaciones que se establecen entre ambos gobiernos tienden a ser de coordinación.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelo de autoridad concurrente traslapada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Este modelo destaca la gran necesidad de negociación que tienen las diferentes instancias de gobierno.</li> <li>Tal situación se debe al amplio número de materias y áreas en que concurre o se traslapa su autoridad o ámbito de competencia.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelo de autoridad incluyente (federalismo centralizador)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Este modelo pone en evidencia la relación vertical o jerárquica que se establece entre las instancias de gobierno, siendo dominada esta relación por el gobierno nacional.</li> <li>Por tanto, las relaciones entre las instancias de gobiernos tienden a ser de subordinación.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia con base en Deil S. Wright, *Understanding...*

Finalmente, el modelo de *autoridad incluyente* supone que aunque es posible identificar un ámbito propio de acción y de autoridad de cada instancia de gobierno, la autoridad de los gobiernos locales está incluida en el ámbito de autoridad del gobierno estatal, y, a su vez, la autoridad de cada gobierno estatal está incluida en el ámbito de autoridad del gobierno federal. Por lo tanto, las relaciones que se establecen entre las diferentes instancias de gobierno tienden a caracterizarse por la subordinación o la dependencia de los gobiernos locales respecto de los gobiernos estatales, y la dependencia de éstos últimos respecto del gobierno federal. Estas características coinciden con el modelo de “federalismo centralizado”.

Debe señalarse que los modelos mencionados no son rígidos, puesto que cabe la posibilidad que se presenten cambios o matices en el tipo de relaciones de cada uno de ellos. Así, por ejemplo, Wright identifica siete diferentes “fases” o periodos de las relaciones intergubernamentales a lo largo de la historia del federalismo norteamericano de este siglo, las cuales han estado marcadas por el conflicto (hasta antes de 1930), la cooperación (1930-1950), la concentración en ciertas áreas de políticas (1940-1960), la creatividad (1950-1960), la competencia (1960-1970), el cálculo estratégico (1970-1980) y la contracción o restricción de las relaciones intergubernamentales (1980-1990).

### **3. (Des) centralización política y (des) centralización administrativa**

En lo que va del presente capítulo se ha podido apreciar que un aspecto relevante tanto para el federalismo como para las relaciones intergubernamentales es el grado de centralización o descentralización que existe entre las instancias de gobierno.

Sin embargo, resulta imprescindible no perder de vista que ni la centralización ni la descentralización son términos neutrales, ya que ambos se sustentan en diferentes juicios de valor que pueden cambiar a lo largo del tiempo y las circunstancias. De igual manera, es muy importante no confundir o asociar directamente la descentralización administrativa y el federalismo, o la descentralización política y la democratización, por ejemplo. A este respecto conviene citar, a manera de ejemplo, las observaciones de Mauricio Merino, quien en relación con las transiciones a la democracia precisa:

¿Qué “tipo” de instituciones políticas y administrativas son más propicias a la democracia? ¿Cuáles favorecen el autoritarismo? Aparte de las respuestas obvias — como la que veía en la división de poderes una barrera a la dictadura de un solo hombre o en la monarquía absoluta una tendencia autoritaria—lo cierto es que el abanico de las llamadas “instituciones democráticas” es tan amplio, que sería por lo

menos difícil ofrecer una respuesta a esas preguntas. Tan democrático es el sistema presidencialista de Estados Unidos o Francia como el parlamentarismo británico. Y tan vivas están esas “instituciones democráticas” en el régimen federal de Alemania como en el sistema autonómico español. [...] En cada [uno de estos Estados] ha habido una suerte de “pacto institucional” para atar las tradiciones gubernativas a los métodos democráticos. En ninguno se ha renunciado del todo al pasado, pero en todos ellos ese pasado se ha sometido a la “soberanía popular”: más allá de sus formas específicas de gobierno —presidencialistas o parlamentarios, federalistas o unitarios—, la clave ha estado en el doble tamiz de los procedimientos electorales y de la formulación y puesta en práctica de políticas públicas atenuadas al control de la representación ciudadana.

En otras palabras, cualquier método de gobierno es compatible con la democracia siempre que se cumplan sus requisitos de representación, legitimidad y control público. Pero también podrá afirmarse, con las mismas razones, que ninguno de ellos *garantiza* la democracia: todos pueden convertirse—como ha sucedido de hecho, en épocas y lugares distintos—en regímenes autoritarios.<sup>35</sup>

De acuerdo con Francisco Gil Villegas, "Tocqueville es reconocido por su célebre distinción entre centralización política y centralización administrativa, a pesar de que algunas veces se atribuya erróneamente la paternidad de esta distinción a Maurice Hauriou. En el caso específico de Estados Unidos, Tocqueville consideraba que ahí se daba una combinación de centralización política con descentralización administrativa...";<sup>36</sup> y de manera similar, recientemente Stephen Cohen ha señalado que "administrativamente, Francia es más centralizada que Inglaterra; pero, políticamente, Inglaterra es más centralizada que Francia".<sup>37</sup> No obstante, cabe preguntarse cuál es el significado o la

<sup>35</sup> "Los municipios de México: Más allá de la democracia", *Foro Internacional*, Núm. 4 (134), Octubre-diciembre 1993, pp. 760 s.

<sup>36</sup> "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 37.

<sup>37</sup> *Et al.*, *Decentralization: A Framework for Policy Analysis*, Berkeley, University of California, 1981, p. 17.

definición de la centralización y la descentralización, y qué formas pueden asumir cada una de ellas.

Los términos centralización y descentralización pueden ser considerados como una pareja dicotómica, es decir, la descentralización se definiría como no-centralización, aunque en la práctica ambos términos constituyen los extremos a lo largo de los cuales es posible localizar diversos grados de centralización y descentralización.

Para los propósitos de este estudio, el término *centralización* puede ser definido como un proceso o una tendencia caracterizada por el aumento o concentración de recursos y facultades de decisión en una parte de un régimen o sistema políticos. Por el contrario, el término *descentralización* estaría definido por un proceso dinámico contrario a la centralización y, por tanto, favorecedor de la dispersión de los recursos y las facultades de decisión entre varias partes de un régimen o sistema políticos.

Con base en lo anteriormente mencionado, habría que distinguir dos dimensiones de la centralización o la descentralización. La primera dimensión tiene que ver con la centralización del régimen político, y la segunda dimensión con la centralización del sistema político. Conceptualmente, una no implica necesariamente a la otra, es decir, podría haber una centralización política del régimen acompañada de una descentralización política del sistema político, o, por el contrario, podría haber simultáneamente una centralización del sistema político en un régimen político formalmente descentralizado.

La centralización del régimen político supone la existencia de un diseño constitucional o institucional que formalmente permite la centralización del poder en un órgano o una

instancia del gobierno. En un régimen federal, por ejemplo, la Constitución o la legislación secundaria pueden otorgar al gobierno nacional, o a un específico órgano de gobierno de la instancia nacional, numerosas facultades de decisión, de tal manera que, sin perder su naturaleza de régimen federal, el gobierno nacional tendría atribuidas por ley numerosos poderes de decisión.

Por su parte, la centralización del sistema político se referiría a una situación en la que el poder, en términos prácticos, estaría concentrado en una parte o en un actor del sistema político. Tal sería el caso, por ejemplo, de que los procesos reales de decisión se concentraran en un solo partido político o en un solo grupo, a pesar de que formalmente el poder de decisión se ubique en algún órgano o en varias instancias de gobierno del régimen político.

A esta doble distinción habría que agregar una tercera dimensión, relativa a la centralización de la esfera de lo político en el marco del Estado. Aunque por el momento no es necesario abundar en esta tercera dimensión de la centralización, es suficiente decir que la consolidación del Estado también implicó una circunscripción de lo político, primero en el Estado mismo durante el periodo del Estado Absolutista, y después en la esfera de la representación durante la consolidación del Estado liberal-democrático. Es decir, los procesos políticos sólo tienen lugar en las instituciones y en los ámbitos autorizados por el Estado al efecto.

Algo similar aconteció con la esfera o espacio público, que primero fue monopolizado por el Estado, y posteriormente se diferenció entre aquella parte del espacio público donde el Estado debe actuar y aquellas partes del espacio público que de ninguna manera son

monopolio de la acción estatal.<sup>38</sup> En lo sucesivo, solamente me referiré a las dos primeras dimensiones de la centralización-descentralización (del régimen y del sistema políticos).

La centralización, y por consiguiente la descentralización, puede asumir varias modalidades, siendo las más relevantes para esta tesis la centralización política y la centralización administrativa, así como sus contrapartes, la descentralización política y la descentralización administrativa.

La *centralización política* podría definirse como la concentración de un importante número de facultades relevantes en una instancia u órgano de gobierno o en una organización del sistema político. La centralización política puede manifestarse en términos de efectividad, extensión e institucionalización.<sup>39</sup>

Por su parte, la *centralización administrativa* podría definirse como la concentración de recursos y facultades de decisión en una instancia u órgano de la administración pública, que le permiten a la instancia de decisión ejercer facultades de mando y nombramiento, de vigilancia, de disciplina, de revisión y de resolución de conflictos de competencia.<sup>40</sup>

La distinción entre *centralización política* y *centralización administrativa* es relevante, en la medida que pueden presentarse situaciones en las que al mismo tiempo haya una centralización política y una descentralización administrativa. En el caso particular del

---

<sup>38</sup> Véase al respecto el artículo de Benjamín Arditi, "La mutación de la política. Un mapa del escenario post-liberal de la política", *Nueva Sociedad*, Núm. 150, Caracas, julio-agosto, 1997, pp. 10 s. y a Norberto Bobbio, "La gran dicotomía: público-privado", en Bobbio, *Estado, gobierno y...*, pp. 11-38.

<sup>39</sup> Esta definición la elaboré con base en Paul B. Roscoe, "Practice and Political Centralisation. A New Approach to Political Evolution", *Current Anthropology*, Vol. 34, Number 2, April 1993, pp. 111-124. Véase especialmente la página 114.

<sup>40</sup> Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1997, p. 540.

federalismo, debe recordarse que ante todo éste supone una forma particular de organización del gobierno y de la política, no de la administración pública. Arend Lijphart, por ejemplo, afirma que el federalismo,

...implica una división del poder, constitucionalmente garantizada, entre un gobierno central y los gobiernos de las unidades que forman parte de la federación (estados, provincias, cantones, *länder*). Este ordenamiento generalmente va acompañado de una organización gubernamental descentralizada que implica una autonomía substancial de los miembros de la federación. [...] Sin embargo, el federalismo no es una condición necesaria ni suficiente de descentralización, porque un poder descentralizado también puede presentarse en los sistemas de gobierno formalmente unitarios.<sup>41</sup>

En todo caso, debe precisarse, en primer término, cómo se concibe la centralización y la descentralización política y administrativa en un determinado régimen, especialmente por lo que toca a las modalidades que pueden asumir cada una de ellas, como son, la delegación y la desconcentración, las cuales no rompen el vínculo jerárquico entre la unidad que decide y las unidades que ejecutan tales decisiones.

En segundo término, debe hacerse referencia al contexto político y socioeconómico en el que tiene lugar la centralización o la descentralización, sea política o administrativa. Esto es así, porque, como se ha visto en diferentes épocas, la centralización política y administrativa pueden justificarse debido a razones de seguridad nacional, de conducción ordenada del desarrollo económico o político, de unidad nacional, etc. De manera similar, la descentralización política o administrativa puede encontrar justificaciones en las

---

<sup>41</sup> *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Heaven, Yale University Press, 1984. Pp. 169-171.

**demandas políticas de las localidades, en la especialización administrativa, en la eficiencia, etc.**

**En tercer término, no deben confundirse o asociarse indebidamente unas y otras definiciones, pues la centralización política lo mismo puede resultar eficiente y democrática en ciertos momentos, que resultar inadecuada o políticamente indeseable en otros casos. De manera parecida, en ciertos momentos la centralización administrativa puede ser deseable y en ciertas circunstancias la descentralización administrativa no necesariamente puede elevar la eficiencia ni mejorar los resultados de la administración.**

**Para concluir este Capítulo, debo mencionar que en lo que resta de esta tesis analizaré con especial interés los puntos enumerados en el Cuadro 1.4, los cuales representan las variables que considero más relevantes u oportunas para tratar de precisar qué cambios reales o potenciales hay en el federalismo mexicano y, en general, cuáles son las expectativas de cambio y de continuidad en el federalismo mexicano.**

### CUADRO 1.5

#### Principales variables de identificación de posibles cambios en el federalismo mexicano

- Supuesto 1: El federalismo mexicano corresponde al modelo de "federalismo centralizado".
- Supuesto 2: Durante los años 80's y 90's han surgido algunos elementos, condiciones e incentivos de cambio en el federalismo mexicano, los cuales tenderían a desplazarlo de un modelo de "federalismo centralizado" a un modelo de "federalismo descentralizado".
- Hipótesis: A pesar del incremento en el número de experiencias de alternancia de distintos partidos políticos en los gobiernos municipales y estatales; a pesar de las políticas de descentralización impulsadas por el gobierno federal; y a pesar de que el entorno internacional favorece la revisión de las tareas asignadas a cada instancia de gobierno, el modelo de "federalismo centralizado" de México no se ha debilitado de manera significativa e incluso hay grandes probabilidades de que, ante un entorno que favorece su cambio, tienda a reforzar su carácter centralizado.

VARIABLE	Observación
1. Marco formal o legal	Identificar qué cambios fundamentales ha habido en el marco constitucional que hayan modificado o potencialmente puedan modificar al federalismo
2. Principales políticas del gobierno nacional orientadas a impulsar un modelo de "federalismo descentralizado"	Revisión general de las políticas de descentralización política y administrativa impulsadas por el gobierno federal durante los últimos tres sexenios (1982-1988, 1988-1994 y 1994-1999)
3. Principales materias de relación intergubernamental	Revisión de los principales mecanismos de coordinación intergubernamental, poniendo especial atención en la relación intergubernamental del gobierno federal con los gobiernos estatales de oposición
4. Pluralismo político	Revisión de los principales rasgos del pluralismo político en el terreno electoral y en la recomposición de fuerzas en el sistema político
5. Entorno internacional	Identificación de los principales factores internacionales que propician o favorecen la revisión de los gobiernos y administraciones públicas del Estado-Nación, y que de manera particular pueden alentar cambios en el federalismo mexicano

## CAPÍTULO II: EL FEDERALISMO Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO

### Introducción

A mediados de 1975, Lorenzo Meyer publicó un artículo muy interesante bajo el título *Continuidades e innovaciones en la vida política mexicana del siglo XX. El antiguo y el nuevo régimen*. La pregunta central que trataba de responder, era la siguiente:

¿Hasta qué punto los sesenta y cinco años transcurridos desde la aparición del Plan de San Luis se pueden ver como una superación de la etapa anterior? Que ha habido cambios, no hay duda, ¿pero de qué naturaleza? [Es decir] hasta qué punto la Revolución Mexicana y la vida política a que dio origen constituyen en verdad un rompimiento con el pasado. La respuesta que se da a esta pregunta tiene algo más que un mero interés histórico o académico: de ella depende en parte la posibilidad de una explicación adecuada sobre la naturaleza de las estructuras políticas vigentes, así como la especulación en torno a su futuro inmediato.<sup>42</sup>

Al comparar los siete elementos básicos del “sistema de control político” del antiguo y del nuevo régimen, Meyer identificaba una fuerte tendencia de continuidad y una débil tendencia de cambio, debido a que: 1) la *lucha electoral* carecía de sustancia en uno y otro régimen, porque prácticamente no había oposición política; 2) la antigua *centralización* política y administrativa que se expresaba en el control del Presidente de la República sobre el Congreso, el Poder Judicial y los gobiernos estatales y municipales, seguía presente en el nuevo régimen; 3) el *culto a la personalidad* del Presidente Porfirio Díaz se había trasladado al culto de la institución presidencial; 4) las antiguas prácticas de *cooptación* de

---

<sup>42</sup> *Foro Internacional*, Jul-sept. 1975, Vol XVI-1, pp. 37 s.

los grupos opositores o su franca represión también seguían presentes en el nuevo régimen, aunque ciertamente mediante métodos más perfeccionados; 5) en ambos regímenes se había procurado mantener una buena relación política y comercial con Estados Unidos, aunque también ambos pretendieron diversificar sus relaciones con Europa; 6) no obstante, un cambio notable era que anteriormente la mayor parte de la élite política también era parte de la élite económica, pero esa vinculación se había debilitado notablemente en el nuevo régimen; y 7) otra innovación importante era la institucionalización de la lucha por el poder que había logrado el nuevo sistema mediante la creación del “partido oficial”. En suma, cinco elementos de continuidad y dos de innovación.

A veinticuatro años de distancia de la publicación del artículo de Meyer, cabe preguntarse qué ha cambiado y qué persiste en el sistema político mexicano. Sin duda hay muchos elementos de continuidad, pero también hay importantes elementos de cambio que se expresan, por ejemplo, en el creciente fortalecimiento de los partidos de oposición, muchos de los cuales ocupan numerosas posiciones de gobierno municipal y estatal.

El propósito de este y de los siguientes capítulos consiste, precisamente, en tratar de identificar qué elementos de continuidad y qué elementos de cambio pueden observarse en una vertiente específica de nuestro sistema político: la del federalismo.

El federalismo mexicano se ha caracterizado por ser altamente centralizado, es decir, por concentrar una amplia capacidad de decisión política y una gran cantidad de recursos de distinta naturaleza en la instancia nacional de gobierno, lo cual ha tenido como una consecuencia el debilitamiento de las otras dos instancias de gobierno (gobiernos estatales y gobiernos municipales).

Dicha centralización se ha sustentado, por un lado, en la dinámica centralizadora propia del sistema político, y, por otro lado, en el marco constitucional y legal que le otorga amplios poderes al gobierno nacional. De ahí que sea necesario distinguir, analíticamente, entre la centralización del federalismo derivada de nuestro diseño constitucional, por una parte, y la centralización del federalismo derivada del funcionamiento del sistema político, por la otra. Eso es, precisamente, lo que se hace en este capítulo.

En la primera parte presentaré los fundamentos formales o constitucionales sobre los que se estructura nuestro régimen federal, con objeto de precisar en qué medida la propia Constitución propicia el centralismo. Posteriormente, trataré de identificar cuáles son los elementos del sistema político que influyen en el funcionamiento centralizado de nuestro federalismo. A este respecto, el politólogo Ignacio Marván escribe,

En México, la discusión política sobre el nuevo federalismo se ha enfocado en la concentración del poder y el centralismo característico del sistema político mexicano posterior a la Revolución. Es muy común, entre los actores políticos, analizar esta cuestión a partir del supuesto de que la organización política federal planteada en la Constitución no se aplica y que otros elementos del sistema político, como el partido único o hegemónico o las “facultades metaconstitucionales” del presidente, explican tal concentración y centralización.

Yo sostengo la tesis contraria: la concentración del poder y el centralismo no son ajenos al diseño de las instituciones federales establecido en la Constitución. El federalismo concentrador de decisiones, al igual que el presidencialismo “excesivo” que obstruye la división de poderes, o el régimen electoral no competitivo, han sido resultado —con frecuencia deseado— de un conjunto de decisiones políticas y preceptos que estuvieron y están asentados en la Constitución. [De esta manera] en el caso de México, la vinculación entre el sistema constitucional y el funcionamiento real del sistema político no provienen simplemente del incumplimiento de la Constitución; en buena medida, resulta del

cumplimiento de un conjunto de disposiciones constitucionales que permiten la concentración, la centralización y la irresponsabilidad del poder.<sup>43</sup>

### **1. Características formales del régimen federal mexicano**

En la actualidad, el Estado mexicano tiene un régimen de gobierno federal y presidencial, aunque a lo largo de su vida independiente, iniciada en 1810, ha tenido otras formas de gobierno (como el gobierno unitario en 1836), pero desde la época de la República Restaurada (1867) y hasta nuestros días se ha mantenido una forma mixta de gobierno presidencial y federal.

Teniendo como referencia los seis elementos básicos que definen la forma federal de gobierno, resumidos en el Cuadro 1.1 del Capítulo 1, a continuación procederé a analizar las características formales del régimen federal mexicano establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>44</sup>. Adicionalmente, utilizaré la Constitución del Estado de Baja California<sup>45</sup> con objeto de complementar la exposición y de permitirle al lector observar cómo se articulan las disposiciones de la Constitución federal con la normatividad estatal y municipal.

<b>CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LA FORMA FEDERAL DE GOBIERNO</b>	
1.	<b>Establecimiento de dos o más instancias autónomas de gobierno.</b>
2.	<b>División territorial con gobierno propio</b>
3.	<b>Garantías constitucionales de la autonomía de las instancias de gobierno</b>
4.	<b>Distribución constitucional de las facultades y responsabilidades de cada instancia de gobierno</b>
5.	<b>Bicameralismo</b>
6.	<b>Establecimiento de un mecanismo de resolución de controversias entre las instancias de gobierno</b>

<sup>43</sup> “Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México”. *Política y Gobierno*, Vol. IV, Núm. 1, México, 1997, pp. 149 s.

<sup>44</sup> Edición de la Secretaría de Gobernación, México, febrero de 1998.

<sup>45</sup> Actualizada a febrero de 1999, [http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/estatal/TOMO\\_I/fundamental](http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/estatal/TOMO_I/fundamental)

### 1.1) Establecimiento de dos o más instancias de gobierno

De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución, “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, **federal**, compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

⇒ La constitución local (art. 1) dispone que el Estado de Baja California es parte integrante e *inseparable* de la federación constituida por los Estados Unidos Mexicanos; que (art. 4) el estado es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución federal; y que la Bandera, el Himno y el Escudo Nacional son los símbolos obligatorios en todo el estado, aunque éste tendrá además su propio escudo.

El artículo 41 constitucional precisa que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los **Poderes de la Unión** y de los **Poderes de los estados**, según sea el caso. De acuerdo con el art. 49, el “Supremo Poder de la Federación” se dividirá, para su ejercicio, en tres Poderes: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

- El art. 50 señala que el **Poder Legislativo Federal** se deposita en un Congreso General, integrado a su vez por una *Cámara de Diputados* (que reúne a los representantes de la nación, según el art. 51) y una *Cámara de Senadores* (que reúne a los representantes de los estados, según el art. 56).
- El art. 80 señala que el **Poder Ejecutivo Federal** se depositará en un solo individuo, que se denominará *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, cuya elección será directa (art. 81).
- El art. 94 señala que el ejercicio del **Poder Judicial Federal** se deposita en una *Suprema Corte de Justicia*, en un *Tribunal Electoral Federal*, en *Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito*, en *Juzgados de Distrito* y en un *Consejo de la Judicatura Federal*.

Por su parte, el art. 115-párrafo 1 señala que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base para su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. Adicionalmente, el art. 116-párrafo 1 señala que los **Poderes de los estados** se dividirán, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

- Del art. 120 se infiere que el **Poder Ejecutivo** de cada estado se deposita en un *Gobernador*.
  - Del art. 116-II se infiere que el **Poder Legislativo** de cada estado se deposita en una *Cámara de Diputados*.
  - El art. 116-III-párrafos 1 y 2 señala que el **Poder Judicial** de los estados se ejercerá por los *tribunales* que establezcan las constituciones estatales respectivas.
  - El art. 115-I señala que cada **municipio** será administrado por un *Ayuntamiento* de elección popular directa y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno estatal.
- ⇒ La constitución local (art. 3) dice que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado es el Municipio Libre; que la forma de gobierno del estado (art. 11) es republicana, representativa y popular, dividiéndose para su ejercicio en tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y que el gobierno de los municipios (art. 76) se ejercerá por los ayuntamientos, los cuales se integrarán (art. 78) por un presidente municipal, un síndico procurador y por regidores de mayoría relativa y de representación proporcional.

Por su parte, el art. 44 señala que la Ciudad de México es el Distrito Federal (D.F.), y es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Adicionalmente, el art. 122-párrafos 1 y 2 señala que el **gobierno del D.F.** estará a cargo de los *Poderes Federales* y de los órganos *Ejecutivo, Legislativo y Judicial* de carácter local.

- El art. 112-párrafo 4 señala que el **Poder Ejecutivo** recaerá en una persona denominada *Jefe de Gobierno del D.F.*, el cual será elegido por votación universal, libre, directa y secreta.

- El art. 122-párrafo 3 señala que el **Poder Legislativo** se depositará en una *Asamblea Legislativa del D.F.*
- El art. 122-párrafo 5 señala que el **Poder Judicial** estará a cargo de un *Tribunal Superior de Justicia* y del *Consejo de la Judicatura* del D.F.

A partir de los artículos mencionados con anterioridad, se puede afirmar que, en su conjunto, el gobierno del Estado mexicano está integrado por dieciséis distintas “*unidades de gobierno*” ubicadas en dos “*órdenes jurídicos de gobierno*”: una instancia nacional o federal y otra instancia estatal (el gobierno municipal forma parte del orden jurídico estatal). En el Cuadro 2.1 he tratado de esquematizar esta composición del gobierno mexicano.

CUADRO 2.1 ESTRUCTURA FORMAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO					
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
GOBIERNO NACIONAL			CONSTITUCIÓN POLÍTICA ESTATAL		
			GOBIERNO ESTATAL		
PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL
Presidente de la República (Jefe de Estado y Jefe de Gobierno)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara de Senadores</li> <li>• Cámara de Diputados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suprema Corte de Justicia de la Nación</li> <li>• Consejo de la Judicatura Federal</li> <li>• Tribunal Electoral Federal</li> </ul>	Gobernador	Cámara de Diputados	Suprema Corte de Justicia
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL			GOBIERNO MUNICIPAL		
Jefe de Gobierno del D.F.	Asamblea Legislativa del D.F.	Tribunal de Justicia del D.F.	Ayuntamiento <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente Municipal</li> <li>• Regidores</li> <li>• Secretarios</li> </ul>		
ORGANISMOS AUTÓNOMOS					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco de México</li> <li>• Instituto Federal Electoral</li> </ul>					

Fuente: Elaboración propia con base en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1998, y página de Internet de la Presidencia de la República, [www.presidencia.gob.mx/PAGES/government/gov\\_levels.html](http://www.presidencia.gob.mx/PAGES/government/gov_levels.html)

Respecto al Cuadro 2.1, hay cuatro observaciones que deben hacerse. Primero, la Constitución federal es la ley normativa suprema, pues a decir del art. 133: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados”. Adicionalmente, el art. 41 señala que los estados no podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal expresadas en la Constitución.

Segundo, aunque la Constitución define una forma específica de gobierno, en este caso federal, también contempla la posibilidad de cambiar dicha forma de gobierno, siempre que el pueblo decida lo propio, ya que éste “tiene en todo tiempo el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno” (art. 39).

Tercero, se establece que es obligación de los *mexicanos* contribuir a los gastos públicos federales, así como del estado, municipio o del Distrito Federal en que residan (art. 31-IV); que son obligaciones de los *ciudadanos* mexicanos inscribirse en el catastro de la municipalidad, inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos (art. 36-I), alistarse en la Guardia Nacional (art. 36-II), desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los estados (art. 36-IV), y desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado (art. 36-V). Adicionalmente, se establece que es prerrogativa de los ciudadanos mexicanos poder ser votados para todos los cargos de elección popular (art. 35-II).

⇒ La constitución local (art. 7) asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución federal, así como los demás derechos otorgados por la constitución local; además, los ciudadanos del estado (art. 8-IV-a y d) tendrán, entre otros derechos, votar en las elecciones para integrar los órganos de elección popular de la entidad y desempeñar cualquier empleo, cargo o función del estado o de los ayuntamientos cuando reúnan las condiciones aplicables al caso; finalmente, son obligaciones de los habitantes (art. 9) las contenidas en los arts. 5, 31 y 36 de la Constitución federal.

Cuarto, el Banco de México (banco central) y el Instituto Federal Electoral, aunque aparecen en el Cuadro 2.1, estrictamente no forman parte de ninguno de los tres Poderes del gobierno federal (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) puesto que la Constitución los define como organismos autónomos que forman parte del Estado mexicano (art. 28-párrafos 6 y 7 y art. 41-III, respectivamente).

### **1.2) División territorial del gobierno**

De acuerdo con los arts. 42-I y 43, el *territorio nacional* comprende, entre otros espacios, el de los estados integrantes de la federación: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Con relación a este punto, hay cuatro observaciones. Primero, la Ciudad de México tiene el triple carácter de ser: 1) el Distrito Federal, 2) sede de los Poderes de la Unión, y 3) Capital de los Estados Unidos Mexicanos (art. 44).

En segundo lugar, el art. 45 señala que “los estados de la federación conservan la extensión y límites que hasta hoy [febrero de 1917] han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.” Y enseguida, el art. 46 indica que los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero que no se llevarán a cabo esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión. De hecho, el Congreso está facultado para admitir nuevos estados a la Unión Federal (art. 73-I); para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, para lo cual es necesario, entre otros requisitos, que sean oídas las legislaturas estatales de cuyo territorio se trate y que la solución sea ratificada por la mayoría de las legislaturas estatales (art. 73-III-3 y 6); para arreglar definitivamente los límites de los estados (art. 73-IV); y, para cambiar la residencia de los Supremos Poderes Federales (art. 73-V).

⇒ La constitución local (art. 2) señala que la porción territorial del estado es la que le ha sido reconocida por la Constitución federal; que el congreso local está facultado para (art. 27-XX) aprobar o reprobado los convenios que el gobernador celebre con los estados vecinos respecto a la cuestión de límites y someter tales convenios al Congreso de la Unión, y que además podrá (art. 27-IV) fijar la división territorial, política administrativa y judicial del estado, y (art. 27-XXVI) fijar y modificar la extensión del territorio de los municipios y suprimir o crear nuevos municipios.

Tercero, con la redacción del art. 47 en 1917, el territorio de Tepic adquirió la categoría de estado, con el nombre de Nayarit, y, a partir del 8 de octubre de 1974, los últimos dos territorios existentes, Baja California Sur y Quintana Roo, también adquirieron la categoría de estado. No obstante, a finales de la década de los noventa todavía se han presentado diversos conflictos entre algunos estados, por ejemplo entre Oaxaca y Chiapas (julio de 1999) con motivo de la demarcación del territorio.

Cuarto, se reconoce que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas (art. 4).

### 1.3) Garantías constitucionales de la autonomía de las instancias de gobierno

En el art. 39 se puntualiza que la *soberanía nacional* reside esencial y originariamente en el *pueblo*, mientras que en el art. 40 se especifica que la República mexicana se compone de *estados libres y soberanos* en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos a la federación definida por la Constitución. El vínculo entre la soberanía nacional y la soberanía de los estados aparece en el art. 41, según el cual, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y los Poderes de los estados, pero en este último caso se aclara que sólo será válido para los regímenes interiores de los estados y que deberá hacerse en los términos establecidos por la Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Sobre este punto, hay dos observaciones. Primero, que aun cuando la Constitución mantiene el término *soberanía* al referirse a los estados federados, sería más conveniente que se utilizara el término de *autonomía*. Esto es así porque, a pesar de que los estados puedan darse su propia constitución, el art. 41 impone la limitación de que dichas constituciones “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”. De ahí que se haga referencia a la soberanía respecto al “régimen interior de los estados”.

⇒ La constitución local (art. 4) indica que el estado será libre y soberano en lo que concierne a su régimen interior, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución federal.

Segundo, puede considerarse como un elemento adicional de la “garantía constitucional” relativa a la autonomía de los estados, lo dispuesto en los arts. 116-I-párrafo 2 y 116-IV-a, en el sentido de que las constituciones y las leyes electorales estatales deberán garantizar que la elección del gobernador, de los diputados locales y de los ayuntamientos se realizará mediante sufragio universal, libre y secreto, deduciéndose de ello que dichos procesos tendrán lugar sin intervención del gobierno federal.

⇒ La constitución local señala (art. 4) que la organización de las elecciones estatales y municipales es una función pública que se realizará a través de un organismo autónomo e independiente denominado Instituto Estatal Electoral; que los diputados locales (art. 14), el gobernador (art. 44) y los integrantes del ayuntamiento (art. 77) serán elegidos mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; y que el congreso local (art. 27-IX) podrá suspender Ayuntamientos.

#### **1.4) Distribución de las facultades y responsabilidades**

De acuerdo con Felipe Tena Ramírez,

...la Suprema Corte de Justicia ha expresado en alguna ejecutoria que, a pesar del art. 124, la Constitución no realizó en toda su pureza el sistema de enumerar las facultades del poder central y dejar todas las restantes a merced de los estados, “puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confirieron a los estados algunas atribuciones, en otros se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican, y a veces se concede la misma facultad atributiva a la federación y a los estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente (*Semanario Judicial de la Federación*, t. XXXVI, p. 1069).”<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> *Derecho Constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1996, p. 123.

Con base en los comentarios anteriores, puede afirmarse que la distribución de las facultades y responsabilidades entre las instancias de gobierno de nuestro régimen federal contempla:

1. Las facultades expresamente atribuidas a la federación (art. 73).
2. Las facultades atribuidas a los estados (art. 124 —que establece las facultades residuales: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados” —y los arts. 5, 18, 115, 123 y 130)
3. Las facultades expresamente prohibidas a los estados (arts. 117 y 118)
4. Las facultades concurrentes (arts. 3, 4, 18, 21, 27, 73, 102, 109, 119, 123)
5. Las restricciones a los gobiernos de los estados (arts. 108 y 115)
6. Las facultades de auxilio (art. 119)

⇒ La constitución local establece (art. 27) que el congreso local podrá iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes y decretos que sean de la competencia del Poder Legislativo Federal; dar las bases (art. 27-VI) para que el gobernador celebre empréstitos, con las limitaciones que establece el art. 117-VIII de la Constitución federal; que el gobernador (art. 49) podrá celebrar convenios con la federación sobre participación de impuestos y coordinación de esfuerzos en materia de educación, salubridad y asistencia pública, así como aquellas obras cuya ejecución pueda llevarse a cabo en cooperación con el gobierno federal, sujetándose el gobernador a lo dispuesto en las leyes respectivas; y que es facultad de los ayuntamientos (art. 85-VI-a) formular, aprobar y administrar, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano municipal, entre otros.

### **1.5) Bicameralismo**

El Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso General, integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores (art. 50). La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito federal, 2 serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa, y 1 será asignado a la primera

minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista de partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional (art. 56).

Debe recordarse que el Senado cumple el doble papel de ser, por un lado, el órgano de gobierno que reúne a los representantes de los estados, y, por el otro lado, ser parte del Poder Legislativo Federal y por tanto del equilibrio de Poderes federales. Adicionalmente, el Senado participa en la formación de la voluntad del gobierno nacional mediante la aprobación de tratados internacionales; la ratificación de nombramientos de altos funcionarios de la administración pública federal y de organismos autónomos; el nombramiento del gobernador de un estado en que hayan desaparecido los poderes; y la resolución de cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un estado, entre otras facultades (art. 76).

#### **1.6) Establecimiento de un mecanismo de resolución de controversias**

Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal (art. 103-II), o por leyes o actos de autoridades estatales o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal (art. 103-III). Además les corresponde conocer de las controversias que surjan entre un estado y uno o más vecinos de otro (art. 104-V).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre: a) la federación y un estado o el Distrito Federal; b) la federación y un municipio; c) el Poder Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, ya sea como tal o con alguna de las Cámaras o la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; d) un estado y otro; e) un estado y el Distrito Federal; f) el Distrito Federal y un municipio; g) dos municipios de diversos estados; h) dos Poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i) un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j) un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; k) dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales (art. 105-I).

⇒ La constitución local establece que corresponde al congreso local (art. 27-III) facultar al gobernador para que por sí o por apoderado legal represente al estado en los casos que corresponda; que el congreso local está facultado (art. 27-XXIII) para dirimir los conflictos que surjan entre el ejecutivo local y los municipios; y que el Procurador General de Justicia del estado (art. 71) representará al estado en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el art. 105 de la Constitución federal.

Por otra parte, en la Constitución federal se establece que corresponde al Poder Judicial de la federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la federación, entre éstos y los de los estados o el Distrito Federal, entre los de un estado y otro, o entre los de un estado y los del Distrito Federal (art. 106).

Con base en lo expuesto hasta este momento, se puede afirmar que la forma de gobierno del Estado mexicano cumple con todos los requisitos que formalmente definen a una forma de gobierno federal, según se resume en el Cuadro 2.2.

<b>CUADRO 2.2</b>	
<b>CARACTERÍSTICAS DE LA FORMA FEDERAL DE GOBIERNO EN MÉXICO</b>	
<b>ELEMENTO</b>	<b>CARACTERÍSTICA EN MÉXICO</b>
1. Establecimiento de dos o más instancias autónomas de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay dos órdenes jurídicos (federal y estatal).</li> <li>• Hay tres instancias de gobierno (federal, estatal y municipal).</li> </ul>
2. División territorial del gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay 31 estados federados, más un Distrito Federal, cada uno con gobierno propio y extensión territorial reconocida en la Constitución federal.</li> </ul>
3. Garantías constitucionales de la autonomía de las instancias de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El art. 40 de la Constitución federal expresamente reconoce la forma federal de gobierno y la <i>soberanía</i> (autonomía) de los gobiernos estatales en todo lo concerniente a su régimen interno.</li> </ul>
4. Distribución constitucional de las facultades y responsabilidades de cada instancia de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La distribución de facultades y responsabilidades entre las tres instancias de gobierno se realiza mediante un procedimiento “mixto”, pues se enumeran en la Constitución federal: a) las facultades expresamente atribuidas a la federación; b) se alude a las facultades <i>residuales</i> para los estados; c) las facultades expresamente prohibidas a los estados; d) las facultades concurrentes.</li> </ul>
5. Bicameralismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Congreso de la Unión estará integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, ésta última reúne a los representantes de los estados federados.</li> </ul>
6. Establecimiento de un mecanismo de resolución de controversias entre las instancias de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establece una Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual resolverá los diversos conflictos o controversias constitucionales que involucren a las diferentes instancias de gobierno.</li> </ul>

## 2. Modelo de “federalismo centralizado”

En el Capítulo 1 se hizo referencia a la existencia de varios modelos de federalismo, uno de los cuales es el modelo de *federalismo centralizado*. Dicho modelo supone que: 1) el gobierno federal goza de un amplio margen de *independencia* para tomar decisiones, sin que para ello requiera la aprobación de los gobiernos estatales; 2) que tales decisiones son aplicables a un gran número de materias o asuntos; y 3) que dichas materias son de contenido *relevante*. Adicionalmente, este modelo toma en cuenta la influencia del sistema político en el funcionamiento centralizado del federalismo.

Este modelo de federalismo es aplicable al caso mexicano, pues como se verá en las siguientes páginas, el gobierno federal concentra numerosas facultades de decisión, aplicables a un amplio número de materias y políticas relevantes tanto para el ámbito nacional como para los ámbitos estatales y municipales de gobierno.

## 2.1) Concentración de facultades de decisión en el gobierno federal

En el caso mexicano, al revisar la distribución de las facultades y competencias entre las tres instancias de gobierno, se observa que el gobierno nacional no sólo concentra un amplio número de materias relevantes, sino que además goza de gran independencia para decidir unilateralmente sobre dichas materias. En el Cuadro 2.3 se presenta un resumen de las principales materias o áreas de responsabilidad, qué instancias de gobierno tienen injerencia en tales temas, y a quién corresponde decidir al respecto.

CUADRO 2.3 ASIGNACIÓN DE MATERIAS Y ÁREAS DE RESPONSABILIDAD ENTRE LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO F (federal), E (estatal), M (municipal), DF (Distrito Federal), CU (Congreso de la Unión), CE (Congresos estatales)			
Número	Materia (art.)	Instancia de gobierno	Observación
1.	Educación preescolar, primaria y secundaria (3)	F,E,M (conurrencia)	El ejecutivo federal determina planes y programas de estudio primaria, secundaria y normal para toda la república. El CU expide las leyes necesarias para distribuir esta función entre F,E,M (3 y 73).
2.	Salubridad general (4)	F,E (conurrencia)	La ley (federal) establece las bases de concurrencia.
3.	Sistema penal (18)	F,E (conurrencia)	Los gobernadores pueden celebrar convenios con la federación. F y E establecerán instituciones especiales para tratamiento de menores infractores.
4.	Seguridad Pública (21)	F, DF, E, M (conurrencia y coordinación)	Es una función a cargo de la F,DF,E,M en sus respectivas competencias. F,E,DF,E,M se coordinarán para establecer un sistema nacional de seguridad pública. CU expide leyes que establecen bases de coordinación F,DF,E,M (73).
5.	Rectoría del desarrollo nacional (25)	El Estado (F) (coordinación)	El Estado organizará un sistema nacional de planeación democrática. El Plan Nacional de Desarrollo es obligatorio para la APF La ley (federal) facultará al Ejecutivo Federal para coordinar la planeación. CU expide leyes de planeación (73).
6.	Bienes raíces (28)	DF,E,M	Podrán adquirir los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.
7.	Fraccionamiento y enajenación de latifundios (28)	F,E	CU y CE en sus respectivas jurisdicciones expedirán las leyes que determinen el procedimiento respectivo.
8.	Banca central (28)	El Estado (F)	Institución autónoma en el ejercicio de sus funciones y su administración. El Presidente y el Senado o Com. Perm. Participan en la designación Junta de Gobierno.
9.	Organización elecciones federales (41)	El Estado (F)	El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo.

10.	Arreglo límites territoriales estatales (46)	F,E	Los E pueden celebrar convenios amistosos pero se requiere aprobación del CU.
11.	Iniciativa de ley o decreto (71)	F,E	Presidente, Dip. y Sen., CE
12.	Comercio interestatal (73)	F	CU puede impedir existencia barreras comercio interestatal.
13.	Guardia nacional (73)	F	CU puede dar reglamentos para organizar, armar y disciplinar Guardia Nacional.
14.	Asentamientos humanos (73)	F, E,M (concurrency)	CU expide leyes que establecen concurrency F,E,M M participa en planeación desarrollo urbano (115)
15.	Protección al ambiente (73)	F,E,M (concurrency)	CU expide leyes que establecen concurrency F,E,M.
16.	Desaparición poderes estados (76)	F	Senado
17.	Derechos humanos (102)	F,E (concurrency)	CU y CE establecerán, en sus respectivas competencias, los organismos correspondientes.
18.	Legislación servidores públicos (109)	F,E (concurrente)	CU y CE expedirán leyes de responsabilidad de los servidores públicos
19.	Suspensión ayuntamientos (115)	E	CE podrán suspender ayuntamientos.
20.	Servicios públicos locales (115)	M	Los M de un mismo E podrán coordinarse para la mejor prestación se los servicios públicos
21.	Servicios públicos (116)	F,E,M	F y E pueden celebrar convenios para que E se hagan cargo de obras y servicios públicos. E y M pueden convenir M se hagan cargo de obras y servicios públicos.
22.	Procuración de Justicia (119)	F,E (concurrency)	DF y E pueden celebrar convenios procuración de justicia con F (Procuraduría General)
23.	Aplicación derecho laboral (123)	F,E	E lo aplican en sus respectivas jurisdicciones, pero tienen restricciones de numerosas materias que quedan a cargo de la F
24.	Asuntos religiosos (130)	F	Corresponde al CU legislar en esta materia. La ley (federal) determinara las facultades de la F,E,M en esta materia.
25.	Gravámenes importaciones y exportaciones (131)	F (privativa)	Facultad privativa F
26.	Reformas Constitución Federal (135)	F,E	CU debe aprobar La mayoría de los CE deben aprobar reforma

Como puede observarse en el Cuadro 2.3, de un conjunto de 26 materias relevantes, el gobierno nacional tiene un alto grado de independencia en por lo menos trece de ellas, entre las que se incluye la educación, la salud, la seguridad pública, la rectoría del desarrollo, los arreglos territoriales y los asentamientos humanos.

Debe advertirse que esta concentración de facultades en el gobierno nacional se expresa mediante disposiciones del tipo “el ejecutivo federal determinará...”, “el Congreso de la Unión expedirá o determinará...”, o “la ley (federal) establecerá...”. Esto lleva a insistir en dos puntos adicionales. En primer término, si bien la facultad de decisión puede situarse en alguno de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), el hecho es que finalmente es en la instancia nacional de gobierno donde se está concentrando un importante número de materias relevantes.

En segundo lugar, es oportuno recordar que, visto en su conjunto, el gobierno dedica una parte importante de sus actividades a la realización de los fines del Estado. Por ejemplo, al Estado mexicano se le ha encomendado la provisión de educación básica y secundaria a todos los mexicanos. En consecuencia, el gobierno emprende diferentes acciones para cumplir con tal encomienda estatal: organiza el sistema educativo, construye escuelas, aumenta el presupuesto educativo, etc. Sin embargo, más allá del grado de intervención del Estado en diversas materias socioeconómicas, queda por resolver la cuestión de a qué instancia de gobierno se le debe asignar la responsabilidad de cumplir determinada obligación estatal o qué instancias de gobierno se deben involucrar para tales propósitos.

Desde esta perspectiva, no sólo se observa que durante muchos años el Estado amplió su esfera de acción e intervención en la economía y en la sociedad, sino también que gran parte de tal actividad quedó a cargo de la instancia nacional de gobierno, por mandato de ley. Incluso después de cambiar el modelo de desarrollo económico durante los años ochentas y noventas, el gobierno federal ha mantenido un gran poder de decisión sobre un amplio número de materias relevantes.

Respecto al crecimiento de las facultades del gobierno nacional a lo largo del tiempo, Luis Medina refiere que se han identificado treinta y un reformas destinadas a transferir facultades de los estados a la federación entre 1883 y 1994:

Federalización de la legislación sobre minería y comercio (dic. 1883); del derecho marítimo (dic. 1883); monopolio del impuesto del timbre (mayo 1896); monopolio en gravación a circulación y consumo de bienes nacionales y extranjeros (mayo 1896); prohibición a estados de emitir títulos de deuda pública pagaderos en el extranjero (dic. 1901); determinación de aguas de jurisdicción federal (junio 1908); para legislar en materia de salubridad general (nov. 1908); para legislar en materia

de cultura general (jul. 1921); para legislar en materia de trabajo (sep. 1929); para expedir leyes reglamentarias del trabajo (abril 1933); para legislar en materia de energía eléctrica (enero 1934); para regular la función educativa (dic. 1934); para regular la industria cinematográfica (enero 1935); federalización de controversias sobre límites de terrenos comunales (dic. 1937); para federalizar la jurisdicción laboral en la industria eléctrica (dic. 1940); para federalizar algunas contribuciones (oct. 1942); para suprimir las participaciones en recaudación de impuestos a la energía eléctrica (nov. 1942); para legislar en juegos y sorteos (dic. 1947); para federalizar algunas contribuciones (feb. 1949); para establecer la competencia exclusiva de la Nación en materia de energía eléctrica (dic. 1960); para legislar sobre monumentos arqueológicos, históricos y artísticos (enero 1966); para federalizar todo el derecho marítimo (oct. 1966); para legislar sobre uso de la bandera, himno y símbolos nacionales (oct. 1967); para legislar sobre contaminación ambiental (jul. 1971); para legislar en materia de energía nuclear (feb. 1975); para legislar en materia de asentamientos humanos (feb. 1976); para establecer la justicia federal agraria (feb. 1983); para establecer el Sistema Nacional de Planeación (feb. 1983); para crear los tribunales federales agrarios (enero 1992); para regular la intermediación y los servicios financieros (ag. 1993); y para establecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública (dic. 1994).<sup>47</sup>

## **2.2) Modelo mixto de relaciones intergubernamentales**

El “federalismo centralizado” del país se refuerza con las tendencias centralizadoras que se presentan en la conducción de las relaciones intergubernamentales. En efecto, al comparar la tercera columna del Cuadro 2.3 (Asignación de materias y áreas de responsabilidad entre las instancias de gobierno) con la tercera columna del Cuadro 1.4 (Modelos de las relaciones intergubernamentales), a primera vista podría pensarse que el “modelo de autoridad concurrente” sería el más adecuado para entender las relaciones intergubernamentales en

---

<sup>47</sup> *La división de poderes vertical: el federalismo*, México, CIDE, División de Estudios Políticos, Núm. 70, pp. 10 s.

México, debido a que hay una gran cantidad de materias en las que convergen dos o más instancias de gobierno.

No obstante, al comparar la cuarta columna del Cuadro 2.3 con la tercera columna del Cuadro 1.4, parecería que el mejor modelo para entender las relaciones intergubernamentales en México es el de “autoridad incluyente”, debido a que el gobierno federal tiende a dominar la relación federación-estados-municipios.

En realidad, ninguno de los tres modelos de relaciones intergubernamentales mencionados en el Cuadro 1.4 puede explicar por sí solo cómo son las relaciones intergubernamentales en nuestro federalismo. Quizá el modelo que se podría utilizar sería uno que mezclara varias de las características de los modelos de “autoridad concurrente” y de “autoridad incluyente”, aunque su gráfico tendría una forma sumamente extraña porque tendría que mostrar, al mismo tiempo, numerosas áreas de intersección (áreas de concurrencia) englobadas en su mayoría por el área federal (representando con eso la posición dominante de este gobierno en las RIG).

De entre las numerosas áreas de concurrencia intergubernamental enumeradas en el Cuadro 2.3, una de las que nos permitiría observar con mayor claridad la tendencia centralizadora ya mencionada es, sin duda, el de la rectoría del desarrollo nacional. En efecto, de acuerdo con el art. 25<sup>48</sup>, “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático...”.

---

<sup>48</sup> Reformado al efecto en febrero de 1983.

Por su parte, el art. 26 establece que “el estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional...”.

¿A qué instancia o instancias de gobierno se asigna o involucra en esta función? ¿A qué órgano u órganos de gobierno se responsabiliza? El mismo art. 26 precisa que “la ley (federal) facultará al Ejecutivo (federal) para que establezca los *procedimientos* de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los *criterios* para la formulación, instrumentación, control y evaluación del *plan* y los *programas* de desarrollo” (las cursivas mías). Este artículo también especifica que los programas de la administración pública federal se sujetarán, obligatoriamente, al citado plan nacional de desarrollo.

Más adelante, el mismo artículo señala que la ley federal “determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal *coordine* mediante *convenios* con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

Teniendo en mente las cinco características que distinguen al enfoque de las relaciones intergubernamentales, podría afirmarse que el “número y variedad de las unidades de gobierno participantes o potencialmente participantes” en la formulación del plan y los programas nacionales de desarrollo incluye: al gobierno nacional y a los gobiernos de los estados, y adicionalmente incluiría a “otros participantes” como son los *particulares*.

Respecto a la *intensidad y regularidad* de esta relación intergubernamental, debe consultarse la “ley” respectiva, que precisamente es la Ley de Planeación<sup>49</sup> federal, la que en su art. 2 ratifica que “la planeación deberá [...] tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política [...] Para ello estará basada [entre otros principios, en] el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional...”.

Por su parte, el art. 3 de esta ley establece que “mediante la planeación se fijarán los objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.” La responsabilidad de conducir la planeación recae en el Ejecutivo Federal (art. de la ley), cuyo titular es el Presidente de la República, quien por cierto “remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión” (art. 5 de la ley).

Entre las *autoridades públicas participantes* se encuentra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual tiene atribuciones para coordinar la planeación, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, y proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales (art. 14 I, II y III de la ley).

La planeación nacional del desarrollo contempla cuatro vertientes de participación: la *obligatoria* (para la administración pública centralizada de la federación), la de

---

<sup>49</sup> Vigente desde el 6 de enero de 1983.

*coordinación* (con estados y municipios), la de *concertación* (con la sociedad), y la de *inducción* (de la política económica). Respecto a la vertiente de coordinación, el art. 33 de la ley señala que el Ejecutivo Federal podrá *convenir* con los estados la *coordinación* que se requiera a efecto de que: 1) dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; 2) coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional; y 3) para que las acciones a realizarse por la Federación y los estados se planee de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios. Por lo demás, el art. 35 de la ley indica que en dichos convenios de coordinación el Ejecutivo federal definirá la participación que tendrán en la planeación los órganos de la administración pública centralizada que actúen en los estados (recuérdese que la LOAPF divide a dicha administración en *centralizada* y *paraestatal*).

Finalmente, el art. 21 de la ley señala que “el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener proyecciones y consideraciones de más largo plazo.”

Habiendo descrito de manera muy general el Sistema Nacional de Planeación Democrática, vigente desde febrero de 1983, y las directrices generales que deben seguirse durante el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, se observa que éste mecanismo de coordinación intergubernamental centraliza las decisiones fundamentales en una sola instancia de gobierno y, más específicamente en un solo órgano del gobierno federal (en la Presidencia de la República) si se considera que el Congreso de la Unión sólo está

facultado para revisar y *opinar* sobre el Plan elaborado por el Ejecutivo Federal, pero no para aprobarlo, rechazarlo ni modificarlo.

Podría argumentarse que tratándose de un régimen presidencial es normal que se excluya del proceso de decisión a los otros poderes. Sin embargo, también se podría replicar, primero, que tanto en la Constitución como en la Ley de Planeación se establece que uno de los objetivos de la planeación y uno de los ejes de orientación de su proceso de elaboración es el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre. ¿Cómo se fortalecen estas instancias de gobierno? Promoviendo e incorporando su participación en la toma de decisiones o en la elaboración de políticas nacionales que directamente les afecten.

Es cierto que el diseño de este mecanismo de coordinación prevé la incorporación o la participación de los gobiernos estatales y municipales, pero sólo lo hace en el ámbito de la consulta o proposición, por lo que finalmente los criterios que se imponen y las decisiones que se toman sólo provienen de un nivel y de un Poder de gobierno: de la Presidencia de la República.

Debe observarse que este diseño de coordinación intergubernamental centralizada no es inadecuado *per se*. El problema, en todo caso, es que este diseño ha operado durante muchos años en un sistema político altamente centralizado, pero sobre todo, autoritario. De ahí que ante un diseño de coordinación centralizada surgen fuertes incentivos para imponer, “con la ley en la mano”, las decisiones del centro del sistema político. Al respecto, Mauricio Merino aclara:

Los objetivos de la planeación, según el artículo 26 reformado, serían los del proyecto nacional contenido en la propia Constitución política, mientras que sus

estrategias más concretas habrían de derivarse de la consulta popular [...] Pero el sistema [de planeación democrática] ha topado sin embargo con las tradiciones del centralismo y ha revelado deficiencias de fondo difíciles de resolver.

Los estados de la República son, en teoría, libres de y soberanos en todo lo que se refiere a su régimen interno y, por lo tanto, no necesariamente tendrían que actuar conforme lo determina el plan nacional. Pero en sus relaciones con el gobierno central, los objetivos de la planeación también les son obligatorios: la coordinación debe sujetarse a ellos en tanto que los programas obligan a la administración federal. En otras palabras: si los estados pretendieran implantar políticas diferentes, y buscar su ejecución coordinada con el centro, la obligatoriedad federal del sistema impediría a los funcionarios de la capital del país, aun llevados de la mejor buena fe, suscribir ningún pacto al margen de lo que ordena el plan nacional. Así, las virtudes de la planeación central se convierten en nuevo instrumento de control hacia las entidades federativas, si a ese criterio de obligación se agrega que es el centro quien distribuye los recursos escasos con los que cuentan las administraciones locales.<sup>50</sup>

Hasta este punto se ha puesto énfasis en el diseño formal (constitucional y legal) del federalismo y de un mecanismo muy representativo de las relaciones intergubernamentales de México. Aún no se han analizado propiamente las características del sistema político en el que operan. Sin embargo, hay tres acotaciones que hacer. En primer lugar, no debe perderse de vista que tanto el federalismo como el mecanismo de coordinación intergubernamental descrito están estructurados de una manera centralizada, lo cual no tiene nada de objetable en términos formales.

Pero, en segundo lugar, tampoco debe perderse de vista el contexto político en el que han sido creadas y en el que se han desarrollado estas mismas instituciones, pues ellas son una

---

<sup>50</sup> *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992, pp. 56 s.

expresión institucional de su entorno políticamente centralizado. Esta situación nos lleva a la tercera precisión que deriva de la pregunta, ¿qué le pasaría a este régimen centralizado ante una alternancia de partidos en las diferentes instancias de gobierno? En principio no le pasaría nada, porque quienes resulten electos necesariamente tendrán que utilizar los mismos mecanismos constitucionales e institucionales vigentes para gobernar. Es cierto que dicha situación no cancela la posibilidad de que los nuevos gobernantes impulsen reformas constitucionales e institucionales tendientes a descentralizar dicha estructura, pero también es cierto que existe la posibilidad de que no hagan. Al respecto, Mauricio Merino opina que,

El centralismo mexicano representa algo más que un problema de circunstancias: no es producto de una voluntad reciente, ni podría eliminarse sin trastocar el entramado institucional del país. El centralismo es un hecho vigente, pero su vigencia descansa en el modo en que se formaron las instituciones políticas desde su origen. Discutirlo sin tomar en cuenta las redes creadas durante el difícil proceso de formación del Estado nacional mexicano conduciría, en consecuencia, a un callejón sin salida: la misma red institucional que sigue vigente atraparía no sólo las soluciones parciales sino hasta la definición misma del régimen federal.

Más de un autor ha observado la enorme distancia que ha separado a las formas legales de las prácticas reales en el país. [...] Pero esa versión ha ocultado las contradicciones que también han tenido lugar en la formación institucional mexicana. Y llevado al extremo, podría producir al menos dos conclusiones de dudosa factura: primera, que las instituciones formales nunca habrían servido de base para la actuación de los gobiernos de México; y segunda, que esas instituciones, siendo formalmente impecables, sólo necesitarían un esfuerzo de voluntad política para volverse parte de la realidad actual del país. [Sin embargo,] quizás el problema no reside tanto en aquel divorcio aparente entre formas y realidad, cuanto en un proceso de construcción institucional plagado de contradicciones. Tras el cascarón de los nombres que han definido el régimen mexicano como una república federal, representativa y popular —pero sobre todo federal—, probablemente se esconde un entramado institucional ajeno a la lógica

que esos nombres indican. Y si así fuera, las instituciones mismas se habrían convertido en la trampa en la que habría caído el centralismo político mexicano, de modo que mientras más se reclama el cumplimiento de aquellas formas institucionales –con toda su carga de leyes escritas, de estructuras jerárquicas y de relaciones de autoridad--, más se profundiza en la práctica opuesta.<sup>51</sup>

Para concluir este punto, es pertinente hacer notar que la estructura centralizada del gobierno nacional en materia de planeación se reproduce en los estados y los municipios. Con base en el contenido de la constitución política local, de la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, todas ellas del estado de Baja California (estado que, por cierto, desde 1989 ha tenido gobernadores de oposición) elaboré el Cuadro 2.4, en el que se observa la semejanza de las disposiciones estatales y municipales con las federales, en materia de planeación del desarrollo. Así, por ejemplo, se establece su obligatoriedad para la administración estatal y municipal; se establece que la planeación estatal se incorporará a la planeación nacional; se define la constitución de un Comité de Planeación del Desarrollo Estatal (Coplade) para “compatibilizar” la planeación federal, estatal y municipal; y se establece que cada ayuntamiento deberá elaborar su Plan Municipal de Desarrollo, deberá contar con su propio Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y remitir copia del plan municipal al Coplade, el cual lo incorporará al Plan Estatal de Desarrollo.

---

<sup>51</sup> “El gobierno perdido. Algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano”, *mimeo*, 1995, pp. 1 s.

<b>CUADRO 2.4</b>	
<b>PLANEACION ESTATAL Y MUNICIPAL DEL DESARROLLO</b>	
LEP (ley estatal de planeación), LO (ley orgánica de la administración estatal), LOAPM (ley orgánica de la administración pública municipal), PED (plan estatal de desarrollo), PEM (plan estatal municipal)	
<b>PLANEACIÓN ESTATAL</b>	<b>PLANEACIÓN MUNICIPAL</b>
1. La LEP define : <ul style="list-style-type: none"> <li>• las bases para la elaboración del PED y los PMD (LEP-1-II);</li> <li>• las bases para la operación de organismos de coordinación que procuren la congruencia programática y presupuestal entre las administraciones públicas federal, estatal y municipal (LEP-1-V).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una vez instalado el ayuntamiento electo, éste deberá aprobar las bases de elaboración del PMD, así como remitirlas a las autoridades federales y estatales ubicadas en el municipio (LOAPM-23 y 24).</li> </ul>
2. La planeación estatal tenderá a la consecución de los fines contenidos en la Constitución nacional y la del estado, buscando, entre otras objetivos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer al municipio y promover la descentralización de la vida nacional (LEP-2-IV);</li> <li>• Participar en el Sistema Nacional de Planeación (LEP-2-X).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es atribución del ayuntamiento concurrir con los gobiernos estatal y federal en el proceso de planeación del desarrollo estatal y nacional (LOAPM-43-XII-a).</li> </ul>
3. Le corresponde a la Secretaría de Planeación y Finanzas coordinar la planeación del desarrollo estatal (LO-24-I).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada ayuntamiento contará con su propio Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (LOAPM-69).</li> </ul>
4. La responsabilidad de la planeación le corresponde al Coplade, el cual será el foro para compatibilizar la planeación federal, estatal y municipal (LEP-13-I).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ayuntamientos deberán remitir sus planes de desarrollo al Coplade, el cual los integrará al Plan Estatal de Desarrollo (LP-6).</li> </ul>
5. Las administraciones públicas centralizada y paraestatal conducirán sus actividades con base en el PED (LO-1).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le corresponde a cada presidente municipal vigilar que las dependencias municipales actúen en congruencia con el PED y el PMD respectivo (LEP-13-VII).</li> </ul>
6. La programación y presupuestación del gasto público estatal se basará en las directrices del PED (LEP-8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El PMD constituye el documento rector para la elaboración de los programas operativos anuales y presupuestos de egresos de los ayuntamientos (LOAPM-72).</li> </ul>
7. En el sistema estatal de planeación concurrirán los sectores social y privado de manera concertada o inducida (LEP-12).	
8. El PED deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de los seis meses siguientes a la toma de posesión del Gobernador del Estado (LEP-15), y se publicará en el Diario Oficial del Estado (LEP-26).	

Fuente: Elaboración propia con base en varias fuentes legales.

### 3. El federalismo en el marco del *sistema político* mexicano

En las páginas anteriores se ha tratado de evidenciar la importancia del “marco institucional” o constitucional para explicar una de las bases del federalismo centralizado.

La otra base del federalismo centralizado se encuentra en la dinámica del sistema político, y

se analiza en los siguientes párrafos, teniendo en cuenta tres elementos básicos: el presidencialismo, el partido hegemónico, y la “ideología de la Revolución mexicana” en el desarrollo de la administración pública federal.

### **3.1) Federalismo y presidencialismo**

La forma de gobierno vigente en México es federal y presidencial. La Constitución federal le atribuye al Presidente de la República el doble carácter de ser Jefe de Gobierno y Jefe de Estado. Además, como todo régimen presidencial, la Presidencia cuenta con un número importante de facultades y áreas de responsabilidad en materia política, económica y social, por mencionar algunas.<sup>52</sup>

No obstante, existe una opinión generalizada entre los estudiosos del tema, sobre el “excesivo” presidencialismo mexicano, aludiendo con ello principalmente al enorme control político que el Presidente en turno ha ejercido sobre los otros dos Poderes de la federación (Legislativo y Judicial) y sobre las otras dos instancias de gobierno (estatal y municipal), no sólo mediante las facultades constitucionales, legales y administrativas a su disposición, sino también mediante una serie de mecanismos e incentivos políticos ejercidos fundamentalmente a través del control del “partido oficial” emanado de la Revolución mexicana: el Partido Revolucionario Institucional.

---

<sup>52</sup> Véase el artículo de Alicia Hernández Chávez, “La paradoja del presidencialismo mexicano”, en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, F.C.E., 1994, pp. 17-39.

La mayoría de los autores considera que la Presidencia de la República es “la pieza fundamental” del sistema político mexicano. El jurista Jorge Carpizo ilustra muy bien el sentido de esta visión<sup>53</sup>:

Característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado. [...] En nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema. [...] El presidente mexicano tiene múltiples facultades y éstas provienen de tres grandes fuentes: la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político. [...] En mi criterio, las causas del predominio del presidente mexicano son:

- a) *Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.*
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido dominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia de la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) *La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.*

---

<sup>53</sup> *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1998, pp. 19, 23, 25 s. y 82 (las cursivas son mías).

- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.*
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.
- [No obstante lo anterior, debe observarse que] un ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal, y sus actos estén enmarcados dentro de la ley fundamental.

De las once características mencionadas por Carpizo, tres son las que de manera más clara se relacionan con el federalismo centralizado: 1) que Presidente de la República sea el líder político del partido predominante; 2) que tenga amplias facultades políticas para designar a los gobernadores de los estados; y 3) que concentre una gran cantidad de recursos económicos.

### **3.2) Federalismo y “partido oficial”**

La importancia del control partidista para el funcionamiento centralizado del federalismo se ha sustentado, entre otros puntos, en la limitación impuesta por la legislación electoral en el sentido de que la postulación de candidatos a los diferentes puestos elección popular (entre ellos las gubernaturas y las presidencias municipales) sólo será posible mediante los partidos políticos y no mediante candidaturas independientes; en el desarrollo de un sistema de partido con partido hegemónico en el ámbito nacional y local; la falta de desarrollo de un sistema de partidos competitivo; y el control centralizado sobre la selección de candidaturas en el partido hegemónico. Al respecto, Lorenzo Meyer apunta que,

La vida política del gobernador está controlada por el centro desde la postulación misma de su candidatura hasta el nombramiento de su sucesor. Cuando en ciertos casos el gobierno central no está satisfecho con su actuación o se duda de su lealtad por haber llegado a su puesto durante el sexenio anterior, siempre hay forma de lograr que el Congreso local dé licencia por tiempo indefinido al gobernador por “motivos de salud”. En el remoto caso de que esta ruta se vea interrumpida, queda el recurso de obtener del Congreso Federal el desconocimiento de los poderes locales...<sup>54</sup>

Siendo que el Presidente de la República en turno ha fungido como el líder político del partido hegemónico y que la selección de candidatos a los principales cargos de elección popular ha estado controlada de manera centralizada, el efecto causado por este mecanismo del sistema político ha servido para imponer controles informales del Presidente de la República sobre los gobernadores de los estados “libres y soberanos” que integran la federación.

Uno de los estudiosos más prestigiados sobre las relaciones de los gobernadores y el Presidente de la República, el politólogo Roger C. Anderson, descubrió que entre las funciones atribuidas a los gobernadores dentro del sistema político, están la de ejecutar las órdenes políticas del Presidente de la República y reproducir la cadena de mando en el estado, mediante un control eficiente de los diputados locales y los presidentes municipales de la entidad, cuya selección, por cierto, se dejaba en manos del gobernador del estado.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Lorenzo Meyer, “Continuidades e innovaciones en la vida política mexicana del siglo XX. El antiguo y el nuevo régimen”, *Foro Internacional*, XVI, Julio-Septiembre, 1975, p. 48.

<sup>55</sup> *The Functional Role of the Governors and Their States in the Political Development of Mexico, 1940-1964*, Wisconsin, The University of Wisconsin, Ph. D. Dissertation, 1971, pp. 313-315.

No obstante lo anterior, es muy importante no perder de vista que, pese a todo, los gobernadores también han servido para limitar, en cierta medida, el enorme poder y control políticos del Presidente de la República, según afirma la historiadora Alicia Hernández:

La insistencia en describir el sistema político mexicano a la luz de la institucionalización del cambio político, de los equilibrios y controles instrumentados por la Presidencia y de la distribución y concentración de poder, nos hace perder de vista que la vida política no es exclusivamente la organizada por el “partido del Estado” y la Presidencia.

Una más atenta reconstrucción de las prácticas políticas arroja otra luz. La transición pacífica del poder está en relación con el hecho de que el presidente entrante se encuentre con aproximadamente una buena mitad de gobernadores y diputados que han sido nombrados en el tercer o cuarto año de gobierno de su predecesor, por lo cual puede nombrar o influir en la designación de la mitad del personal político. Es esta realidad la que impone al presidente límites a su mandato, obligándolo a pactar, respetar acuerdos, reconocer los mecanismos y las modalidades de la política interna de cada estado de tal modo que se asegure un consenso, un voto de reciprocidad entre presidente y gobernadores que redunde en una interacción de gobierno federal y las entidades federativas. La injerencia política de la federación en los estados no es entonces total, sino que tiene límites. Al gobierno federal, a través del presidente, parecería corresponder la designación de los candidatos a diputados federales e, incluso, de gobernadores, a condición de que se deje en manos de las fuerzas locales la elección de diputados estatales y de presidentes municipales. Esta mecánica política pone en evidencia un marco formal federal al interior de cuyos parámetros es posible moverse, mas no violentar.<sup>56</sup>

### **3.3) El federalismo y el “programa de la Revolución mexicana”**

Las ideologías políticas han desempeñado un papel muy importante en los sistemas políticos a lo largo del tiempo, pues han servido, según su orientación, para justificar la

---

<sup>56</sup> Alicia Hernández, “Federalismo y gobernabilidad...”, pp. 290 s.

centralización o la descentralización del poder, aunque casi siempre haya sido para lo primero.

En el caso particular del llamado “programa de la Revolución mexicana”, su supuesta realización a lo largo de los sexenios sirvió para justificar la centralización del mando y la concentración de recursos en la administración pública federal, o, dicho de otra manera, para justificar la dependencia presupuestal y administrativa de los gobiernos estatales y municipales respecto del gobierno nacional. En este sentido, Mauricio Merino observa que, una parte importante de la centralización administrativa

...se ha justificado en la necesidad de llevar a la práctica el proyecto revolucionario, con el cobijo de un mando suficientemente fuerte como para evitar desviaciones. El Presidente de la República, en este sentido, se ha constituido en el representante de los intereses de toda la nación, pero también en el portavoz del proyecto que surgió de la Revolución Mexicana: cada sexenio ha supuesto un reencuentro con los ideales colectivos y, al mismo tiempo, una nueva visión del futuro inmediato a la luz de los viejos principios. [...] la puesta en marcha de un proyecto nacional que habría nacido entre 1910 y 1917, pero que cada seis años se pone al día sin renunciar, del todo, a sus raíces revolucionarias [ha quedado a cargo], casi por completo, en las tareas de dirección que ha asumido la administración federal, como responsable del desarrollo nacional en su conjunto.<sup>57</sup>

El desarrollo del corporativismo es otro de los elementos que, como parte del proyecto de la revolución y de la organización del partido oficial, contribuyó a la centralización del federalismo. En efecto, si a la conducción centralizada de la económica y de la administración por parte del gobierno federal sumamos la interlocución vertical con sindicatos y organizaciones de masas que cruzan transversalmente todas las instancias de

---

<sup>57</sup> *Fuera del centro, op. cit.*, pp. 24 s.

gobierno a lo largo del territorio, podremos entender por qué en diversos momentos los principales interlocutores del gobierno federal para la resolución de asuntos económicos y sociales no fueron los gobiernos estatales y municipales, sino las grandes centrales obreras, organizaciones campesinas y sindicatos de la burocracia federal.<sup>58</sup>

Sin duda, también hubo un entorno internacional favorable al predominio de las administraciones públicas nacionales, pues con el desarrollo de los Estados de Bienestar y los Estados Intervencionistas no sólo crecieron en número y tamaño dichas administraciones, sino que se les consideró como responsables de coordinar los proyectos de modernización de las economías nacionales.<sup>59</sup>

El peso de la ideología de la revolución mexicana era de tal magnitud, que la justificación del cambio de modelo económico durante los primeros años del mandato del Presidente Carlos Salinas (1988-1994), hace tan sólo diez años, tuvo que ser justificado como una medida necesaria para “retomar” y “actualizar” los valores sociales y principios políticos de la Revolución mexicana.

No obstante, como se verá en el siguiente capítulo, ni los programas de reforma estructural de la economía ni la adopción de un modelo de economía de mercado abierto han llevado, por sí mismas, a un cambio en la conducción centralizada de la administración pública federal. Antes bien, el imprescindible saneamiento de las finanzas públicas y la reforma

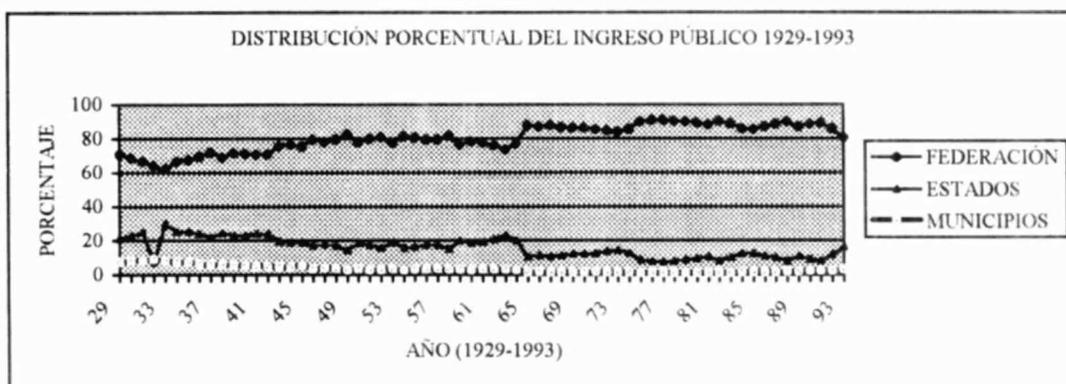
---

<sup>58</sup> Véase el libro de Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1993*, México, F.C.E., 1994, especialmente las páginas 80 a 83.

<sup>59</sup> En las décadas de 1940 a 1960 la planeación y la administración centralizadas eran compatibles con las teorías del desarrollo económico, e incluso eran contempladas dentro de las teorías políticas y administrativas de la modernización de los países del tercer mundo. Al respecto, pueden consultarse los libros de Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Trad. Floreal Mazia, Buenos Aires, Paidós, 1992,

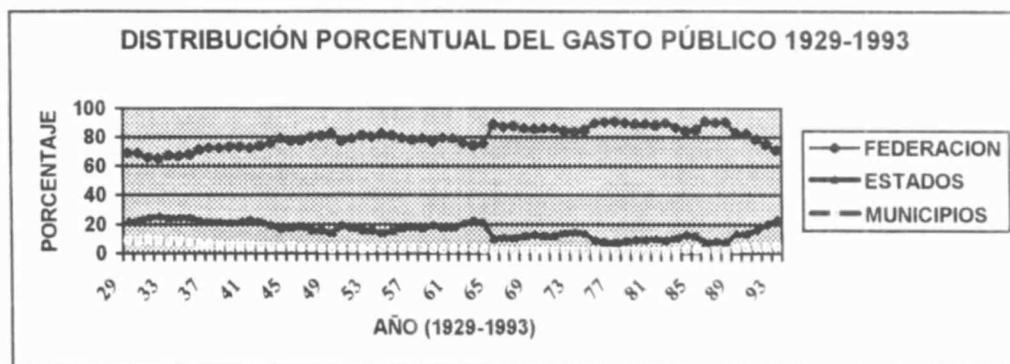
económica han justificado, nuevamente, dar continuidad al control centralizado del ingreso y del gasto públicos, incluyendo, desde luego, su asignación a los gobiernos estatales y municipales, según se observa en los Gráficas 2.1 y 2.2, respectivamente.

**GRÁFICA 2.1**



En la Gráfica 2.1 se observa que la distribución porcentual del ingreso público por instancias de gobierno históricamente se ha ido concentrando cada vez más en el gobierno nacional, llegando a situarse por arriba del 80% a partir de la década de 1960.

**GRÁFICA 2.2**



En la Gráfica 2.2 se observa, de manera similar al ingreso público, que la distribución porcentual del gasto público por instancias de gobierno históricamente se ha ido concentrando en el gobierno nacional, llegando a representar más del 80% desde mediados de la década de 1960.

En conclusión, a lo largo de este Capítulo se ha tratado de mostrar que el carácter centralizado del federalismo mexicano obedece, principalmente, al diseño centralizado del régimen de gobierno, el cual otorga numerosas facultades relevantes al gobierno federal, así como a la organización y funcionamiento centralizado del sistema político posrevolucionario, el cual constituyó a la Presidencia de la República y al PRI como ejes centrales del mismo.

## **CAPITULO III: GLOBALIZACIÓN Y CAMBIO ADMINISTRATIVO EN EL FEDERALISMO MEXICANO**

### **Introducción**

Durante el último tercio del siglo XX, el tema del Estado ha tenido un resurgimiento muy importante en el debate político y en la reflexión académica, primero con motivo de la llamada crisis del Estado de Bienestar, después con los proyectos de “adelgazamiento” y reforma del Estado, y recientemente se plantea el futuro del Estado-Nación en el marco de la globalización.

Este debate necesariamente ha abarcado al gobierno y la administración pública, lo que ha llevado a diversas reformas constitucionales; la revisión de ámbitos de competencia y facultades entre instancias y órganos de gobierno; así como a múltiples reformas administrativas y la adopción de nuevos paradigmas de gestión pública. En otras palabras, el replanteamiento de los fines del Estado y la relación de éste con la sociedad ha encontrado expresiones concretas en las reformas de los gobiernos y las administraciones públicas.

El Estado mexicano no ha sido ajeno a estas tendencias mundiales de cambio. De hecho, desde los inicios de la década de los ochenta, el gobierno federal puso en marcha un ambicioso proyecto de reforma estructural de la economía y de descentralización de la administración pública, alentando con ello, de alguna manera, el debate sobre el papel de los gobiernos estatales y municipales en el desarrollo económico y social del país. Más aún, las crecientes expresiones de pluralidad política regional y local empezaron a emerger y a

**demandar un replanteamiento político del papel que los gobiernos municipales y estatales deberían desempeñar en el cambio democrático del sistema político nacional.**

**De esta manera, el Estado y el gobierno federal se han visto presionados desde el entorno internacional y desde los propios espacios locales para emprender cambios en las relaciones de las tres instancias de gobierno de nuestro régimen federal. En este capítulo analizaré, desde una perspectiva general, cuáles han sido esas presiones internacionales y cuáles han sido las iniciativas del gobierno en materia de federalismo. Por su parte, las presiones políticas provenientes del ámbito local y estatal serán analizadas en el último capítulo de esta tesis.**

## **1. Globalización y Estado-Nación**

**Siendo el Estado-Nación una asociación política de base territorial, la aplicación de sus decisiones y la realización de sus funciones tienen necesariamente un alcance acotado a la extensión de su territorio. Lo mismo sucede con las decisiones y las acciones del gobierno y la administración pública, ya sea para acciones de defensa, tributación, producción y provisión de bienes y servicios públicos, etc.**

**Hoy en día, sin embargo, están surgiendo numerosos problemas y asuntos que, si bien se manifiestan en el espacio territorial del Estado, su naturaleza y alcance rebasan las fronteras políticas del mismo. Problemas como el narcotráfico y las crisis financieras difícilmente podrían ser controlados o atendidos exclusivamente en un ámbito territorial, y tampoco podrían ser sometidos a los dictados de una autoridad nacional.**

Lo anterior no significa, como algunos autores han afirmado, el fin del Estado-Nación o su absoluta incapacidad para enfrentar tales problemas. No obstante, tampoco elude la necesaria adaptación de las instituciones estatales, incluidas gobierno y administración pública, al nuevo entorno mundial en gestación.

### **1.1) Los desafíos de la globalización**

Los estudios sobre la globalización y sus vertientes específicas (económica, financiera, política, social, cultural) han aumentado de manera considerable durante los últimos años. De la lectura de algunos de esos textos puede obtenerse una visión general sobre las características de la globalización y los desafíos que le presenta al Estado-Nación. David Held, por ejemplo, afirma que

...la “globalización denota la expansión y la profundización de las relaciones sociales y las instituciones a través del espacio y el tiempo, de forma tal que, por un lado, las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tienen lugar del otro lado del globo y, por el otro, las prácticas y decisiones de los grupos y comunidades locales pueden tener importantes repercusiones globales. [...] La globalización, así entendida, implica al menos dos fenómenos distintos. Primero, sugiere que muchas de las cadenas de actividad política, económica y social están adquiriendo dimensiones globales. Y, en segundo lugar, sugiere que ha operado una considerable intensificación de los niveles de interacción e interconexión dentro y entre los Estados y las sociedades.<sup>60</sup>

La globalización no se limita a los aspectos económicos y financieros, pues también incluye campos como la cultura, la política y las tecnologías. En ese sentido, algunos autores

---

<sup>60</sup> *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Trad. Sebastián Mazzuca, Barcelona, Paidós, 1997, pp. 42 s.

destacan ciertos elementos que inciden en la estructura y funcionamiento del Estado-nación,<sup>61</sup> como por ejemplo:

1. El resurgimiento, en el marco de la globalización, de fuerzas locales expresadas en sentimientos nacionalistas y diversos fundamentalismos de raza y religión, manifestaciones que curiosamente surgen al mismo tiempo que caen múltiples fronteras políticas, económicas y culturales. Así, tanto por el lado local como por el global se cuestiona la capacidad del Estado-Nación para defender los intereses nacionales, en el primer caso, o para ampliar el espectro de oportunidades que el orden emergente trae consigo, en el segundo caso.
2. La difusión global de ciertos valores y temas de interés impulsa la creación de redes formales e informales de alcance regional y mundial que pueden presionar a los Estados y las autoridades nacionales para emprender medidas en un sentido o en otro. Tal es el caso de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, ambientalistas, de género, de promoción de la democracia, etc. Muchos de estos movimientos simplemente no pueden ser ignorados por el Estado o el gobierno nacional, o pueden serlo pero a un alto costo político nacional e internacional.
3. La creación de bloques comerciales regionales, como son el área comercial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), la Cuenca del Pacífico (APEC) y el Mercado Común de América del Sur, los cuales impulsan la apertura de los mercados nacionales, la adecuación de diversas reglas y prácticas nacionales a estándares internacionales, y la creación de mecanismos regionales de toma de decisiones y resolución de controversias.
4. Finalmente, otro aspecto de la globalización que incide en la estructura y funcionamiento actual del Estado-nación es la creciente interdependencia mundial en términos económicos y financieros. Debe hacerse mención especial del surgimiento de grandes corporaciones transnacionales y conglomerados financieros. En ninguno de los

---

<sup>61</sup> David Held, *op. cit.*, pp. 117-171, y Luis F. Aguilar Villanueva, *El futuro del Estado-nación*, México, Cuadernos de Debate Núm. 11, Fundación Colosio, 1997, pp. 19-37.

dos casos hay una base estrictamente territorial ni un compromiso específico con algún interés nacional. La enorme influencia de estos actores globales se observa en su capacidad para condicionar o alterar los resultados esperados de las políticas monetaria, fiscal y financiera adoptadas por los gobiernos de los Estados nacionales.

Desde luego que la globalización también trae consigo numerosos beneficios de diversa índole, pero en este caso solamente pongo énfasis en los retos que ésta le presenta al Estado-Nación. Para autores conservadores como Daniel Bell, estos retos se resumen en la idea de que “el Estado-Nación resulta demasiado pequeño para los grandes problemas y demasiado grande para los pequeños problemas”.<sup>62</sup> Pero, incluso, algunos autores cercanos al pensamiento neomarxista reconocen que el Estado-Nación, al ser un Estado *territorial*, frecuentemente está siendo rebasado por una serie de redes y grupos que “traspasan en todas direcciones las fronteras territoriales del Estado nacional”.<sup>63</sup>

### **1.2) Redefinición de la soberanía del Estado**

Sin duda, los retos que presenta la globalización a los Estados nacionales tienen una expresión concreta tanto por el lado del cuestionamiento de la soberanía del Estado, como por el lado del cuestionamiento de las capacidades de los gobiernos y las administraciones públicas para lidiar con los problemas de la globalización con instrumentos de alcance territorial.

Respecto al primer punto, es posible distinguir dos posturas que consideran el tema de la soberanía del Estado de manera contrapuesta. Por un lado, están aquéllas que predicen el

<sup>62</sup> “The World and the United States in 2013”, *Daedalus*, 116-3, 1986, p. 6.

<sup>63</sup> Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización?. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Trad. Bernardo Moreno y Rosa Borrás, Barcelona, 1998, p. 19.

fin de la soberanía estatal ante la aparición de actores mundiales que tienen la capacidad para imponer sus decisiones al Estado, o bien, para hacer que éste último modifique sus decisiones “soberanas”.<sup>64</sup> Un ejemplo clásico de esta postura se presenta en materia de inversión extranjera: el Estado decide aumentar la tasa impositiva (el monopolio fiscal es una característica del Estado), pero ante los cambios en el sector mundial de capitales y de comercio, las empresas globales están en posibilidad de producir en un país, pagar impuestos en otro y exigir gastos estatales en infraestructura en otro país. Si un Estado quiere atraer inversiones globales, sobre todo si su economía nacional está en desarrollo, debe dar estímulos fiscales, gastar en infraestructura y adecuar su marco legal a ciertos criterios internacionales. Como resultado, los inversionistas globales ganan doble, porque pueden exigir y obtener importantes ventajas del Estado sin necesidad de participar en el financiamiento de dichas facilidades, mientras que éste último reduce sus ingresos tributarios, debe gastar más en infraestructura y debe lidiar con los pequeños y medianos empresarios nacionales que sí contribuyen a la recaudación fiscal del Estado. En otras palabras, el Estado se encuentra presionado por fuera y por dentro.<sup>65</sup>

Por el otro lado, hay posturas que consideran que el Estado, al verse amenazado o al enfrentar retos novedosos, fortalece su soberanía mediante una adecuación de sus instrumentos de regulación y control y mediante el impulso de acciones concertadas con otros Estados nacionales para enfrentar los problemas globales.<sup>66</sup> En este sentido, por ejemplo, Gil Villegas considera que se debe redefinir el concepto de soberanía para

---

<sup>64</sup> Véase por ejemplo el artículo de Felipe González, “Siete asedios al mundo actual”, *Nexos*, Núm. 243, Marzo 1998, pp. 38-45.

<sup>65</sup> Ulrich Beck, *op. cit.*, pp. 19-22.

<sup>66</sup> Véanse por ejemplo el artículo de Jürgen Habermas, “Nuestro breve siglo”, *Nexos*, Núm. 248, Agosto 1998, pp. 39-44; el libro de Aldo Ferrer, *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, Argentina, F.C.E., 1997, y el artículo de Luigi Bonanate, “Siete tesis sobre la globalización”, *Este País*, Núm. 87, julio 1998, pp. 2-9.

entender cuáles son las posibilidades reales de acción del Estado-Nación en un entorno global.

En la teoría política moderna, el concepto de soberanía ha tenido tradicionalmente una referencia dual según se trate de la constitución de la autoridad política y legal *dentro del Estado*, o bien de la relación del Estado con *otros agentes del ámbito internacional*. [...] Tal dualidad se encuentra reflejada hoy en la distinción que se establece entre *soberanía interna* y *soberanía externa*. Si se concibe en una primera instancia a la soberanía externa en su aspecto jurídico, ésta tendría que enfocarse desde la perspectiva de la *distribución de la autoridad* y no tanto desde la *distribución del poder*, lo cual llevaría a una distinción adicional [entre] *soberanía* y *autonomía*, en la que ésta última se entendería como la ausencia de restricciones externas significativas en la conducción de los asuntos de un Estado [y también permitiría] comprender por qué toda la evidencia presentada en diversos estudios internacionales sobre la erosión de la autonomía estatal tradicional, por la creciente interdependencia económica, no proporciona de manera contundente y necesaria apoyo a la tesis de la erosión de la soberanía en la práctica internacional. [En consecuencia] es posible ceder una serie de factores constituyentes de la capacidad autónoma del Estado-nación [o soberanía externa], sin que eso implique necesariamente una pérdida de la soberanía [interna]. Sin embargo, si se sigue concibiendo de manera fundamentalista a la soberanía externa en su sentido clásico (es decir, como la ausencia de una autoridad más alta), nos encontraremos empantanados en un concepto obsoleto, adecuado a la realidad histórica de los Estados autárquicos del siglo XVI, pero inaplicable a la gran mayoría de los Estados del actual sistema mundial, condicionados por la globalización y la interdependencia. En suma, la soberanía, concepto clave en la configuración del Estado-nación moderno, requiere de una reconceptualización entre otras cosas porque ni la definición clásica del término en *Los seis libros de la República*, de Bodino, ni el tipo de Estado que surgió en el siglo XVI, al que servía de sustentación teórica tal definición, reflejan ya de manera adecuada las

características y necesidades del nuevo tipo de Estado que se proyecta ya nítidamente en el horizonte del siglo XXI...<sup>67</sup>

Otras posturas sobre el futuro del Estado-Nación observan una gradual disminución de la soberanía de los Estados y una tendencia gradual hacia la formación de vínculos interestatales de carácter federal, según se observa en la formación de la Unión Europea y en la formación de numerosos vínculos intergubernamentales en el ámbito internacional. Autores como Daniel Elazar consideran que este “cambio de paradigma” supone el paso de una situación en la que cada Estado se consideraba autosuficiente, homogéneo y concentrador del poder y la autoridad, a una nueva situación en la que todos los Estados reconocen su interdependencia, su heterogeneidad y que sus centros de mando en realidad son tan sólo una parte de una red de múltiples centros de decisión que no es exclusiva de los Estados, pues incluye a numerosos actores globales no-estatales. “Por tanto, sin abandonar totalmente el sistema de Estados, el paradigma federal está imponiéndose silenciosamente en el nuevo orden mundial”.<sup>68</sup>

Por lo demás, no debe soslayarse que una fuente adicional de presión sobre el Estado ha sido el resurgimiento de las fuerzas del libre mercado y de diversos movimientos sociales que no sólo han cuestionado la capacidad del Estado para cumplir con los fines que socialmente se le habían encomendado en materia económica y social, sino que además han cuestionado la manera centralizada de la planeación y la administración gubernamental, por lo cual se han pronunciado a favor tanto de un retiro del Estado de dichas áreas, como por

---

<sup>67</sup> “Soberanía e interdependencia en la relación bilateral México-Estados Unidos: 1991-1992”, mimeo, pp. 2-4 (las cursivas son mías).

<sup>68</sup> “From Statism to Federalism: A Paradigm Shift”, *Publius: The Journal of Federalism*, 25:2, (Spring 1995), p. 12.

la adopción de nuevas formas de gestión pública descentralizada.<sup>69</sup> En fin, puede resumirse que,

En el mundo, la reforma del Estado es un tema de reflexión centenaria que se populariza, cuando menos, desde la caída del muro de Berlín. La crítica reciente a los límites de Estado tiene raíces y expresiones diversas y, cuando menos, tres notables: la crítica al Estado benefactor, que tuvo lugar, principalmente, en Europa y los Estados Unidos; la crítica al Estado burocrático del socialismo real en Europa Central y en la antigua Unión Soviética y, en Latinoamérica, la crítica al Estado populista. [...] Con las recientes transformaciones mundiales, estas tendencias y críticas adquirieron una nueva y más dramática expresión: la pertinencia y viabilidad del Estado-nación a la luz de la globalización económica mundial y los esfuerzos regionales de integración. Aquí, cosmopolitas y nacionalistas protagonizan un debate del que nadie está exento ni protegido.<sup>70</sup>

### **1.3) El gobierno y la administración pública en un entorno global**

Debido a que la globalización es un complejo proceso de cambio que no ha concluido y que sus efectos benéficos o dañinos aún son inciertos, no es posible precisar cuáles serán sus efectos definitivos sobre el Estado-Nación ni cuáles serán las respuestas o las reacciones definitivas de éste último ante el cambio global.

No obstante lo anterior, la globalización y el replanteamiento del Estado empiezan a tener repercusiones en el gobierno y la administración pública. Es un hecho ampliamente reconocido que las administraciones públicas de los Estados nacionales están funcionando en un entorno crecientemente internacional, orientado por la globalización. En efecto, la

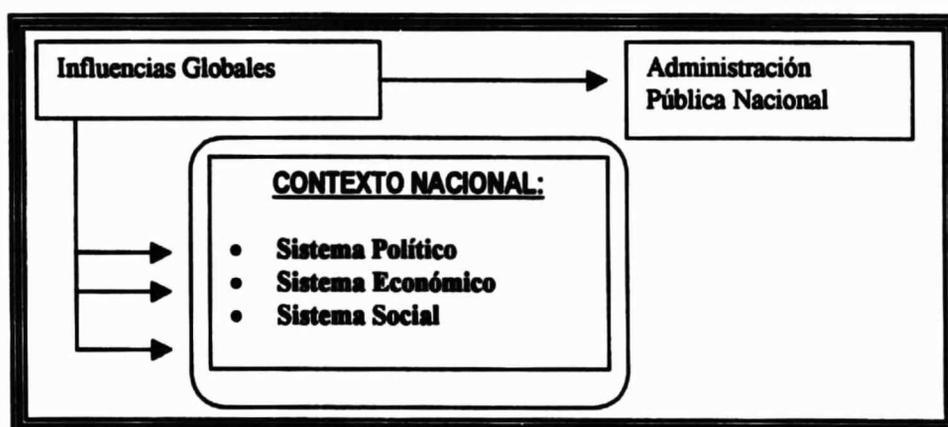
---

<sup>69</sup> Véase el documento de Vito Tanzi, "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective", Washington, *IMF Working Paper*, No. 97-114.

<sup>70</sup> Juan Rebolledo, *La reforma del Estado en México*, México, F.C.E., 1993, pp. 15 s.

definición de estándares internacionales de calidad; la creciente utilización de las nuevas tecnologías en los procesos de toma de decisiones y su consecuente implementación; la difusión internacional de la información en tiempo real; la suscripción y el cumplimiento de acuerdos regionales y multilaterales que ponen en contacto las administraciones involucradas en ciertas áreas de política pública; etc., se convierten en fuertes incentivos para modificar a las administraciones públicas (nacionales y locales), en términos de su estructura, ámbito de acción, autonomía y dirección.

Desde luego, los elementos de cambio administrativo originados por el entorno global son asimilados de diferente manera por cada país, dependiendo de sus particulares condiciones económicas, políticas y sociales, dando paso a la descentralización o la centralización de las estructuras administrativas, a la ampliación o reducción de sus ámbitos de acción, o al debilitamiento o el fortalecimiento de autonomía administrativa. Pero, en cualquier caso, queda claro que “el entorno internacional no debe ser soslayado como una factor influyente en el cambio de la administración pública.”<sup>71</sup>



Fuente, Eric Welch y Wilson Wong, "Public Administration in a Global Context", *Public Administration Review*, January-February 1998, Vol 58, No. 1, p. 42.

<sup>71</sup> Eric Welch y Wilson Wong, "Public Administration in a Global Context", *Public Administration Review*, January-February 1998, Vol 58, No. 1, p. 43.

Adicionalmente, debe recordarse que desde la década de 1940 y hasta la década de 1970 la centralización política y administrativa fue una práctica común tanto en los regímenes capitalistas como en los socialistas, independientemente de si sus gobiernos eran federales o unitarios.

Con la crisis fiscal y política del Estado de Bienestar, aunado al resurgimiento de las fuerzas del mercado y el derrumbe del bloque soviético, la descentralización política y la descentralización administrativa han sido vistas no sólo como medidas democráticas sino como medidas necesarias para “descargar” presiones fiscales y políticas del gobierno central hacia los gobiernos estatales o locales.<sup>72</sup> De esta manera, durante la década de los ochenta hubo una tendencia internacional, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, capitalistas y socialistas, hacia la descentralización política y administrativa.<sup>73</sup>

Sin embargo, al igual que en otros periodos, el entorno internacional ha favorecido la revisión de las competencias entre instancias de gobierno y de sus relaciones intergubernamentales, dando paso a una *tendencia general* de descentralización que va acompañada de *tendencias subordinadas* de centralización, según sean las necesidades de cada Estado.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Anwar Shah, “Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization”, World Bank Conference on Evaluation and Development, Washington, April 1997, p. 4.

<sup>73</sup> Véase el artículo de Paul Carmichael, “Analysing Political Choice in Local Government: A Comparative Case Study Approach”, *Public Administration*, Vol. 72, Oxford, Summer 1994, pp. 241-262; y el artículo de Robert J. Bennett, “Decentralization, Local Government, and Markets: Is There a Post-Welfare Agenda in Planned and Market Economies?”, *Policy Studies Journal*, Vol. 18, No. 3, Spring 1990, pp. 683-701.

<sup>74</sup> En el caso de la administración pública, los especialistas Eric Welch y Wilson Wong consideran que las presiones globales pueden tener efectos centralizadores y descentralizadores en la estructura de la administración pública; de incremento o disminución de su ámbito de actuación; de ampliación o reducción de su autonomía decisoria en ciertas áreas de políticas; y en general de cambio de dirección en el manejo de las administraciones públicas. El resultado es incierto, pues depende de la manera como la burocracia reciba las presiones globales mediadas a través del sistema político, económico y social de la nación. Al respecto, véase su interesante artículo “Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and

En el caso de varios países capitalistas industrializados, por ejemplo, Chris Pickvance y Edmond Preteceille observaron que mientras en algunos países, como Francia, se realizaban reformas descentralizadoras, en otros países, como Inglaterra, se implementaban políticas centralizadoras. En cualquiera de ambos casos, señalan estos autores, no debe perderse de vista que la centralización, y en consecuencia la descentralización, tiene varias dimensiones (número de funciones asignadas a cada instancia de gobierno, quién o quiénes tienen control sobre la formulación de las políticas, cómo es la provisión del financiamiento público, cómo se controla el ingreso y del gasto públicos, etc.), lo cual posibilita que en un país puedan adoptarse, a un mismo tiempo, medidas de descentralización de algunas de estas dimensiones y medidas de centralización en las restantes dimensiones, por lo que puede afirmarse que “la (des)centralización no es un concepto unidimensional sino multidimensional”.<sup>75</sup>

En el caso de los países en desarrollo, especialmente los latinoamericanos, también se puede observar una tendencia general hacia la descentralización política y administrativa. En efecto, a la implementación de la “primera generación” de reformas económicas<sup>76</sup>, incluidas las medidas del “Consenso de Washington”<sup>77</sup>, ha seguido el debate sobre la necesidad de emprender una “segunda generación” de reformas orientadas, no ha disminuir

---

Practice between Western and Non-Western Nations”, *Public Administration Review*, January-February 1998, Vol. 58, No. 1, pp. 40-49.

<sup>75</sup> *State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective*, London, Pinter Publishers, 1991, pp. 205 y 209.

<sup>76</sup> Las reformas de primera generación incluyen el adelgazamiento del Estado, privatización de empresas públicas, disciplina fiscal y monetaria, liberación de las fuerzas del mercado, desregulación, estabilidad macroeconómica, y en general una profunda reforma estructural de la economía.

<sup>77</sup> El llamado Consenso de Washington era un decálogo de medidas, a saber: 1) disciplina fiscal; 2) reforma tributaria; 3) fortalecimiento del gasto público en educación y salud; 4) libre fijación de las tasas de interés; 5) tipos de cambios competitivos; 6) políticas de liberalización comercial; 7) apertura a la inversión extranjera; 8) privatización de empresas públicas; 9) desregulación; y 10) protección de los derechos de propiedad. Véase al respecto Shahid Javed Burki y Guillermo Perry, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial, 1998, p. 4, y, de los mismos autores, *La larga marcha*.

el tamaño y las áreas de intervención del Estado, sino a fortalecer su capacidad institucional para enfrentar “la integración global de las economías y la difusión mundial de la democracia”.<sup>78</sup>

Sin duda, un componente relevante dentro de dicha reforma institucional ha sido la descentralización política, administrativa y fiscal, según se observa en el último reporte del Banco Mundial sobre el tema:<sup>79</sup>

- En Argentina (gobierno de tipo federal), por ejemplo, la descentralización fiscal ha avanzado hasta lograr que las provincias se hagan cargo de casi el 50% del gasto público total, aunque a nivel municipal permanece muy centralizado;
- en Brasil (gobierno de tipo federal) la reforma constitucional de 1988 reconoció al municipio como una tercera instancia de gobierno y le incrementó las transferencias fiscales federales y estatales, a pesar de que poco se avanzó en la redistribución de facultades impositivas;
- en Colombia y Venezuela (gobierno de tipo federal) la descentralización ha llevado a reformas electorales que por primera vez permiten la elección directa de los gobernadores estatales, los cuales anteriormente eran designados por el Presidente;
- en México (gobierno de tipo federal) la descentralización ha avanzado mediante la alternancia de partidos en los gobiernos estatales y municipales;
- en Chile, la dictadura militar fortaleció las responsabilidades funcionales de los municipios, descentralizándoles la salud y la educación;
- en Bolivia la descentralización empezó con una reforma electoral que permitió la elección de los ayuntamientos (1987) y continuó con un aumento de las transferencias fiscales, mayores facultades impositivas propias y transferencias de diversos activos;
- finalmente, en Guatemala la descentralización avanzó con el restablecimiento de la elección de los ayuntamientos en 1985.

---

*Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial, 1998.

<sup>78</sup> The World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington, 1997, p. 11.

<sup>79</sup> *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Washington, 1999, pp. 10-14.

En fin, aunque no es posible afirmar que la globalización y el replanteamiento del Estado han incidido directamente o que han sido los factores determinantes para la redistribución de facultades entre las instancias de gobierno de un Estado nacional, tampoco puede desconocerse el hecho de que han creado un ambiente favorable para dicha revisión.

Finalmente, no está por demás mencionar que, en virtud de que muchas decisiones empiezan a tomarse “por arriba” de los gobiernos nacionales (en foros o instituciones internacionales especializadas en materia de comercio, regulación financiera, telecomunicaciones, seguridad, etc.), hay autores, como Anwar Shah, que suponen que la revisión y redistribución de competencias rebasa al ámbito local y nacional, por lo que la estructura de la gobernación en un entorno global incluiría cuatro instancias de gobierno (véase el Cuadro 3.1): instancia supranacional, instancia nacional, instancia estatal o provincial, e instancia local o municipal.<sup>80</sup>

CUADRO 3.1 DISTRIBUCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES DE GOBIERNO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN			
FUNCIÓN	DEFINICIÓN DE POLÍTICAS, ESTÁNDARES Y VIGILANCIA	PROVISIÓN / ADMINISTRACIÓN	PRODUCCIÓN / DISTRIBUCIÓN
Resolución de conflictos interregionales e internacionales	S	S	N,O
Comercio exterior	S	S,N,E	O
Telecomunicaciones	S,N	O	O
Transacciones internacionales	S,N	O	O
Medio ambiente	S,N,E,M	S,N,E,M	N,E,M,O
Inversión extranjera directa	N,M	M	O
Defensa	N	N	N,O
Relaciones exteriores	N	N	N
Política monetaria, de divisas y de banca	S,BCI	BCI	BCI,O
Comercio interno	Constitución, N	N	O
Inmigración	S,N	N	N
Transferencia de pagos	N	N	N
Derecho criminal y civil	N	N	N
Política industrial	N	N	P
Regulación	N	N,E,M	N,E,M,O
Política fiscal	N	N,E,M	N,E,M,O
Recursos naturales	N	N,E,M	N,E,M,O
Educación, salud y política social	N,E,M	E,M	E,M,O
Autopistas	N,E,M	N,E,M	E,M,O
Parques y recreación	N,E,M	N,E,M	N,E,M,O
Policía	E,M	E,M	E,M
Agua, alcantarillado, basura y bomberos	M	M	M,O

S (supranacional), BCI (banco central independiente); N (Gobierno nacional); E (gobierno estatal); M (gobierno municipal); O (organización no gubernamental) Fuente: Anwar Shah, *op. cit.*, p. 39.

<sup>80</sup> *Op. cit.*, p. 5.

## **2. Tendencias de cambio en el federalismo mexicano: la descentralización de la administración pública federal**

En México las iniciativas para fortalecer al federalismo, es decir, para fortalecer la pluralidad de los centros de decisión política, tienen sus antecedentes inmediatos en la crisis fiscal y administrativa del Estado interventor y populista en 1982, fecha que también ha significado el agotamiento del modelo de desarrollo económico hasta entonces utilizado y el surgimiento de las primeras expresiones de la pluralidad política regional y local en el sistema político nacional.

A lo largo de las décadas de los ochenta y noventa se han revisado los “fines del Estado” en materia económica y social, y se han realizado diversas reformas gubernamentales y administrativas. El tema de la reforma del federalismo ha formado parte de esta agenda de reformas.

No obstante, cabe hacer varias acotaciones al contenido, al sentido y al alcance de la reforma del federalismo. En primer término, dentro de las prioridades políticas y económicas de los últimos tres sexenios, el tema del federalismo ha tenido un carácter de variable dependiente, ya que su impulso ha estado condicionado por el despacho de otros puntos de la agenda política y económica del gobierno federal.

En segundo lugar, lo que genéricamente denomino reforma del federalismo, estrictamente no ha implicado ningún proyecto de mediano ni de largo plazo, que sea consistente, continuo y claro en sus objetivos. Por el contrario, la reforma del régimen federal impulsada por el gobierno nacional ha sido dispersa, inconsistente, discontinua, y en todo caso podría decirse que, si hay algo que particularmente la ha distinguido durante todos

estos años, ha sido privilegiar la vertiente del *cambio administrativo* en lugar el cambio político. A este respecto, es muy importante recordar que el federalismo esencialmente es un ordenamiento político, no un ordenamiento administrativo.

En tercer lugar, la “refundación administrativa” del federalismo mexicano tampoco ha implicado, a pesar de algunos importantes avances en materia educativa, de salud y de medio ambiente, una modificación sustancial del centralismo político. Incluso, vista con detalle, la descentralización ha tomado diversas modalidades que tampoco han alterado de manera sustantiva el centralismo administrativo. De ahí la importancia de distinguir, nuevamente, entre descentralización política y descentralización administrativa.

En cuarto lugar, se observa que, al igual que en la experiencia internacional, los procesos de descentralización administrativa en México han ido acompañados de otros procesos de centralización administrativa, por ejemplo en materia de seguridad pública y procuración de justicia.

Finalmente, los avances que se han logrado en la reforma política del régimen federal, como son la reforma al art. 115 en materia municipal, las reformas sobre la integración del Senado de la República y la reforma del Poder Judicial para la resolución de controversias constitucionales, tampoco han estado exentas de dificultades y limitaciones, sobre todo provenientes del sistema político propiamente dicho.

En lo que resta de este capítulo analizaré, de manera general, lo que puede calificarse como la *estrategia administrativa* de fortalecimiento del federalismo impulsada por el Ejecutivo Federal durante los últimos tres sexenios, por un lado, y tres reformas constitucionales

apoyadas por el mismo Ejecutivo tendientes a modificar tres instituciones de nuestro régimen federal: el municipio, el Senado de la República y el Poder Judicial Federal.

### **2.1) El contexto inicial de la reforma federal**

Hay una amplia coincidencia entre diversos autores respecto a que durante el largo periodo de la posrevolución y hasta principios de los ochentas, la legitimidad del sistema político no provino de los procesos electorales (legitimidad democrática) sino fundamentalmente de su capacidad para atender demandas sociales mediante la provisión de múltiples bienes y servicios públicos (legitimidad por gestión o desempeño).<sup>81</sup> Esto no significa, desde luego, que no fuera importante cumplir oportuna y puntualmente con la ley electoral, sino que ante la ausencia de una oposición política partidista significativa y ante el traslado de la lucha por el poder al Partido Revolucionario Institucional (PRI), la legitimidad o aceptación del orden político descansaba básicamente en la satisfacción de la demandas económicas y sociales de la población y de los grupos vinculados al PRI.

De igual manera, la legitimidad ideológica del sistema político provenía del nacionalismo revolucionario<sup>82</sup> y del cumplimiento de los “objetivos emanados de la Revolución mexicana”, lo cual requería, según se expuso en el Capítulo anterior, la centralización del mando y de los recursos en el gobierno federal, a fin de evitar desviaciones en su interpretación y su puesta en marcha. Esta centralización también dio paso a una enorme

---

<sup>81</sup> José Antonio Crespo, “Crisis económica: crisis de legitimidad”, en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México, auge, crisis y ajuste*, Tomo I, El Trimestre Económico Núm. 73, F.C.E., 1992, pp. 17 s.

<sup>82</sup> De acuerdo con Roger Barta, el nacionalismo revolucionario mexicano se define a partir de las siguientes creencias y actitudes: 1) una profunda desconfianza hacia las grandes potencias, y hacia los Estados Unidos en particular, acompañada de diversos grados de xenofobia y antiimperialismo; 2) la creencia en la nacionalización como instrumento para limitar la propiedad de la tierra, el control de los recursos naturales y la concentración del capital; 3) un Estado fuerte e intervencionista cuyas raíces populares y amplio soporte popular legitimizan sus extraordinarios poderes; y 4) una gran dependencia del concepto de “identidad nacional”. “Changes in Political Culture; The Crisis of Nationalism”, citado por Crespo, *op. cit.*, p. 27.

discrecionalidad en la toma de decisiones y en la asignación de los recursos públicos, en la regulación y en la intervención gubernamental y administrativa en múltiples áreas y actividades, en fin, en el “estilo personal de gobernar”.<sup>83</sup> No hay duda de que este orden gozaba de una amplia aceptación, a pesar de su carácter autoritario, debido a que muchas organizaciones y grupos políticos, económicos y sociales se beneficiaban ampliamente del mismo.

Este orden fue cuestionado, primero, por el movimiento político-estudiantil de 1968, y posteriormente por la profunda crisis económica de finales del sexenio del Presidente José López Portillo (1976-1982). La respuesta al movimiento fue un fortalecimiento del intervencionismo estatal en la economía y la sociedad, una reforma política en 1977 y un intento de reforma administrativa. Por su parte, la respuesta a la crisis económica sería, a partir de los años ochenta, un cambio de modelo económico basado en las libres fuerzas del mercado abierto y un Estado menos interventor.

No obstante lo anterior, ni la reforma administrativa, ni la reforma política ni mucho menos el cambio de modelo económico consideraron como prioritaria la reforma del federalismo, es decir, disminuir el centralismo político y adicionalmente el centralismo administrativo. De hecho, el diseño y la conducción de todos estos cambios quedaron a cargo del gobierno federal, específicamente del Ejecutivo Federal, y su realización “requirió y justificó”, como en otras épocas, la centralización de las decisiones y de los recursos:

- a) En efecto, ante las deficiencias del centralismo administrativo del régimen posrevolucionario, era necesario centralizar los programas de reordenación de la administración pública;

---

<sup>83</sup> Véase el artículo de Luis F. Aguilar, “Gestión gubernamental y Reforma del Estado”, en Mauricio Merino (ccord.), *Cambio político y...*, especialmente las pp. 132-135.

- b) ante el fracaso del modelo económico cerrado y populista, era necesario centralizar el saneamiento de las finanzas públicas y la puesta en marcha del programa de reforma estructural de la economía, el cual desde luego incluía la revisión del intervencionismo estatal;
- c) ante el declive de la ideología revolucionaria y populista en un entorno internacional marcado por el ascenso de las ideologías conservadoras y liberales, era necesario imponer el mando tecnocrático para la conducción del gobierno y la administración;
- d) finalmente, ante las primeras expresiones de pluralismo político municipal y regional, era necesario encauzar el conflicto político mediante sucesivas reformas electorales que incorporaran a la oposición al sistema de partidos.

Debe hacerse notar que, entre muchos autores, también hay coincidencia en que el gobierno federal impulsó la desconcentración y la descentralización administrativa sólo en la medida que esto le ayudaba a controlar las finanzas públicas y descargar demandas en los gobiernos estatales y municipales. Adicionalmente, estas medidas administrativas le permitían reforzar su discurso democratizador y federalista, sin tener por eso que disminuir en términos reales la centralización política y administrativa.

Sin embargo, aquí radica precisamente la “trampa” de asociar al federalismo con la descentralización administrativa. Como ya he mencionado, el federalismo esencialmente es un orden político en el que hay diferentes instancias autónomas de gobierno que participan en la toma de decisiones. En ese sentido es que se asocia al federalismo con la descentralización política. En cambio, el tener un modelo descentralizado de la administración pública no hace federalista a un régimen político, pues en todo caso, la

descentralización administrativa puede ser consecuencia de la descentralización política, pero no al revés.<sup>84</sup>

De manera que la reforma del federalismo, según ha sido entendida e impulsada por el gobierno federal, se ha confundido con un reordenamiento administrativo, el cual, supone dicho gobierno, tendería a modificar el orden político vigente. Quizá por eso autores como Reynaldo Maia y Luis F. Aguilar coinciden en advertir las limitaciones de este tipo de proyectos administrativos. En efecto, Maia observa que,

El crecimiento de la tecnoburocracia [...] dio lugar a una brutal centralización política, tanto horizontal como vertical. [Por tanto] no es del todo raro que estas propuestas neo-liberales de descentralización recaigan sobre todo en la dimensión administrativa, ya que en rigor estarían en desacuerdo con cualquier proposición de descentralización política que, por apuntar hacia una posible ampliación de la participación popular en las decisiones, podrían conducir a una profundización de los riesgos de ingobernabilidad, preocupación característica del pensamiento neoliberal. [Pero, además], independientemente de lo que se pueda deducir de [la] descentralización del Estado, lo cierto es que la simultaneidad y generalización de este proceso por un conjunto de países que presentan coyunturas político-económicas específicas, nos da la certeza de que al margen de los elementos subjetivos que están detrás de una voluntad descentralizadora, están en juego otros factores estructurales mucho más amplios [como lo es] la ya mencionada tendencia a un declive del Estado-nación, consecuente con los rasgos de la transnacionalización de la economía en el mundo moderno.

La profundidad y el peso de la influencia de este factor en los procesos actuales de reestructuración del Estado son de tal magnitud que nos invitan a preguntar si las propuestas descentralizadoras no son, a la postre, meros esquemas

---

<sup>84</sup> Arnaldo Córdoba, por ejemplo, afirma que “el federalismo se ha convertido en tema administrativo y casi nunca se le ha visto como tema político. La descentralización de facultades y competencias no es privativa de los Estados federales. Los unitarios también la practican y la ensayan simplemente por estrategia de gobierno. [...] Realmente cabría postular que el federalismo no tiene nada que ver con los procesos de descentralización y desconcentración de facultades, funciones y recursos [administrativos]. Lo que interesa del federalismo es

“racionalizadores” frente a la ausencia de alternativas para superar el vacío dejado por la crisis y la pérdida de funcionalidad presentada por el Estado-nación convertidos, éstos sí, en la verdadera sustancia del proceso en curso.<sup>85</sup>

Por su parte, Luis F. Aguilar coincide en poner al descubierto lo que él llama “limitaciones de una refundación administrativa de la República Federal”, pues, afirma,

Resulta extraño, a pesar de su validez, el hecho de que en nuestro país la reanimación de la República Federal tenga su origen en instancias provenientes de la administración pública y, más precisamente dicho, que su origen se ubique en la Reforma Administrativa más que en la Reforma Política del gobierno sexenal reciente (1976-1982). Es extraño, pero es sintomático, en la medida que este origen reciente del federalismo muestra justamente el poderío político en aumento que dentro del Estado mexicano comienza a tener la razón científico-tecnoadministrativa sobre la razón práctica-política-moral.

...Se piensa que la salida de la crisis, a la crisis derivada de la centralización y la globalización, puede ser la reversión de la tendencia al monopolio administrativo y político, por consiguiente, puede ser la *descentralización administrativa*, en el sentido de una administración pública cuyo sujeto sea la comunidad social autónoma y responsable, y como *desconcentración administrativa*, en el sentido de una administración pública específica, ceñida y ajustada a la problemática particular de la comunidad social. [Pero] en el fondo, la descentralización y desconcentración administrativa, tematizada como reanimación de la República Federal, puede caer en ideología, en autointerpretarse y presentarse como la emancipación de la sociedad, como nueva ilustración y sociedad liberada.

[Por lo tanto] hay que debatir a fondo, para decirlo abstractamente, si de la razón técnico-administrativa, aun si descentralizada y desconcentrada, aun si operada directamente por los estados y municipios, se pueda esperar un retorno válido y confiable de la República Federal. Con la audacia de toda sencillez, tiendo

---

su *funcionalidad* política”. Véase su artículo “Repensar el federalismo”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Núm. 4, febrero de 1998, p. 23.

<sup>85</sup> “Reforma del Estado en América Latina: ¿Descentralización o decadencia del Estado-nación?”, en Mauricio Merino, *Cambio político y...*, pp. 119, 125-128.

a afirmar que descentralización y desconcentración son razones necesarias pero *no suficientes* para una redención del Federalismo. Dicho de otra manera, la descentralización y la desconcentración son, más bien, consecuencias y no causas o principios del Federalismo. [...] El renacimiento del Federalismo, en cambio, sólo se garantiza si se libera la razón práctica, *la vida política*, la opinión pública, el diálogo racional de las comunidades regionales y locales.<sup>86</sup>

## 2.2) La descentralización administrativa

En México, el Derecho Administrativo define de manera muy específica la centralización, la desconcentración y la descentralización de la administración pública, según se observa en el Cuadro 3.2. De acuerdo con Andrés Serra Rojas<sup>87</sup>, la *centralización administrativa* se define por el establecimiento de una relación de subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, el cual tiene una serie de poderes sobre las unidades subordinadas, como son poder de nombramiento, poder de decisión, poder de revisión, poder disciplinario y poder para resolver controversias de competencia entre las partes.

La *desconcentración administrativa* es considerada como una modalidad de la centralización administrativa, debido a que muchos de estos poderes jerárquicos no desaparecen sino que sólo se atenúan, y la unidad desconcentrada sólo se goza de cierto grado de autonomía técnica. En cambio, la *descentralización administrativa* se define por el carácter autónomo de las unidades administrativas, las cuales cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

<sup>86</sup> *Política y racionalidad administrativa*, pp. 132, 145-148 y 150.

<sup>87</sup> *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1997, pp. 535 y 540.

CUADRO 3.2 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA CENTRALIZACIÓN, LA DESCONCENTRACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVAS SEGÚN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO		
CENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN	DESCENTRALIZACIÓN
<p>Es constituido por el conjunto de órganos administrativos, llamados unidades administrativas, que se caracterizan por tener una relación jerárquica vertical.</p> <p>Supone una serie de poderes del funcionario en relación con el subordinado:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. poder de nombramiento.</li> <li>2. poder de decisión.</li> <li>3. poder de mando.</li> <li>4. poder de revisión.</li> <li>5. poder disciplinario.</li> <li>6. poder para resolver controversias de competencia.</li> </ol> <p>No tienen personalidad jurídica.</p> <p>No tienen patrimonio propio.</p> <p>Están totalmente sujetos al Poder Ejecutivo, y desarrollan sus actividades por mandato del Titular del Poder Ejecutivo.</p>	<p>Puede decirse que es una modalidad de la centralización. Su característica principal es que tienen cierto grado de autonomía en relación con la organización administrativa centralizada, pero esa autonomía sólo es de carácter técnico.</p> <p>Supone una serie de poderes del funcionario en relación con el subordinado, tanto en su interior como con relación a la organización administrativa centralizada, aun cuando varios de esos poderes se atenúan*:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. poder de nombramiento.</li> <li>2. poder de decisión.*</li> <li>3. poder de mando.*</li> <li>4. poder de revisión.*</li> <li>5. poder disciplinario.*</li> <li>6. poder para resolver problemas de competencia (sobre todo de carácter técnico).</li> </ol> <p>No tienen personalidad jurídica.</p> <p>No tienen patrimonio propio.</p> <p>Sus actividades se entienden como actividades del órgano al cual pertenecen o del cual dependen. Sus modalidades pueden ser por territorio o por administración.</p>	<p>Son varios los motivos por los que se constituye esta forma de organización administrativa. Pero estos órganos administrativos sí son autónomos.</p> <p>Hay varias modalidades de descentralización:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. por servicio.</li> <li>2. por región.</li> <li>3. por cooperación.</li> </ol> <p>Tienen personalidad jurídica.</p> <p>Tienen patrimonio propio.</p> <p>Tienen un nombre o denominación. No hay capital mixto. No pueden formarse o llegar a ser una Sociedad Anónima (S.A.).</p>
Fuente: Andrés Serra Rojas, <i>Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1997</i> , pp. 535 y 540.		

**Adicionalmente, al analizar la centralización y la descentralización administrativa en México, se debe tomar en cuenta lo dispuesto por la Constitución federal, las constituciones locales y las respectivas leyes orgánicas de la administración pública federal, estatal y municipal, en virtud de que la descentralización administrativa puede expresarse en dos dimensiones diferentes: 1) la descentralización que ocurre en la misma instancia de gobierno (“descentralización administrativa horizontal”), y 2) la descentralización que tiene lugar entre dos o más instancias de gobierno (“descentralización administrativa vertical”).**

**a) Descentralización administrativa en la misma instancia de gobierno (“horizontal”)**

De acuerdo con el art. 90 de la Constitución federal, la administración pública federal será *centralizada y paraestatal* conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. En ese sentido, el art. 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece que la *administración pública centralizada* está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; mientras que la *administración pública paraestatal* se integra por los organismos *descentralizados*, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos.<sup>88</sup>

Por último, el art. 45 de la LOAPF precisa que los organismos descentralizados son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Poder Ejecutivo Federal, y tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.<sup>89</sup>

⇒ En general, estas mismas disposiciones se reproducen en las constituciones y leyes orgánicas de la administración pública de los estados. Así, por ejemplo, la constitución de Baja California (art. 40) establece que el Gobernador conducirá la administración pública estatal, la cual será *centralizada y paraestatal*, conforme a la ley orgánica que expida el congreso local. A su vez, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California (LOAPEBC) establece que (art. 4) los organismos *descentralizados*, las empresas de participación estatal y los fideicomisos integran la *administración pública paraestatal* del estado.<sup>90</sup> Finalmente, la Ley Orgánica de la

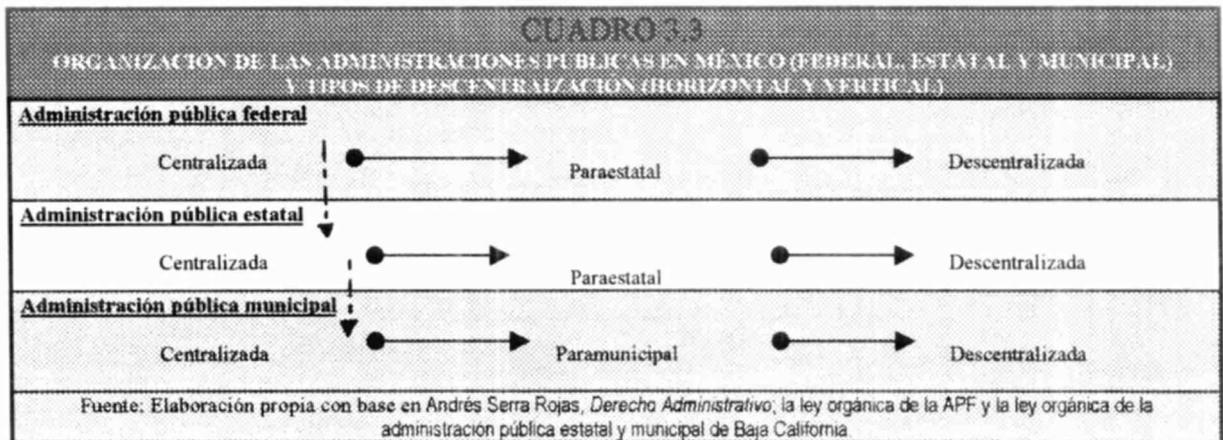
<sup>88</sup> El art. 9 de la Ley Orgánica establece que la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo.

<sup>89</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Porrúa, 1998.

<sup>90</sup> La LOAPEBC en su art. 5 establece que tanto la administración central como la paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en el Plan Estatal de Desarrollo.

Administración Pública Municipal del Estado de Baja California (LOAPMEBC) establece (art. 4) que ésta será *centralizada* y *paramunicipal*, según lo defina el reglamento interior de cada municipio, y que el municipio podrá contar con organismos descentralizados.

Como se observa, el esquema de la descentralización administrativa “horizontal” se reproduce en las tres instancias de gobierno (federal, estatal y municipal). De manera que esta descentralización podría ilustrarse como lo indican las flechas horizontales en el Cuadro 3.3 (las flechas discontinuas verticales, por su parte, harían referencia a la descentralización “vertical” o de una a otra instancia de gobierno, por ejemplo, de la federación al estado y del estado al municipio)



### b) Descentralización administrativa entre instancias de gobierno (“vertical”)

La descentralización administrativa entre instancias de gobierno (federal, estatal y municipal) es la que el gobierno federal ha asociado al fortalecimiento del federalismo

(algunos autores la llaman descentralización *intergubernamental*).<sup>91</sup> En general, la historia reciente de la descentralización administrativa se divide en tres periodos<sup>92</sup>.

- ◆ Primera etapa (1971 a 1982): se establecieron las bases de la coordinación administrativa entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, mediante dos vertientes básicas: los Comités Promotores del Desarrollo (Coprodes) y los Convenios de Coordinación Fiscal.
- ◆ Segunda etapa (1983 a 1988): fue creado el Sistema Nacional de Planeación Democrática; los Coplades dejan de ser presididos por el Ejecutivo Federal y se convierten en organismos descentralizados de cada estado, presididos por el gobernador de la entidad, y los CUC se convierten en CUD; y, es reformado el artículo 115 constitucional para dar bases jurídicas, administrativas y fiscales al municipio.
- ◆ Tercera etapa (1989 a 1994): se elaboró un solo mecanismo de colaboración intergubernamental, sometido a la política social del sexenio, mediante el Pronasol. La apertura de la economía de mercado y la alternancia en los poderes locales y estatales permanecen como transcurso de esta etapa; los CUD se transforman en Convenios de Desarrollo Social (CDS); la SPP se fusiona con la SHCP y aparece la Sedesol; finalmente, a la descentralización de los servicios de salud se suma el área de la educación.
- ◆ Una cuarta etapa sería la del sexenio actual, bajo la Presidencia de Ernesto Zedillo, en que se propone un *Programa Nacional para un Nuevo Federalismo*.

- La descentralización administrativa antes de la crisis de 1982

A lo largo del decenio 1970, el Ejecutivo Federal impulsa la reforma administrativa y, por primera vez, la planeación regional con objeto de corregir los grandes desequilibrios regionales originados por la centralización y concentración de recursos y decisiones en el gobierno federal, según muestra la importante investigación sobre el desarrollo de la

<sup>91</sup> James W. Fesler, "Centralización y descentralización", *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, pp. 260 s.

<sup>92</sup> Véase al respecto el libro de Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, CIDE-M.A. Porrúa, 1998 y también el artículo de Mauricio Merino, "La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas", *Foro Internacional*, XXXVI (1996), pp. 379-388.

administración pública mexicana realizada por María del Carmen Pardo.<sup>93</sup> De esta manera, en 1974 se expide un decreto de programación de inversiones federales por entidad federativa; en 1975 la Secretaría de la Presidencia aprueba los lineamientos del Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, y en ese mismo año se crean los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (Coprodes), con lo que por primera vez y de manera formal, se contempla la participación de los estados y municipios en el desarrollo nacional impulsado por el gobierno federal.

Posteriormente, durante el gobierno del Presidente José López Portillo (1976-1982), los Coprodes pasan a formar parte de las administraciones estatales y a ser presididos por el gobernador de la entidad federativa. Adicionalmente, cambian de denominación a Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplade) y se crea un instrumento jurídico-administrativo, llamado Convenio Único de Coordinación (CUC), por medio del cual se formaliza la coordinación de acciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. No obstante, a pesar de estos avances en materia de coordinación intergubernamental, el resultado final sería poco alentador.

...desde 1973 a modo de ensayo, pero después de 1975 de manera general, la administración central se platearía, por primera vez, la conveniencia de iniciar procesos de descentralización y desconcentración que buscaran, a la vez, descargar el aparato burocrático de su propias inercias y resolver los problemas sociales del país en los estados en donde se ubicaran. Ambos procesos mantuvieron el control del gobierno central sobre las tareas públicas, pero al menos significaron un primer paso hacia la colaboración de estados y municipios. Un primer paso después de siete décadas de gobiernos revolucionarios. [...] Pero sería también un ensayo poco alentador: comenzó en los años de auge petrolero, cuando el gobierno central hizo

---

<sup>93</sup> *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 101 y 111 s.

creer a los mexicanos que la crisis de los setenta no sólo estaba superada, sino que incluso era preciso imaginar mecanismos nuevos para “administrar la abundancia”, y de ahí que estados y municipios se concibieran, por primera ocasión, como instrumentos de utilidad para dirigir un gasto creciente hacia las necesidades esenciales insatisfechas de una parte enorme de la sociedad mexicana. [Sin embargo] la caída de los precios del petróleo en los mercados mundiales y la trampa autoimpuesta de la deuda externa obligarían a convertir esa posibilidad en nueva herramienta de control administrativo. Los estados ya no participarían del auge, sino de las restricciones que habrían de seguir; no aportarían su cercanía con los problemas sociales concretos sólo para ofrecer respuestas, sino para constituirse también, en medios de control de una demanda pública acumulada.<sup>94</sup>

A lo largo de los siguientes sexenios se habrían de ir afinando los mecanismos de coordinación intergubernamental referidos a la figura de los Comités y los Convenios creados en los años setenta, y solamente habría una gran innovación posterior con la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática durante el sexenio de Miguel De la Madrid. En el Cuadro 3.4 presento los principales momentos de la evolución de estos instrumentos de coordinación intergubernamental (ver Cuadro 3.4).

CUADRO 3.4 EVOLUCIÓN DE ALGUNOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL CREADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL		
AÑO	INSTRUMENTO	OBSERVACIÓN
LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ (1970-1976)		
1974	Decreto de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa	
1975	Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980  Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (Coprodes)	→ La Secretaría de la Presidencia aprueba los lineamientos de dicho Programa → Con la creación de los Coprodes por primera vez y de manera formal se contempla la participación de los estados y municipios en el desarrollo nacional impulsado por el gobierno federal
JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976-1982)		
1976	Ley de Asentamientos Humanos  Convenios Únicos de Coordinación (CUC)	→ Dicha ley previó la expedición de leyes y planes estatales de desarrollo urbano, ampliando con ello el área de acción de los Coprodes  → Los CUC establecen compromisos en materia de: 1) transferencia de recursos financieros y técnicos de la federación a los gobiernos de los estados; y 2) asesoría técnica a los estados por parte de la administración federal → La operación del CUC inició con la coordinación de 14 programas de inversión descentralizados a los gobiernos estatales

<sup>94</sup> Mauricio Merino, *Fuera del centro*, pp. 47-49.

1977		-> Se reforma la estructura y funcionamiento de los Coprodes, al transformarlos en organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios
1980		-> El CUC se adapta al esquema de sectorización de la administración pública federal -> Se instituyen dos nuevos tipos de programas de desarrollo socioeconómico: los Programas Sectoriales Concertados y los Programas de Desarrollo Estatal -> Se incorpora el Programa Integral para el Desarrollo Rural (Pider) al esquema del CUC. -> Se conviene en dar vigencia permanente al CUC, liberándolo de su carácter anual y haciéndolo susceptible de revisiones, adiciones y modificaciones, aunque la vigencia presupuestal anual se mantiene
1981	Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades)	-> Los Coplades sustituyen a los Coprodes. Los Coplades pasan de ser organismos descentralizados federales a ser organismos estatales presididos por el gobernador de cada entidad -> Se incorporan al esquema del CUC los subsidios que a partir de 1976 otorgaba la federación a los estados y municipios
<b>MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)</b>		
1982		-> Los Coplades se convierten en la única instancia para compatibilizar en los estados y municipios las acciones de las tres instancias de gobierno en todas las etapas de la planeación -> Se consolidan los CUC al instituirse en el Presupuesto de Egresos de la Federación el ramo presupuestal "Promoción Regional"
1983	Sistema Nacional de Planeación Democrática Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) Convenio Único de Desarrollo (CUD)	-> Se modifican los artículos 25 y 26 de la Constitución y se expide la Ley de Planeación. -> Se promueve la creación de los Coplademun -> El CUD sustituye al CUC
1984		El CUD queda conformado por los siguientes programas: 1) Programas de Desarrollo Regional; 2) Programas Regionales Estratégicos; 3) Programas Estatales de Desarrollo; 4) Programas Regionales de Empleo; 5) Programas de Coordinación Especial; y 6) Programas de Apoyos Financieros a Estados y Municipios.
<b>CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)</b>		
1992	Convenios de Desarrollo Social (CDS)	-> Los CDS sustituyen al CUD -> La nueva orientación del CDS se concreta en el capítulo "Coordinación de Acciones para el Desarrollo Social". -> El Ramo 26 obtiene gran relevancia en materia de descentralización del gasto social federal
<b>ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994- )</b>		
1998	Ramo Presupuestal Federal 33	-> Se agrupa en un solo ramo del presupuesto de egresos de la federación los programas descentralizados federales de los sectores de educación, salud y superación de la pobreza.
Fuente: Elaboración propia con base en Roberto Ortega, <i>Federalismo y Municipio</i> , pp. 99-111, Mauricio Menno, <i>Fuera del centro</i> , pp. 47-49		

### • La descentralización administrativa durante el sexenio 1982-1988

Con la crisis de 1982 y con el programa de descentralización de la vida nacional impulsada por el Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), la descentralización administrativa avanza en algunas materias pero retrocede en otras. Desde el inicio de su campaña por la Presidencia, De la Madrid diagnosticó que<sup>95</sup>,

El programa que estableció la Constitución de 1917 fincó en el federalismo las bases para la integración política territorial y cultural de nuestra voluntad nacional; sin embargo, nuestra práctica política apuntó la necesidad de matizar el ejercicio del federalismo con una dinámica centralizadora que permitiera una larga fase histórica de multiplicación de la riqueza, de aceleramiento económico y desarrollo

<sup>95</sup> Miguel De la Madrid empezó su campaña política por la Presidencia de la República en 1981, y desde entonces definió los temas centrales de su campaña: 1) nacionalismo revolucionario; 2) democratización integral; 3) renovación moral de la sociedad; 4) sociedad igualitaria; 5) planeación democrática; 6) desarrollo,

social y creara centros productivos modernos. [...] Pero hoy sabemos bien que esa tendencia ha sido superada; que ha agotado ya sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.<sup>96</sup>

Adicionalmente, el proyecto descentralizador de la administración pública fue asumido como una medida eminentemente democrática y en numerosas ocasiones se afirmó que, "no cabe duda: descentralizar es democratizar y democratizar es descentralizar".<sup>97</sup> Al respecto, no debe soslayarse que esta asociación "descentralización = democracia" también rondaba a lo largo de los países latinoamericanos desde el inicio de los ochenta, pero, además, los proyectos de descentralización también tenían en común iniciarse en un contexto de crisis económica y profunda recesión que llevó a reducir al Estado en Latinoamérica.<sup>98</sup>

El contexto político de la descentralización en México era, en principio, favorable, pues según Assad y Ziccardi al iniciarse el sexenio existían algunos grupos en la burocracia federal que avalaban el proyecto descentralizador y las demandas de los presidentes municipales, expresadas durante la campaña, para impulsar una redefinición de la relación federación-estado-municipio que modificara el centralismo político, administrativo y presupuestal. Adicionalmente, el proyecto descentralizador también contaba con la simpatía del Partido Acción Nacional (PAN), el cual había manifestado recurrentemente la necesidad de fortalecer al municipio.<sup>99</sup>

---

empleo y combate a la inflación; y 7) *descentralización de la vida nacional*. Véase al respecto Miguel De la Madrid Hurtado, *Las siete tesis rectoras*, Segunda reimpresión, México, PRI, 1984.

<sup>96</sup>Miguel De la Madrid, *op. cit.*, p. 81.

<sup>97</sup>Comisión Nacional de Reconstrucción, *Comité de Descentralización*, México, Presidencia de la República, 1986, p. 255.

<sup>98</sup> Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, "Propuesta de descentralización del Estado mexicano", en Carlos Bazdresch *et. al.*, *México: auge, crisis...*, p. 414.

<sup>99</sup> "Propuesta de descentralización...", p. 417.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), definió dos “dimensiones” y tres vertientes de la descentralización. En palabras del propio Presidente De la Madrid,

...de diciembre de 1982 a noviembre de 1988 [...] se impulsó la estrategia de descentralización para fortalecer y perfeccionar el Sistema Federal, en dos dimensiones: por una parte, la descentralización territorial y la reordenación espacial de la economía, y, por otra parte, la descentralización de funciones y recursos entre órdenes de gobierno y la descentralización de la Administración Pública Federal. Al mismo tiempo, se impulsó el desarrollo regional del país, sobre la base de las prioridades territoriales que definió el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.<sup>100</sup>

Por su parte, las tres vertientes de la descentralización fueron:<sup>101</sup>

- 1) Redistribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno y la transferencia de programas de operación y de servicios a los gobiernos estatales, la cual básicamente quedó realizada con la reforma al artículo 115 Constitucional, referida al Municipio Libre, y con la descentralización de los servicios de salud y de la educación.
- 2) Desconcentración de facultades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a sus representantes en los estados y municipios, el cual se concretizó, en primer término, con el *Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso*<sup>102</sup>, y con el *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, dado a conocer el 21 de enero de 1985.<sup>103</sup>

<sup>100</sup> Poder Ejecutivo Federal, *México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias de cambio estructural 1983-1988*, México, SPP, 1988, p. 9.

<sup>101</sup> *ibidem.*, p. 31.

<sup>102</sup> Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1984, SPP.

<sup>103</sup> El lunes 18 de junio de 1984, en el Diario Oficial de la Federación, el Presidente Miguel De la Madrid, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dio a conocer el *Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso*. En el Decreto se anotaba que la descentralización de la vida nacional era una de las orientaciones básicas el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y que debería realizarse para evitar la concentración de las decisiones y de los recursos, y para promover un desarrollo más equilibrado, justo y equitativo en todas las entidades del país. Es decir, con el Decreto se pretendía dar un paso firme para revertir las tendencias concentradoras de la actividad económica y de servicios en la capital del país, mediante la descentralización de la Administración Pública Federal, partiendo de los criterios de modernización de la función pública y del fortalecimiento de los mecanismos de *coordinación* entre los gobiernos federal y

- 3) Reubicación de organismos y empresas o unidades administrativas integradas del sector central de la administración pública, y reubicación del personal administrativo, ambos fuera de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

En el Programa de Descentralización se insistía que la descentralización "tiene como objetivo *desconcentrar* la operación administrativa" y fortalecer progresivamente la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales. Esto era congruente con la idea del Presidente De la Madrid,

...Tenemos que descentralizar la vida nacional: descentralizar en el campo de la política, de la administración pública, la economía y la cultura [...] La descentralización de la vida nacional exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de revisión de competencias constitucionales entre Federación, estados y municipios. [Pero] en aquellos casos en que la descentralización sea indispensable y que para el sistema federal no resulte adecuada la redistribución de competencias constitucionales, se acudirá en forma inmediata al proceso de delegación de facultades por la vía de la concertación de acciones y los convenios.<sup>104</sup>

Debe hacerse notar que la *desconcentración* administrativa no rompe los vínculos jerárquicos, pues el centro define y provee el marco normativo, los planes, controles y

---

estatales. El Decreto señalaba que cada dependencia y entidad paraestatal debería encargarse de la concepción e instrumentación de su programa de descentralización. Así, el art. 1 del Decreto establecía que "Las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso, para lo cual revisarán sus atribuciones, funciones y programas, determinando las acciones a realizar a mediano y corto plazo, así como los mecanismos y modalidades específicas de acuerdo a las características de su materia. Las acciones a corto plazo deberán actualizarse y precisarse anualmente." El art. 2 especificaba que en el cumplimiento de lo señalado en el Decreto, las dependencias tendrían que prever: "I. La descentralización de la operación y funciones así como de personal y los recursos presupuestales relacionados con las mismas; II. La coordinación de acciones en materias concurrentes o de interés común, del Ejecutivo Federal con los gobiernos de los estados y a través de éstos con los municipios, en el marco del Convenio Único de Desarrollo." Y el 21 de enero de 1985, es decir, siete meses después de publicado el Decreto, el Presidente De la Madrid dio a conocer el *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, que, en palabras del propio Presidente, "da gran énfasis a la *desconcentración* de funciones para responder, en el lugar que se generan, a las demandas reiteradas del sector privado y del sector social".

<sup>104</sup>Miguel De la Madrid, *Las siete tesis...*, pp. 82 s.

criterios de evaluación de las actividades que realiza la unidad desconcentrada, por lo que en todo momento, el centro tiene el derecho de revisar o anular las resoluciones adoptadas por la unidad subordinada.<sup>105</sup>

Por su parte, la asistencia técnica intergubernamental puede degenerar en control técnico y político. Algunos autores han señalado que, para ello, puede recurrirse a una amplia variedad de mecanismos de control: la regulación, los dispositivos de supervisión, la asistencia técnica y de personal. Todos estos vínculos son usados por las organizaciones centrales para controlar a las organizaciones intermedias y locales. “De esta manera, prácticamente toda la asistencia intergubernamental tiene cierto grado de control, ejercido por alguna organización sobre otras”.<sup>106</sup>

Hay dos puntos adicionales que no deben perderse de vista. Por un lado, el hecho de que las iniciativas descentralizadoras se hayan originado en el centro y no en los estados. Esto es muy importante, nos dicen Enrique Cabrero y José Mejía, porque la transferencia de responsabilidades a los gobiernos estatales o municipales puede imponer límites a su participación en el proceso de elaboración de decisiones, ya que es el propio poder central el que ha gestado la forma, mecanismos y alcances del proceso descentralizador.<sup>107</sup> En este sentido, las afirmaciones del Presidente De la Madrid no podrían ser más claras:

Reitero que la planeación nacional, democrática y participativa es el instrumento fundamental de la descentralización. La planeación democrática concierne a las acciones de la Federación con los estados y con los municipios, influye en sus

<sup>105</sup>Victoria Eliza Rodríguez, *The Politics of Decentralization in Mexico: Divergent Outcomes of Policy Implementation*, Berkeley, University of California, 1987, p. 8.

<sup>106</sup>David Leonard and Dale Rogers Marshall (eds.), *Institutions of Rural Development for the Poor. Decentralization and Organizational Linkages*, Berkeley, University of California, 1982, p. 36.

<sup>107</sup>“Marco teórico-metodológico para el estudio de políticas descentralizadoras en México”, CIDE, Documentos de Trabajo, 1992, pp. 10 y 23.

procesos de diseño, ejecución y vigilancia [...] La Administración Pública Federal deberá ser el elemento conductor y el ejemplo inmediato del proceso de descentralización de la vida nacional. El Gobierno Federal conservará --como es natural en nuestro sistema -- las atribuciones de planeación, definición de políticas fundamentales, normatividad y evaluación para mantener la unidad e integridad de la Nación.<sup>108</sup>

Adicionalmente, habría que aludir al hecho de que en 1983, el gobierno federal cambió de denominación al ramo XXVI para llamarlo “Desarrollo Regional” y sustituyó al Convenio Único de Coordinación (creado en diciembre de 1976) por el Convenio Único de Desarrollo (CUD), el cual permitía, según la SPP, “la adopción de una nueva filosofía gubernamental que privilegia la planeación democrática, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal”.<sup>109</sup> Sin embargo,

Hasta 1984, los Convenios se venían elaborando en su totalidad de manera centralizada, ya que la SPP a través de su Dirección de Convenio de Desarrollo elaboraba los 31 CUD que luego se proponían a cada gobierno estatal para su firma. Es decir, éstos no participaban en forma alguna en la preparación del Convenio, y en estricto sentido, era un solo documento para todos los estados.<sup>110</sup>

Por el otro lado, no debe olvidarse que las políticas de desconcentración y descentralización de la administración pública tuvieron lugar en un contexto de crisis económica y cambio estructural de la economía.<sup>111</sup> De ahí la validez del razonamiento consistente en que

<sup>108</sup> *Las siete tesis...*, pp. 90 y 94.

<sup>109</sup> Luis Alberto Sánchez Martínez, *El Convenio Único de Desarrollo como alternativa para el desarrollo de las entidades federativas de México*, México, El Colegio de México, tesis de licenciatura, 1987, p. 107.

<sup>110</sup> *Ibidem*, pp. 114-116.

<sup>111</sup> Al término de su mandato, el Presidente De la Madrid reportaba avances en la descentralización de la educación: desconcentración en las Secretarías de Salud, Comunicaciones y Transportes, Turismo, Comercio y Fomento Industrial, de Relaciones Exteriores, Gobernación, Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, y en el ISSTE. También reportaba cambios en quince constituciones locales en materia de planeación, promulgación de Leyes de Planeación en veinticinco estados y reformas a veinte y seis Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal en sus respectivos estados, en materia de planeación.

después de la crisis económica los estados y municipios sólo participaron del control inherente al saneamiento de las finanzas públicas, según se observa al comparar la evolución del Producto Interno Bruto (PIB), y la distribución porcentual del ingreso y del gasto público por ámbitos de gobierno de 1981 a 1988. Debe recordarse que el promedio de crecimiento del PIB en los años setenta fue de 6.2%, en 1981 fue de 8.8% real y disminuyó a -0.6% y -4.2% real en 1982 y 1983, respectivamente (véase Cuadro 3.5).

CUADRO 3.5 COMPARACIÓN PIB, INGRESO FEDERAL/PIB, DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO Y GASTO PÚBLICO POR INSTANCIA DE GOBIERNO								
AÑO	PIB REAL (%)	INGRESO FEDERAL / PIB	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO PÚBLICO			DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL GASTO PÚBLICO		
			F	E	M	F	E	M
1981	8.8	41.47	88.30	10.50	1.20	88.5	10.3	1.2
1982	-0.6	46.69	90.70	8.30	1.00	90.2	8.8	1
1983	-4.2	41.86	88.90	10.10	1.00	87.42	10.77	1.81
1984	3.6	41.03	86.20	12.30	1.50	84.57	12.87	2.56
1985	2.6	40.77	85.80	12.60	1.60	85.41	12.06	2.53
1986	-3.8	46.42	87.30	11.10	1.60	91.02	7.35	1.63
1987	1.7	46.57	88.50	10.10	1.40	90.15	8.2	1.65
1988	1.3	42.25	90.10	7.90	2.00	90.55	7.72	1.73
1989	3.3	36.28	87.20	10.90	1.90	83.14	13.83	3.03
1990	4.4	n.d	88.70	8.90	2.40	83.01	13.23	3.76
1991	3.6	n.d	89.30	8.30	2.40	78.7	16.44	4.86
1992	2.8	n.d	86.10	11.60	2.30	75.14	19.96	4.9
1993	0.6	n.d	80.90	16.10	3.00	71.34	23.3	5.36

Fuente: Elaboración propia con base en Centro Nacional de Estudios Municipales, *Estudios Municipales*, varios números, y Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1982)*.

En el Cuadro 3.5 se puede observar que durante los periodos de crisis (filas sombreadas) tanto el ingreso como el gasto tienden a centralizarse y posteriormente a descentralizarse. Así, por ejemplo, cuando el PIB pasa de 8.8 a -0.6 y -4.2% durante 1981, 1982 y 1983, respectivamente, la distribución porcentual del ingreso público pasa a centralizarse en el gobierno federal en porcentajes de 88.30 a 90.70 y 88.90% respectivamente, mientras que el porcentaje de ingresos estatales se reduce de 10.50 a 8.30 y 10.10%, respectivamente,

Finalmente, reportaba una mayor desconcentración de recursos federales por medio del Convenio Único de Desarrollo. Véase su Sexto Informe de Gobierno, pp. 175-185.

disminuyendo también el porcentaje de ingresos municipales de 1.20 a 1.0 y 1.0% en el mismo periodo.

El comportamiento centralizador es parecido en el gasto, donde para esos mismo años (81, 82 y 83) en el ámbito federal pasa de 88.5 a 90.2 y 87.42%, respectivamente; el gasto estatal disminuye de 10.3 a 8.8 y 10.77%, respectivamente; y el gasto municipal disminuye de 1.2 a 1.0 y 1.81%, respectivamente.

En cualquier caso, sin embargo, la descentralización es relativa si se considera que en la distribución porcentual del ingreso público total el gobierno federal concentra más del 85% y en el gasto público total centraliza alrededor del 87%.

Finalmente, en el Cuadro 3.5 también se observa que de 1985 a 1988 se centraliza aún más la distribución porcentual el ingreso público, pues pasa de 85.80 a 87.30, 88.50 y 90.10% respectivamente, al igual que el gasto público que se concentra en el nivel federal al pasar de 85.41 a 91.02, 90.15 y 90.55%, respectivamente, durante esos cuatro años. Al respecto, Merino señala que,

No obstante, caben varios matices en la relación anterior. Si bien desde 1982 el gasto público comenzó a controlarse con mucho mayor rigor desde el centro, también se desconcentró de manera creciente. No hay contradicción en ese doble proceso, pues desconcentración no es igual a descentralización: el gasto lo ha dirigido el gobierno central, pero se ha gastado en los estados de la República. En cambio —y aquí otro matiz—, en ese giro de la política económica ha habido un reconocimiento implícito de la incapacidad de los gobiernos locales para dirigir el gasto con certidumbre.

[...] Así, a partir de 1983 la coordinación intergubernamental, que comenzó a ensayarse desde mediados de los setenta, se volvió también un método para

controlar y dirigir el gasto de las instancias locales. Y desde 1988, ese método se ha ido sustituyendo gradualmente por una nueva estrategia de desarrollo social, que ha devuelto al gobierno de la República la mayor parte de las decisiones del gasto, en la misma medida en que las instituciones locales se han ido desplazando en favor de una mayor participación social, directa, en el desarrollo de los programas.

Es decir, se ha dado un proceso de (des)centralización[:] de un lado, se ha puesto un freno a las tendencias de descentralización hacia estados y municipios, en favor de un mayor control de los presupuestos ejercidos por el gobierno en cualquiera de sus instancias; pero, de otro, se han buscado cauces cada vez más directos para enlazar las organizaciones sociales con los proyectos concretos de desarrollo social [a través del Programa Nacional de Solidaridad].<sup>112</sup>

En relación con este último punto, no deja de llamar la atención el hecho de que el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, quien posteriormente diseñaría el Pronasol ya como nuevo Presidente de la República, expresara en el seno del Comité de Descentralización, lo siguiente:

La descentralización no es un mero problema administrativo de traslado de oficinas, es decisión política y programa de gobierno. En su avance, se fortalecerán las instituciones nacionales [¿debe entenderse "federales?"] y la propia sociedad. Está en marcha, en consecuencia, un amplio proceso de descentralización en el campo de la política, de la Administración Pública, la economía y la cultura. Estamos ante un propósito que inicie en la estrategia de desarrollo y en la forma de operar de las instituciones. La sociedad, al exigir su profundización, tendrá ante sí un reto formidable: *evitar que la descentralización se convierta ahora, al nivel local, en nueva concentración de poder...*<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> "Los municipios de México...", pp. 766 s.

<sup>113</sup> Comisión Nacional de Reconstrucción, *Comité de descentralización*, p. 21. Las cursivas son mías.

- La descentralización administrativa durante el sexenio 1988-1994

Se considera que el Presidente Carlos Salinas logró su objetivo de evitar que la descentralización se convirtiera en una nueva concentración de poder en las instancias de gobierno estatal y municipal, esto mediante la creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Sólo que su manera de evitar una nueva centralización estatal o local fue, precisamente, centralizando las decisiones en el gobierno nacional.

Tal estrategia no parecía contradecir la ideología del “liberalismo social”<sup>114</sup> ni su propuesta de Reforma del Estado, la cual se sustentaba en tres razones: 1) mantener la capacidad del Estado para defender la soberanía nacional dentro de la nueva situación internacional; 2) mejorar la capacidad de respuesta del Estado a las demandas de la población; y 3) corregir los rezagos sociales acumulados durante la última década como consecuencia de la crisis.<sup>115</sup>

De esta manera, al presentar el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el 31 de mayo de 1989, el Presidente Carlos Salinas de Gortari manifestó que dicho plan tenía cuatro objetivos fundamentales: 1) defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; 2) ampliar la vida democrática; 3) recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios; y 4) elevar el nivel de vida de los mexicanos, todo ello como parte de una *estrategia de modernización nacional*.<sup>116</sup> De la lectura del Plan se desprende lo siguiente en materia de federalismo y descentralización:

▸ Como parte del *Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática*, se contemplaba la modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de

<sup>114</sup> Véase el artículo de Luis F. Aguilar, “El liberalismo social del presidente Salinas de Gortari: una interpretación”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Núm. 156, abril-junio 1994, pp. 189-221.

<sup>115</sup> Carlos Salinas de Gortari, “Reformando al Estado”, *Nexos*, Núm. 148, Abril 1990, pp. 27 s. También puede consultarse el artículo de José Córdoba, “Diez lecciones de la reforma económica de México”, *Nexos*, Núm. 158, Febrero 1991, pp. 31-48.

<sup>116</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, p. 16.

la división de poderes y de la autonomía de los ámbitos de gobierno estatal y municipal; como parte del “Fortalecimiento del Pacto Federal”, el fortalecimiento de la coordinación y concertación entre el gobierno federal y los gobiernos locales; y, como en el sexenio anterior, se afirmaba que el centralismo era un obstáculo para el desarrollo de la democracia “en lo político y lo administrativo”, por lo que se seguiría impulsando la descentralización.

▶ No obstante lo anterior, se precisaban dos limitantes. Primero, las labores de descentralización administrativa “se dificultan por la escasez de recursos. Sin embargo, se darán pasos graduales hacia la descentralización y la desconcentración”. En segundo lugar, “será indispensable iniciar una labor con servidores estatales y municipales a fin de romper el círculo vicioso de incapacidad estatal-sustitución federal”, para lo cual se preveía un nuevo equilibrio dinámico que significaría “la reformulación de la presencia federal en los estados, en términos de una nueva expresión de la unidad y la cohesión nacional”.

▶ Como parte del *Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios*, el Plan contemplaba una mayor descentralización del gasto público, así como lograr el compromiso de los gobiernos estatales de lograr una mayor autonomía financiera. Pero de manera particular, se establecía como un objetivo prioritario “usar la asignación del gasto federal como forma de estimular la asignación complementaria de recursos de los gobiernos y grupos sociales de las localidades en la atención de obras, proyectos y actividades prioritarias para el desarrollo”.

▶ Finalmente, como parte del *Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida*, se establecía que el gasto social tendría dos objetivos fundamentales: mitigar los efectos de la crisis económica y acrecentar la capacidad de desarrollo de la población. Para eso se concertaría con las otras dos instancias de gobierno “la asignación de máxima prioridad al gasto social en sus respectivos presupuestos”. Adicionalmente, se preveía avanzar en la descentralización educativa, pero “conservando el gobierno federal sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas de estudios, así como sus funciones de evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios”; y avanzar en la descentralización de los servicios de salud, reforzando para eso la coordinación funcional del Sistema Nacional de Salud.

► Por su parte, el desarrollo regional y urbano se impulsaría mediante la descentralización de decisiones y la desconcentración de la actividad económica, “armonizando las estrategias de desarrollo de las entidades con las de la Federación”, utilizando para tal propósito los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, Estatal y Regional (éstos últimos deberían crearse) y el Convenio Único de Desarrollo. Adicionalmente, se establecía el propósito de impulsar la consolidación de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática “como una de las formas más efectivas para avanzar en la descentralización de la vida nacional”. Sin embargo, en el mismo Plan Nacional de Desarrollo se especificaba que, “por su puesto, no se pretende que cada uno de los municipios formule un sistema de planeación, ya que en algunos casos la escasez extrema de recursos económicos y administrativos, ello podría representar un descuido de actividades fundamentales e importantes para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población”.

► Mención especial merece el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) contemplado en este capítulo del Plan Nacional. Al respecto, se establece que el Pronasol “es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. [...] El Gobierno Federal reorientará el gasto destinado al desarrollo regional para que tenga un fuerte contenido social. Con estos recursos, más los que otros sectores y los gobiernos estatales y municipales destinen para el mismo propósito, se podrán dar pasos firmes contra la pobreza. A esto habrán de sumarse las aportaciones de los propios beneficiados”.<sup>117</sup>

Debido a que no es mi propósito analizar a detalle el Pronasol,<sup>118</sup> sólo es necesario indicar que dicho programa federal inició como un programa adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SPP; tuvo tres esferas de actuación (Bienestar Social, Producción y Desarrollo Regional –éste último integrado por los Programas Regionales, los Fondos Municipales y la Infraestructura Carretera); dio paso a la sustitución del Convenio Único de

<sup>117</sup> SPP, *Plan Nacional*, pp. 127 s.

<sup>118</sup> Para un análisis amplio del mismo puede consultarse el documento de Sofía Jaso y Mauricio Merino, *Solidaridad: los matices de una política pública*, México, diciembre de 1994, preparado para el Comité

Desarrollo por el Convenio de Desarrollo Social (Codesol); dio paso a la creación, en 1992, de una Secretaría de Desarrollo Social; se financió con un ramo presupuestal completo, el Ramo XXVI “Desarrollo Regional y Solidaridad”, y que a lo largo del sexenio su importancia presupuestal dentro del gasto neto total federal ascendió de 1.1 a 2.0, 2.3 y 3.6% durante los años 1989, 1990, 1991 y 1992, respectivamente.<sup>119</sup>

Sin embargo, en términos de su impacto en el federalismo, el Pronasol se constituyó, nos dice Enrique Cabrero, en una instancia paralela que no funcionó a través de las instancias estatales y municipales de gobierno, sino que intentó “conectar” directamente al Ejecutivo Federal con las comunidades y la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, el Pronasol intentaba romper con las interferencias políticas locales y con los sesgos que frecuentemente introducen los gobernantes de los niveles estatales y municipales en los programas centrales. Sin embargo, para lograr lo anterior esta iniciativa no hizo uso de la “infraestructura institucional” creada por el modelo anterior de descentralización (es decir, el del Sistema Nacional de Planeación Democrática). [...] Además, los delegados del Pronasol en cada estado se constituyeron *de facto* en gobernadores paralelos con una capacidad clara de manejo de demandas.<sup>120</sup>

Por lo demás, debe recordarse que al inicio del sexenio en cuestión uno de los problemas económicos básicos era el nivel de precios que, a febrero de 1988 alcanzaba un máximo histórico de 180%. A lo largo del sexenio el crecimiento del PIB fue positivo al registrar tasas reales de 1.3, 3.3, 4.5, 3.6, 2.8, 0.4 y 3.5% en 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y

---

Técnico de Evaluación del Pronasol, así como el libro del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, F.C.E., 1994.

<sup>119</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, F.C.E., 1994, p. 49.

<sup>120</sup> “La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas”, México, CIDE, División de Administración Pública, Núm. 28, p. 12.

1994, respectivamente. Por su parte, la distribución porcentual del ingreso y del gasto público por instancias de gobierno fue la siguiente (ver Cuadro 3.6):

CUADRO 3.6						
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO Y DEL GASTO PÚBLICO POR INSTANCIAS DE GOBIERNO 1988-1993						
AÑO	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO			DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO		
	F	E	M	F	E	M
1988	90.1	7.9	2	90.55	7.72	1.73
1989	87.2	10.9	1.9	83.84	13.83	3.03
1990	88.7	8.9	2.4	83.01	13.23	3.76
1991	89.3	8.3	2.4	78.70	16.45	4.86
1992	86.1	11.6	2.3	75.14	19.96	4.90
1993	80.9	16.1	3.0	71.35	23.30	5.36

Fuente: Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*.

Según se observa en el Cuadro 3.6, hubo un amplio margen de “descentralización” del total del ingreso y gasto públicos de 1988 a 1993, pues la concentración porcentual del ingreso en el gobierno federal bajó de 90.1 a 80.9% de 1988 a 1993, respectivamente, y de manera similar el gasto porcentual concentrado en el gobierno federal bajó de 90.55 a 71.35% respectivamente, en el mismo periodo.

De esta manera, en dos escuetos párrafos que formaban parte del balance sexenal que el Presidente Salinas realizaba a través de las sesenta y cinco páginas de su Sexto Informe de Gobierno, podía resumir su contribución al federalismo: mayores recursos descentralizados a los estados y municipios, mayor descentralización educativa, y mayor participación de estados y municipios mediante el Pronasol.<sup>121</sup>

- El “Nuevo Federalismo” (1994-1998)

En junio de 1995, el Presidente Ernesto Zedillo presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el cual se definen cinco objetivos fundamentales: 1) Fortalecer la soberanía nacional; 2) consolidar el régimen de derecho; 3) construir un pleno

<sup>121</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1994, p. 22.

desarrollo democrático; 4) avanzar un desarrollo social justo y equitativo; y 5) promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable. De la lectura del Plan destacan los siguientes puntos en materia de federalismo y descentralización:

▸ Como parte del primer objetivo fundamental (Soberanía Nacional), el Plan hace notar que la globalización genera diferentes fenómenos frente a los cuales el Estado nacional tiene pocos instrumentos efectivos de respuesta. Por tanto, el Ejecutivo Federal propone coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las de los Estados, a fin de unificar criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: narcotráfico, lavado de dinero, tráfico ilegal de armas y terrorismo.

▸ Como parte del segundo objetivo fundamental (Estado de Derecho), el Plan propone consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual será una nueva área de coordinación intergubernamental.

▸ Como parte del tercer objetivo fundamental (Desarrollo Democrático), el Plan reconoce que las inercias del centralismo han inhibido el desarrollo de los estados y municipios, por lo cual propone dos líneas estratégicas: 1) “impulsar el nuevo federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno”; y, 2) “impulsar un vasto programa de fortalecimiento de los estados y municipios, para hacer vigente la función de estos últimos como los espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población”.

▸ En el marco de dichas líneas estratégicas, el Plan reconoce que “el Pacto Federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación”, y en ese sentido se deberá avanzar en la descentralización de la educación, la salud, la seguridad social, la agricultura, el desarrollo rural, y la protección del medio ambiente. De esta manera, “el gobierno federal promoverá una *descentralización administrativa* profunda para fortalecer el federalismo”.

► Otros puntos importantes para el Plan son, reformar el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; continuar la consolidación del municipio y la participación social; abrir el debate sobre la posible ampliación del periodo de gobierno municipal; y, ampliar y fortalecer la participación de los municipios indígenas.

► Como parte del cuarto objetivo fundamental (Desarrollo Social), el Plan señala que la política social “se nutre de valiosas y variadas experiencias anteriores, pero se distingue de ellas porque aspira a adquirir un carácter integral, con un sólido sustento federalista y la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas [y] se apoyará en una alianza nacional para el bienestar. [...] En este contexto *se asume al nuevo federalismo como eje para la ejecución de las políticas sociales*”. También se precisa que se transformará al Pronasol con el propósito de que la experiencia acumulada permita aglutinar los esfuerzos de la federación, los estados, los municipios y la sociedad.

► Adicionalmente, el Plan establece que “la descentralización será acompañada por un proceso de *desconcentración*, así como por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Se pretende que para 1998 el Gobierno Federal sólo mantenga la función rectora en política de combate a la pobreza, de acuerdo con las prioridades nacionales y los aspectos estratégicos de seguridad y bienestar generalizados”. También se indica que la descentralización tendrá que hacerse en orden y con las previsiones institucionales pertinentes. Para eso, un primer paso será revisar el marco jurídico e incluso se hace referencia a una posible Ley de Desarrollo Social. En segundo término, “será necesario revisar la legislación sobre planeación y los procedimientos de coordinación, de tal manera que se renueven los instrumentos para la conjugación de esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, como los Comités de Planeación, el Convenio de Desarrollo Social, los programas regionales y los acuerdos de concertación con los grupos sociales”.

► Finalmente, el Plan indica que, para corregir las disparidades de desarrollo regional del norte, centro, sur, y las costas del Golfo y del Pacífico, así como las microrregiones comprendidas en cada una de ellas, el gobierno federal impulsará acciones específicas

para cada región y apoyara las iniciativas de los estados que hagan posible la concurrencia de varias entidades y la federación en la materia.

Dos años después de presentado el Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación (6 de agosto de 1997) el *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, elaborado por la Secretaría de Gobernación, cuyos tres objetivos fundamentales, de acuerdo con los considerandos, son: 1) Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal; 2) Vigorizar la autonomía política de los estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y municipales; y, 3) Constituir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno.

El Programa entró en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial y, entre los primeros puntos señalados en la sección de Presentación, expresamente se indicaba que el amplio proceso de redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos propuesto debe ser “congruente con los objetivos de mantener el equilibrio de las finanzas, la austeridad, astringencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos”. De igual manera, se señala que el impulso al federalismo, como parte de la Reforma Política del Estado, tiene como objetivo consolidar la unidad nacional y el respeto a la diversidad. Por eso, el federalismo “no significa fortalecer a los estados miembros en detrimento de la Nación”.

También se menciona expresamente que dos objetivos centrales del Programa serán la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un nuevo *Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria* que incluya los ámbitos de ingreso, gasto y crédito; y la actualización del Sistema Nacional de Planeación Democrática para dar paso a un marco institucional de *políticas públicas flexibles*. En el Cuadro 3.7, se enumeran los diez **Objetivos Generales del Programa**.

CUADRO 3.7 LOS DIEZ OBJETIVOS GENERALES DEL PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000	
1.	Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del pacto federal.
2.	Vigorizar la autonomía política de los estados.
3.	Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios.
4.	Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
5.	Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones.
6.	Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.
7.	Emprender un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional.
8.	Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social.
9.	Promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno.
10.	Revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio-

En el Programa se establecen cuatro líneas estratégicas: 1) promoción de la unidad nacional; 2) gobiernos apegados a la ley, fiscalmente responsables y administrativamente eficaces; 3) promoción de la justicia social; y 4) impulso vigoroso al desarrollo nacional y regional.

Cabe destacar que, como parte del Desarrollo Político Institucional, el Programa contempla:

- promover el fortalecimiento de las facultades de control de la Cámara de Diputados sobre los ingresos, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos públicos federales, con referencia específica a las erogaciones que compete a las entidades federativas;
- promover reformas legales para que el Senado de la República y los Congresos locales tomen parte en la evaluación y seguimiento del uso de recursos financieros que la federación transfiere a las entidades federativas, y que éstas ejercen;
- promover nuevos mecanismos de coordinación entre los Poderes federales y locales; y,

- proponer ante los gobiernos estatales el estudio y la organización de consultas sobre reformas de participación de los ayuntamientos en los procesos legislativos locales.

Por su parte, en materia de Desarrollo Social, el Programa propone, entre otros puntos, la descentralización de los recursos del Ramo XXVI que se distribuyen entre el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.

Finalmente, el Programa contempla la formación de una *Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo*, integrada por los Secretarios de Gobernación, Hacienda, Contraloría y el Asesor del Presidente de la República en Materia de Federalismo y, en su caso, por los demás funcionarios que determine el Ejecutivo Federal. Esta Comisión se concibe como una instancia coadyuvante del Ejecutivo Federal en los procesos de transferencia y redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la federación hacia los estados y municipios, especialmente las referidas a las Secretarías de Educación, Salud, Desarrollo Social, Agricultura, Medio Ambiente, Comunicaciones, Turismo, Energía y Reforma Agraria.

Si bien puede afirmarse que, en términos generales, la descentralización y la desconcentración administrativas han avanzado durante los años 1995-1998, sobre todo en materia de salud, medio ambiente, educación y desarrollo social, según se desprende de los cuatro primeros Informes de Gobierno del Presidente Zedillo, no debe perderse de vista que, durante esos mismos años, el proyecto de Nuevo Federalismo se ha visto sujeto, como ha sucedido en otros sexenios, a las prioridades económicas y financieras del gobierno federal, según se desprende de los siguientes puntos:

► En primer término, el Programa para un Nuevo Federalismo señala, como ya se mencionó, que el proceso de redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos debe ser congruente con los objetivos de mantener el equilibrio de las finanzas, la austeridad, astringencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos. En este sentido, no debe olvidarse que la descentralización administrativa se ha desarrollado en el marco de un periodo de crisis económica-financiera, recesión y volatilidad internacional, a todo lo cual el gobierno federal ha respondido con un mayor control de las finanzas públicas y mayor disciplina monetaria. Adicionalmente, las finanzas públicas tienen presiones derivadas del nuevo sistema de seguridad social, del rescate bancario y de los programas de apoyo a los deudores de la banca.<sup>122</sup>

► En segundo lugar, la crisis de 1994 vino a poner en evidencia uno de los problemas estructurales del federalismo fiscal mexicano: la deuda de los estados creció de tal manera como consecuencia de las altas tasas de interés registradas en 1995 y 1996, que el gobierno federal tuvo que emprender un rescate financiero a estados y municipios, similar al rescate bancario, castigando las participaciones federales a estados y municipios en los años subsecuentes. Dada la importancia de este punto para el presente tema de estudio, más adelante analizaré con mayor detalle este problema.

► El entorno económico adverso registrado durante 1998, sobre todo con motivo de la caída de los precios internacionales del petróleo, fue enfrentado por el gobierno federal mediante tres recortes al gasto público federal, lo que sin duda afectó el nivel de gasto social (recuérdese que, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo vigente, se asume al nuevo federalismo como eje para la ejecución de las políticas sociales).

► Finalmente, la persistencia de un entorno económico y financiero internacional y nacional adverso ha llevado a que el gobierno federal ajuste a la baja las metas económicas planteadas en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide)<sup>123</sup>, con

---

<sup>122</sup> Como consecuencia de la crisis económico-financiera de diciembre de 1994, el crecimiento real del PIB pasó de 4.5% en 1994 a -6.2% en 1995, y a aunque para 1996 y 1997 se notó una mejoría económica (el PIB creció 5.1 y 7.0%, respectivamente), el gobierno federal ha mantenido la disciplina fiscal y monetaria, sobre todo ante un entorno internacional adverso derivado de la crisis financiera del sureste asiático en 1997, de la crisis financiera de Brasil y de la caída de los precios internacionales del petróleo en 1998.

<sup>123</sup> Véase el suplemento de El Nacional, "Pronafide", 4 de junio de 1997.

las implicaciones que derivan para las finanzas públicas sobre todo en materia de gasto público, y adicionalmente ha motivado que el gobierno federal ponga en marcha un Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000<sup>124</sup>, en el que se contempla un mayor control y disciplina de las políticas fiscal y monetaria, así como una revisión, durante 1999 y el año 2000, “de las participaciones de ingresos y de responsabilidades de gasto a nivel local y federal con la intención de identificar medidas que aseguren la equidad tanto horizontal como vertical, a la vez que preserven la facultad del gobierno federal para determinar la postura global de la política fiscal. [De igual manera] en los próximos años el gobierno procurará mejorar la capacidad administrativa de las tesorerías locales...”<sup>125</sup>

Por su relevancia en el ámbito administrativo y fiscal, a continuación analizaré, brevemente, el rescate financiero de los estados y la constitución del nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### ⇒ El rescate financiero de los estados (1995-1997)

De acuerdo con el art. 117-VIII de la Constitución Federal, “los estados no pueden en ningún caso contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deben pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta

<sup>124</sup> Programa de Fortalecimiento Financiero (PFF) 1999-2000 (programa de “blindaje financiero”) propone, por ejemplo, una tasa de crecimiento real del PIB de 3.0% para 1999 y de 5.0% para el año 2000, mientras que el Pronafide contemplaba metas más altas de 5.2% y 5.6% para los mismos años, respectivamente. De manera similar, el PFF propone metas inflacionarias para 1999 y 2000 de 13 y 10%, respectivamente, mientras que para los mismos años el Pronafide proponía metas de 10 y 7.5%, respectivamente.

<sup>125</sup> *Memorandum de Entendimiento México-Fondo Monetario Internacional sobre políticas Económicas y Financieras*, México, SHCP-Banxico, junio 15, 1999, p. 6

por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública”.

La hacienda pública estatal se integra, por el lado de los ingresos ordinarios, por los impuestos, participaciones, derechos, productos y aprovechamientos. La deuda pública es una fuente extraordinaria de ingreso. De todas estas fuentes de ingreso estatal, la que tiene el mayor peso relativo es la de participaciones federales (en general ha representado más del 80% del total de ingresos), y lo mismo sucede con la hacienda municipal, representando las participaciones federales más del 50% de sus ingresos totales. Por su parte, los egresos estatales generalmente se distribuyen porcentualmente en gastos administrativos (42%), obras públicas y fomento (27%) y transferencias (31%); y en el municipio la composición porcentual del gasto es similar, 63% en gasto corriente o administrativo, 29% en obras y fomento, y 8% en transferencias.<sup>126</sup>

Debe hacerse notar que el art. 73-XXIX de la Constitución federal enumera las fuentes de ingreso federal, mientras que el art. 115-IV señala las fuentes de ingreso exclusivas del municipio. Sin embargo, dicha Constitución no prevé la existencia de impuestos reservados a los estados, y sólo prevé en los arts. 117 y 131 prohibiciones expresas en materia impositiva. De ahí que, al margen de dichas prohibiciones, los estados no están imposibilitados, en principio, para establecer impuestos. Esto puede llevar al problema de la doble tributación.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Véase Rogelio Arellano Cadena, “Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México”, en Rogelio Arellano Cadena (comp.), *México. Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, México, F.C.E.-Gobierno del Estado de Puebla, 1996, pp. 123 y 142.

<sup>127</sup> Véase el artículo de Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, “La descentralización fiscal en México: algunas propuestas”, en Rogelio Arellano, *México. Hacia un nuevo...*, pp. 167 s.

Para evitar dicho problema, se estableció desde 1980 el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual permite que los estados se coordinen con la federación en materia fiscal, pero, al hacerlo, renuncian a un conjunto de impuestos potenciales a cambio de recibir participaciones federales. Cabe destacar que, por un lado, los criterios de asignación y participación son elaborados por el gobierno federal, es decir, éste mantiene el poder de decisión fiscal; y, por el otro lado, el gobierno federal monopoliza los impuestos de base más amplia, es decir, los impuestos más importantes por su contribución, con lo cual se acentúa la dependencia de los estados y municipios respecto de las participaciones federales.<sup>128</sup>

Como se ha mencionado, los gobiernos estatales pueden recurrir a obtener ingresos extraordinarios mediante la adquisición de deuda pública. De acuerdo con Rafael Gamboa, la acumulación de deuda por parte de los estados creció desde 1988 y hasta 1994 a niveles insostenibles de 62% anual, por lo cual ante el aumento de las tasas de interés durante la crisis de 1994 y 1995, cayeron en incumplimiento y, en el marco de la crisis nacional, tuvieron que solicitar la ayuda del gobierno federal para enfrentar sus obligaciones, sobre

---

<sup>128</sup> Por su parte, cabe señalar que en materia de gasto público hay una distribución clara de las competencias y responsabilidades de cada instancia de gobierno. En opinión de Sempere y Sobarzo, "Un análisis del federalismo fiscal debería establecer la distribución de funciones entre los distintos ámbitos de gobierno. Al hacerlo, la distinción entre las prácticas de recaudación e ingreso es central. [En México] por el lado del ingreso el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establece claramente las atribuciones de cada uno de los ámbitos de gobierno. En materia de gasto, sin embargo, no existe una división tan clara [por lo que] el gobierno federal se apropia de manera exclusiva y constante de varias de estas funciones, impone objetivos y políticas a la actuación estatal o crea modalidades de coordinación donde prevalecen los puntos de vista del gobierno federal. "La descentralización fiscal en México: Algunas propuestas", en Rogelio Arellano (comp.), *México...*, pp. 165 y 169. Estos autores también mencionan que el gasto intergubernamental puede clasificarse en cinco rubros: 1) el gasto propio de los estados (es el que de manera exclusiva y totalmente autónoma gastan los estados); 2) el gasto conjunto (es aquel en el que participan federación y estados destinado a una misma función, como educación básica); 3) el gasto descentralizado (es el gasto que el gobierno federal transfiere a los estados condicionado a gasto en áreas como salud, educación, agricultura, etc.); 4) el gasto bipartito (es el que opera mediante los Convenios de Desarrollo Social, aunque a menudo el gobierno federal puede imponer sus prioridades sobre las estatales); y 5) el gasto federal directo en los estados (es un gasto decidido y ejercicio plenamente por el gobierno federal). Véase Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, "Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México", *Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 5, México, mayo de 1999 pp. 4-6.

todo las adquiridas con la banca comercial.<sup>129</sup> Esta situación se agravó porque, en promedio, todos los estados tuvieron un crecimiento negativo de su PIB de  $-6.87\%$  en 1995, después de que en 1994 habían registrado un crecimiento promedio de  $3.50\%$ .<sup>130</sup>

Gamboa sostiene que el monto de la deuda de los estados no era demasiado grande si se toma en cuenta que para 1994 representaba el  $31.3\%$  de las transferencias federales a los estados, mientras que el pago de intereses constituía el  $11\%$  del mismo rubro. Sin embargo, debido a que la mayor parte del gasto público estatal se asigna, como ya se mencionó, al gasto corriente o administrativo, el crecimiento del nivel de deuda resultó impagable para los estados. El mismo autor explica que este problema de deuda es estructural y viene de tiempo atrás:

Tres cambios importantes en las relaciones entre el gobierno federal y los estatales, han creado este problema de acumulación de deuda. Primero fue el acuerdo sobre coordinación fiscal entre el gobierno federal y el de los estados en 1980, que hizo a los gobiernos estatales muy dependientes de transferencias federales. El segundo cambio fue el proceso de descentralización que está en marcha. La delegación más prominente a los gobiernos estatales surgió del acuerdo que descentralizó la educación primaria y secundaria en 1991. El gasto estatal educativo creció a una tasa anual real de  $28\%$  de 1987 a 1991. Sin embargo, el gasto de capital, después de los difíciles años de 1982 y 1983, ha mantenido una proporción constante de los gastos totales. Es decir, no se percibe algún cambio en la estructura de gastos estatales [y] el  $75\%$  de los gastos de los estados está concentrado en sueldos burocráticos y transferencias a municipios. El último cambio fue que, a partir de 1988, existe heterogeneidad en los partidos políticos que gobiernan a los estados. De hecho, Baja California [primer gobierno estatal de oposición desde 1989] comenzó el proceso de acumulación de deuda con bancos comerciales y, en menor

<sup>129</sup> “El rescate financiero de los gobiernos estatales por el gobierno federal: Comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México”, *Banco de México*, Documento de Investigación Núm. 9704, agosto de 1997, p. 13.

<sup>130</sup> José Alberto Saucedo Sánchez, *Hacia el federalismo fiscal*, México, INAP, 1997, p. 124.

grado, con bancos de desarrollo. [...] En México, la mayoría de los gobiernos estatales siguieron el ejemplo de Baja California y comenzaron a acumular grandes cantidades de deuda. [...] Después de la devaluación del peso en diciembre de 1994 se dispararon las tasas de interés. Dados los altos niveles de deuda acumulados por estos gobiernos, tuvieron que pedir ayuda al gobierno federal, el cual transfirió fondos extraordinarios después de imponer ajustes a los gobiernos estatales. La otra respuesta del gobierno federal fue a través de los bancos de desarrollo, quienes concedieron términos más favorables sobre sus préstamos, difiriendo pagos, extendiendo con ello el beneficio de tasas de interés preferenciales. [...] Para julio de 1995, 30 de los 31 estados del país habían solicitado y recibido algún tipo de ayuda federal, y un acuerdo con bancos de desarrollo que beneficiaba a todos los gobiernos estatales fue anunciado por el ejecutivo federal. [...] Si el gobierno federal no hubiera intervenido, los gobiernos estatales hubieran dado un mal ejemplo a otros deudores y probablemente hubieran propiciado un colapso del sistema financiero.<sup>131</sup>

El mismo Presidente Ernesto Zedillo reconoció la gravedad del problema, pero también reconoció que el rescate de los estados implicaría un mayor control de sus finanzas públicas.

El gobierno federal debe ceder espacios reales de acción gubernamental a los estados y municipios sin que ello signifique debilitamiento de su autoridad. [...] En ese sentido, hoy tiene especial importancia para la salud de nuestro federalismo el reconocimiento y la solución efectiva de los problemas financieros que enfrentan muchos de los estados de la República [...] en particular, un problema serio es la situación de algunos estados respecto de la banca comercial y de la banca de desarrollo. [...] Dentro de las limitaciones existentes, el gobierno federal está dispuesto a liberar recursos frescos que sirvan como estímulos a aquellos estados que enfrentan los problemas de endeudamiento más serios [...] Es importante

---

<sup>131</sup> "El rescate financiero....", pp. 14 s. También puede consultarse el Programa de Apoyo Crediticio a los Estados y Municipios firmado por la SHCP y la Asociación de Banqueros de México el 4 de mayo de 1995, y los créditos otorgados por Banobras en Unidades de Inversión (Udis).

señalar que debido a que el Impuesto al Valor Agregado forma parte de la recaudación federal participable, las entidades federativas se verán favorecidas con un aumento en las participaciones federales que les son otorgadas. Este incremento representará una fuente adicional de recursos que podrá servir para amortizar deuda y disminuir así su costo financiero. El gobierno federal alentará tanto a la banca comercial como a la banca de desarrollo a renegociar la deuda con los estados haciendo uso de la conversión de al menos una parte de la misma a las llamadas Unidades de Inversión. [...] Reconocemos que aún se necesitan más esfuerzos para que todos los estados de la República cuenten con finanzas sanas. Así, es importante que todos compartamos un firme compromiso de realizar actividades como desincorporación de organismos paraestatales no prioritarios, la racionalización del gasto corriente, la promoción de ordenamientos estatales sobre deuda pública y la racionalización en la contratación de nuevos créditos.<sup>132</sup>

El problema financiero por el que pasaron los estados tiene varias lecturas. Así, por ejemplo, se le puede ver como un problema derivado de su dependencia fiscal respecto de las transferencias federales; se le puede ver como un problema de falta de disciplina fiscal, como generalmente consideran los funcionarios fiscales federales; se le puede ver como un problema de incentivos y, más específicamente, como un problema de “riesgo moral” pues, al saber que necesariamente serán rescatados por el gobierno federal, los estados descuidan el manejo de sus finanzas; etc.

En cualquier caso, varios autores coinciden en que la responsabilidad fiscal de los gobiernos debe cobrar mayor relevancia en el proceso de cambio democrático del sistema político. Dicha responsabilidad puede fortalecerse mediante un marco institucional que fortalezca la independencia fiscal de los gobiernos, un electorado que sancione a los gobiernos que no gasten de manera eficiente, mayor disciplina de los mercados financieros

---

<sup>132</sup> Ernesto Zedillo, “El Federalismo”, *Revista del Senado de la República*, Vol. 1, Núm. 1, octubre-diciembre

(la anterior redacción del art. 9 de la Ley de Coordinación Fiscal permitía que los bancos comerciales tomaran como garantía de los préstamos a los estados las participaciones federales futuras), disminuir el riesgo moral, y mayor credibilidad del gobierno federal respecto a que no rescatará a los gobiernos fiscalmente irresponsables.<sup>133</sup> Todo esto es muy importante porque, como indican Sobarzo y Sempere,

Este rescate financiero se puede relacionar con los factores financieros y políticos mencionados. En primer término, el salvamento es necesario porque los estados son incapaces de aumentar sus ingresos en proporción al aumento de sus obligaciones. En segundo, aquéllos se sobreendeudan porque el mercado financiero no ejerce su disciplina en el caso estatal. En tercer lugar, al observar el cuadro [3.8] destaca que las entidades más endeudadas son las gobernadas por el PRI, que son las que más pérdida redundarían al gobierno federal en caso de no proceder al salvamento. En cuarto lugar, se podría pensar que los estados se sobreendeudan porque saben que en caso de no poder servir su deuda, el gobierno federal acudirá a su rescate.<sup>134</sup>

CUADRO 3.8		
DEUDA ESTATAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1994 (MILLONES DE PESOS)		
ESTADO	PIB	%
SONORA	29,744	9.95
QUERÉTARO	15,868	4.95
ESTADO DE MÉXICO	118,599	4.94
CHIAPAS	20,563	4.81
JALISCO	74,207	4.49
BAJA CALIFORNIA SUR	5,251	4.25
DURANGO	13,571	4.21
NUÉCO LEÓN	72,916	3.70
SINALOA	24,914	3.34
AGUASCALIENTES	9,936	3.33
BAJA CALIFORNIA	27,661	3.02
HIDALGO	17,891	0.12
VERACRUZ	55,656	0.45
MICHOACÁN	25,795	0.52
OAXACA	19,322	0.60
MORELOS	18,143	0.71
PUEBLA	36,305	0.75
GUANAJUATO	39,291	0.82
ZACATECAS	9,114	1.06
COAHUILA	31,297	1.35
TAMAULIPAS	28,840	1.41
TLAXCALA	6,274	1.43

Fuente: Sempere y Sobarzo, "Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México", p. 6

1995, pp. 13, 15 s.

<sup>133</sup> Véase Sempere y Sobarzo, "Reflexiones sobre el federalismo fiscal...", p 3.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 7

A pesar del rescate financiero de los estados, el gobierno federal procuró a lo largo de 1996, 1997 y 1998 avanzar en la descentralización por el lado del gasto público, pero teniendo siempre presente el relajamiento fiscal que habían mostrado los estados durante los años anteriores. De esa manera, para los ejercicios presupuestales de 1996 y 1997, la Sedesol elaboró una nueva fórmula de distribución de los recursos que incorporaba los criterios de pobreza y marginalidad, y se exigía que los estados elaboraran fórmulas *similares* para su reparto municipal. Durante 1996 y 1997 tres cuartas partes del Ramo XXVI se transferían a los municipios para su gasto, pero todo el proceso seguía condicionado por medio de una estricta normatividad y fiscalización centralmente diseñada y dirigida. Para esto, incluso se firmaban convenios de fiscalización con las contralorías estatales, las cuales realizaban la fiscalización por encargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).<sup>135</sup>

Para el ejercicio presupuestal de 1998, se creó un nuevo Ramo presupuestal, el Ramo XXXIII<sup>136</sup>, en el cual se integran los diversos conceptos de gasto social desconcentrados o en proceso de descentralización que estaban dispersos en otros ramos. Sin embargo, este cambio implicó un mayor grado de control del gobierno federal, pues se aplicó una fórmula unilateralmente diseñada por dicho gobierno y además se exigió que los estados utilizaran una fórmula *exactamente igual* a la fórmula federal. En este sentido, Enrique del Val y otros señalan que,

La iniciativa más reciente en la descentralización de la política de combate a la pobreza ha sido la creación, en 1998, del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de

---

<sup>135</sup> Al respecto, véanse los artículos de David Colmenares Páramo, "Retos del federalismo fiscal mexicano", *Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 5, México, mayo de 1999 y "Gasto social y descentralización", *Examen. Una publicación por la democracia*, Núm. 111, enero 1999, pp. 22-28.

<sup>136</sup> Cabe destacar que el Presidente Zedillo anunció la creación de una Comisión Plural de Gobernadores que darán seguimiento a la asignación de recursos del Ramo XXXIII. Véase el Comunicado Núm. 709 de la Presidencia de la República, 13 de febrero de 1998.

la Federación. Dicha iniciativa ha agrupado en una partida presupuestal específica los programas descentralizados de los sectores educativo, de la salud y de superación de la pobreza. [...] En particular, la creación del Ramo 33 —en la versión aprobada por el Congreso—conllevó al menos dos modificaciones relevantes para la administración de los recursos para la pobreza. En primer término, generó una nueva distribución de funciones entre los diversos órdenes de gobierno: la responsabilidad y el control del desempeño de los programas y proyectos recaen, en lo sucesivo, en los gobiernos estatales y municipales, mientras que al gobierno federal —que hasta entonces debía dar cuenta de la marcha de los programas—corresponden tareas de fijación de normatividad, coordinación y evaluación de los programas. En segundo lugar, estableció el requisito de que los gobiernos estatales apliquen una fórmula igual a la utilizada a escala nacional para distribuir los recursos entre los respectivos municipios, reduciendo con ello el margen de discrecionalidad que en ese sentido habían tenido los gobiernos estatales en años anteriores, aunque ello generó algunas rigideces.

Considerada en su conjunto, la estrategia de descentralización en el área de atención a la pobreza establece mejores condiciones institucionales para una política social más eficiente, así como una paulatina consolidación de un federalismo que se caracterice por un mayor equilibrio, transparencia y cooperación en las relaciones entre los tres órdenes de gobierno y entre éstos y la sociedad.<sup>137</sup>

De esta manera, es poco lo que se ha avanzado en una auténtica descentralización fiscal y del gasto social, que son las dos vertientes prioritarias en el Programa para un Nuevo Federalismo.

---

<sup>137</sup> Enrique del Val, Rosalba Carrasco y Gabriel Tarriba, "Descentralización de políticas sociales y desarrollo regional", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Núm. 4, febrero de 1998, p.73.

### ⇒ El Sistema Nacional de Seguridad Pública

Una de las primeras acciones del Presidente Zedillo al inicio de su mandato fue someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, el 5 de diciembre de 1994, una iniciativa de reformas constitucionales referidas al Poder Judicial de la Federación. La relevancia de este tema para el federalismo tiene dos vertientes. Por un lado, permitió ampliar el espectro de controversias constitucionales que potencialmente pueden suscitarse entre cualesquiera de los poderes de las tres instancias de gobierno; y por el otro lado, definió las bases para la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), el cual se analiza brevemente a continuación.

Uno de los fines del Estado es la provisión de seguridad pública a todos los habitantes de su territorio. Esta responsabilidad estatal adquiere mayor relevancia en un momento en el que, como parte de la globalización, el crimen organizado desborda las fronteras de los Estados nacionales. Al respecto, cabe preguntarse a qué instancia u órgano de gobierno se le encomienda la realización de esta función. En el caso de México, hasta antes de esta reforma la Constitución federal no contemplaba expresamente la concurrencia de las tres instancias de gobierno en materia de seguridad pública. A partir de la reforma en cuestión, se adicionó el art. 21 de la Constitución federal para precisar, en primer término, que “la seguridad pública estará a cargo del Estado” y, en segundo lugar, que “la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios están obligados a coordinarse en materia de seguridad pública, en los términos que la ley señale”. La reforma añadió una nueva facultad al gobierno nacional al establecer que corresponde a la Cámara de Diputados (art. 73-XXIII) “expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como la organización y funcionamiento de la carrera policial en el orden federal”.

La relevancia de esta reforma también se observa al analizar las razones que el Ejecutivo Federal sostuvo para justificar la centralización (“federalización”) de esta nueva función como parte del Nuevo Federalismo. En efecto, en la exposición de motivos de la iniciativa en cuestión, el Ejecutivo argumentaba que “el federalismo es un acuerdo de distribución del poder, de reconocimiento de espacios de autonomía y esferas de competencia. [...] Sin embargo, no debe confundirse una sana estratificación del poder con un sistema de fronteras que favorezcan la impunidad y la delincuencia”.<sup>138</sup>

Adicionalmente, en un artículo publicado por la H. Cámara de Diputados, el Presidente abundaba en las razones para crear un sistema nacional de seguridad pública, a saber:

En México contamos con cerca de 2 mil cuerpos policiales. [...] Actualmente existen problemas de coordinación que surgen o de los diferentes procedimientos, entrenamientos y niveles de capacitación de los cuerpos policiales. Es necesario que existan niveles mínimos, claros y homogéneos, de capacitación, conocimientos y metodologías en todos los cuerpos de policía del país.

Para mejorar los esquemas de coordinación, propongo que, con apego a la normatividad vigente para la Administración Pública Federal, [la] Secretaría de Gobernación [...] formule un Programa Nacional de Seguridad y Procuración de Justicia. Dicho Programa sería coordinado por un Consejo Nacional [que] procuraría concertar y coordinar con los gobiernos estatales la aplicación de programas análogos en cada entidad federativa.

De gran importancia será establecer convenios entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados donde no existan, y revitalizar aquellos que ya existen. [Y] en el marco del nuevo federalismo, será necesario promover que se canalicen hacia los estados y municipios mayores recursos financieros, de asesoría tecnológica y de capacitación de personal.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> “Iniciativa del Presidente de la República para las reformas constitucionales del Poder Judicial”, *Quórum*, Suplemento de consulta, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, Núm. 32, enero-febrero 1995, p. 9.

<sup>139</sup> Ernesto Zedillo, “Reforma al Poder Judicial: Una propuesta”, *Quórum*, Núm. 32, enero-febrero 1995, p. 10.

La iniciativa de reforma constitucional fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994. Posteriormente, en 1996 fue presentado el *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000*, en el cual se volvió a justificar la centralización de la función de seguridad pública. Así, por ejemplo, en la sección de Diagnóstico se señala que,

La política de seguridad pública en México ha sido manejada con criterios de corto plazo, atendiendo a casos coyunturales y sin esquemas de planeación y articulación de objetivos y estrategias de mediano y largo plazo. [...] En el ámbito estatal y municipal, la toma de decisiones y el establecimiento de políticas y estrategias carecen de esquemas de referencia que permitan inducir mecanismos y sistemas de gestión eficaces, oportunos y adecuados a la problemática que enfrentan. [...] La delincuencia organizada no tiene límites fronterizos; el proceso delictivo donde se inscribe, tiene orígenes y efectos transnacionales [por lo que] sólo podrá combatirse globalmente sin intervencionismos, pero con firme cooperación conjunta.<sup>140</sup>

De esta manera, el Programa define como una de sus seis estrategias generales “concebir este Programa y los fines generales del SNSP, como instrumentos jurídicos y operativos que aporten condiciones para la renovación del federalismo y la reforma política del Estado Mexicano”, procurando una estrecha coordinación del Programa con otros programas sectoriales, como son el de Prevención y Readaptación Social (Segob), Procuración e Impartición de Justicia (PGR), Procuración de Justicia para el D.F. (PGJDF), Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales (STPS), Desarrollo Informático (INEGI), Modernización de la Administración Pública (Secodam), y Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes (SCT).<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000*, pp. 10 y 25.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 61.

Por su parte, la Cámara de Diputados aprobó la *Ley que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)*, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de diciembre de 1995 y posteriormente reformada, en enero de 1998. Del texto vigente destacan las siguientes disposiciones:

▸ El art. 1 enuncia que “la presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional”.

▸ De acuerdo con el art. 9, la coordinación intergubernamental estará orientada a integrar el SNSP; determinar las políticas de seguridad pública, ejecutarlas, darles seguimiento y evaluarlas; y formular el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP).

▸ El art. 12 dispone la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual estará integrado por: el Secretario de Gobernación, quien lo presidirá; los gobernadores de los estados; los Secretarios de la Defensa Nacional, Marina, Comunicaciones y Transportes; el Procurador General de la República; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y el Secretario Ejecutivo del SNSP. Este Consejo conocerá y resolverá, según el art. 15, de la coordinación del SNSP; los lineamientos y políticas generales; la evaluación del PNSP; y la cooperación del SNSP con los de otros países y regiones.

▸ Los arts. 18, 19 y 20 prevén la creación de consejos locales (D.F.), consejos municipales, instancias intermunicipales de coordinación, consejos estatales e instancias regionales de coordinación. Los consejos locales y las instancias regionales deberán organizarse de manera similar al Consejo Nacional.

Finalmente, cabe señalar que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se fortalece con la aprobación de la *Ley contra la delincuencia organizada* (D.O.F. 6 noviembre de 1996), la *Ley federal para el control de precursores químicos, productos químicos esenciales y*

*máquinas para elaborar cápsulas, tabletas y/o comprimidos* (D.O.F. 26 de diciembre de 1997) y la *Ley de la Policía Federal Preventiva* (D.O.F. 4 de enero de 1999), pues todas ellas otorgan nuevas facultades al gobierno federal en materia de seguridad pública.

### **3. Tendencias de cambio en el federalismo mexicano: la descentralización del régimen político**

A lo largo de las páginas anteriores se ha analizado la vertiente administrativa del “fortalecimiento del federalismo”, según ha sido concebida por el Ejecutivo Federal durante los tres últimos sexenios. Previamente se indicó que asumir únicamente dicha vertiente como medio para fortalecer al federalismo puede resultar una “trampa”, debido a que el federalismo es esencialmente un orden político y no un orden administrativo.

No obstante que en muchos casos estrictamente sólo ha habido procesos de desconcentración administrativa, aunque en el discurso gubernamental se le ha referido como descentralización administrativa, no puede dejar de mencionarse que también ha habido, a lo largo de estos tres sexenios, reformas dirigidas a tres instituciones *políticas* de nuestro federalismo: el municipio, el Senado de la República y el Poder Judicial Federal. A continuación se analizará, en términos generales, en qué han consistido cada una de estas tres reformas al régimen político federal.

#### **3.1) La reforma constitucional en materia municipal**

La primera reforma política contemporánea a esta institución tuvo lugar en 1976, la cual introdujo el principio de representación proporcional en la integración de los

ayuntamientos; y, posteriormente, en 1983, hubo otra reforma constitucional que se será objeto de análisis en los siguientes párrafos.

La reforma constitucional al art. 115 en materia municipal, realizada en 1983 como parte de las políticas de descentralización impulsadas por el entonces Presidente Miguel De la Madrid, representó un avance sustantivo para el fortalecimiento de la autonomía política y hacendaria del gobierno municipal. Según cita Reynaldo Robles, De la Madrid había escrito en un artículo sobre el municipio, lo siguiente:

Hay que confesar que si alguna de las instituciones revolucionarias se nos ha quedado rezagada en nuestra organización política es la institución municipal. Nuestro municipio es todavía un ideal incumplido de la Revolución Mexicana. Efectivamente, el nivel municipal se había quedado reducido a simples funciones de policía y buen gobierno, con incapacidad de afrontar la demandas de la comunidad, tanto por falta de recursos económicos, como por la falta de una adecuada estructura administrativa.<sup>142</sup>

De acuerdo con Robles, ante este diagnóstico el Presidente De la Madrid enfrentaba dos opciones. Primero, fortalecer al municipio por medio de la firma de convenios entre éste y el gobierno del estado o el gobierno federal, o, segunda opción, redistribuir competencias entre la federación, los estados y los municipios. Se optó por la segunda alternativa, la cual resultó políticamente relevante, debido a que precisó las reglas fundamentales para la desaparición de los poderes municipales, derogó las limitaciones que tenía el principio de representación proporcional para la integración del ayuntamiento, y definió las bases de la autonomía económica y financiera municipal. Adicionalmente, la reforma precisó la

---

<sup>142</sup> Miguel De la Madrid Hurtado. *Gaceta de la Administración Pública, Estatal y Municipal*, Núms. 5 y 6, p. 65, citado por Reynaldo Robles Martínez, *El municipio*, México, Porrúa, 1998, p. 122.

extensión administrativa de los servicios públicos a cargo del municipio<sup>143</sup> y amplió el ámbito relativo al desarrollo urbano municipal.<sup>144</sup>

En virtud de lo anterior, a partir de la reforma constitucional de 1982 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983), la redacción del art. 115 precisó, en materia de desaparición de poderes municipales, lo siguiente:

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que su juicio convengan (art. 115-I, párrafo 3).

Cabe recordar que antes de esta reforma, los gobernadores intervenían de diversas formas al ayuntamiento y, al ser difusa la norma a este respecto, en muchas ocasiones dicha intervención no sólo resultaba extralimitada sino que en sí misma era un recurso para el control político de los ayuntamientos. El Presidente de la Madrid conocía bien esta situación, pues en su libro de *Derecho Constitucional mexicano* había escrito,

En algunas constituciones locales, no conformes con las facultades de intervención que se otorgan a los poderes locales en los Municipios, establecen la institución de

<sup>143</sup> El art. 115-III señala que “los municipios, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes [nueve] servicios públicos: a) agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercado y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.

<sup>144</sup> El art. 115-V constitucional determina que, “los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”.

la desaparición de poderes municipales, arma política que arbitrariamente pueden esgrimir estos poderes locales cuando determinado cabildo municipal no sea de su agrado. A esto se agrega que el gobernador, en principio, es el líder político de la entidad y por lo mismo a él se encuentran subordinados los presidentes municipales, no habiendo, por consiguiente, una verdadera democratización del Municipio del país.<sup>145</sup>

Planteado en los términos anteriores, debe reconocerse el avance político que dicha reforma ha significado para el régimen federal, a pesar de que, sin duda, el control político del congreso local o del gobernador sobre el municipio no ha sido totalmente eliminado.

En el caso de la integración plural del ayuntamiento, la reforma del art. 115-VIII precisó: “Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de *todos* los municipios” (las cursivas son mías). Antes de esta reforma, únicamente se contemplaba la aplicación del principio de representación proporcional a los municipios cuya población fuese de trescientos mil habitantes o más (reforma de 1976). Esta modificación permitió, en consecuencia, adecuar la norma constitucional al creciente pluralismo de la vida política municipal.

Finalmente, la reforma definió las bases de la autonomía financiera del municipio, al establecer que éste tendrá personalidad jurídica, podrá manejar su patrimonio conforme a la ley, y podrá administrar libremente su hacienda. Ésta última, precisa la norma, estará constituida por los rendimientos de los bienes municipales, las contribuciones, los ingresos que la legislatura establezca a su favor, y de las contribuciones que establezca el estado

---

<sup>145</sup> *Op. cit.*, p. 368, citado por Reynaldo Robles, *op. cit.*, pp. 126 s.

sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La definición de las fuentes de ingreso de la hacienda pública representa un paso políticamente importante para la autonomía municipal. Sin embargo, aún queda sin resolver el problema de la dependencia fiscal de la hacienda municipal respecto de las participaciones federales y aún persiste el problema de la intervención del congreso local en la definición de la fórmula para la repartición de las participaciones federales. En consecuencia, diversos estudiosos del municipio, como Robles, han escrito que, pese a los avances de la reforma,

...se deja al municipio en un estado de indefensión, al no tener medios para pedir a la legislatura, el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y pago de las participaciones federales, ni tampoco tiene medios legales para lograr que los criterios de la distribución sean proporcionales a sus necesidades. Carece de instrumentos jurídicos para exigir el pago oportuno y en efectivo de sus participaciones federales. Así que la única alternativa que tiene, es la conciliación y coordinación de intereses, en donde siempre está en desventaja.<sup>146</sup>

### **3.2) Las reformas al Senado de la República**

La segunda reforma políticamente importante para el régimen federal que ha tenido lugar durante los últimos años se refiere al Senado de la República. Como ya se explicó, esta institución cumple la doble función de reunir, por un lado, a los representantes de cada una

---

<sup>146</sup> *Op. cit.*, p. 131.

de las entidades federativas para participar en la formación de la voluntad general, y, por el otro lado, de formar parte de uno de los Poderes del gobierno federal (Poder Legislativo).<sup>147</sup>

Las reformas más recientes al Senado de la República datan de 1986, 1993 y 1996, respectivamente, y todas ellas tienen como característica común haber sido parte de una reforma constitucional en materia electoral, lo que significa, en términos estrictos, que las modificaciones al Senado básicamente se han referido a su integración partidista y no a sus funciones federalistas o a su carácter de institución del pacto federal.

Con la reforma electoral de 1986 el art. 56 de la Constitución federal quedó redactado de la siguiente manera: “La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años. La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos”. De esta manera, en 1986 había sesenta y cuatro senadores en total.

---

<sup>147</sup> En México, la Cámara de Senadores existe desde la constitución de 1824. De acuerdo con José Barragán, “En esencia, la evolución del Senado mexicano es muy esquemática. Comienza en 1824, con la primera constitución federalista, la cual disponía que hubiera un Senado compuesto por dos senadores por cada estado; durante el periodo centralista, la Ley Tercera también contempló la existencia de un Senado integrado ahora por 24 miembros; este número se ampliará hasta 63 en las Bases de 1843, todavía del periodo centralista. Aquí tenemos, nada más como paradoja de lo que se precia que fuera o que representara el Senado, los dos extremos: un Senado federal y otro para un país unitario; uno, representando fundamentalmente a los estados y el otro respondiendo a ideas muy diferentes. Después vino el Acta de Reformas de 1847, con la vuelta del federalismo, que exigía la representación de tres senadores por estado y dos por el Distrito Federal. La Constitución de 1857 suprimió en su origen al Senado, y no fue sino hasta 1874 cuando por medio de una reforma se le restablecerá, volviendo a dos senadores por cada estado, incluido el Distrito Federal. Y con esta estructura llegamos hasta 1993, año en que por otra reforma se elevó a cuatro miembros por cada estado, incluido el Distrito Federal, aceptando una idea nueva de representación: la de las minorías”. Véase su artículo “Trayectoria y perspectiva del Senado”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Núm. 3, octubre 1997-enero 1998, p. 138.

Posteriormente, la reforma electoral de 1993 introdujo la fórmula de “primera minoría” en la integración del Senado, aumentando a cuatro el número de Senadores a ser electos en cada entidad federativa y en el Distrito Federal, haciendo un total de ciento veintiocho senadores. De los cuatro senadores electos por cada entidad federativa y el D.F., los tres primeros lo serían por el principio de votación mayoritaria relativa (cada partido político debía registrar una lista con tres fórmulas de candidatos por cada entidad y el D.F.), y el cuarto restante sería asignado al partido político que hubiera obtenido el mayor número de votos después del partido ganador. De esta manera, habría noventa y seis senadores elegidos por el principio de mayoría relativa y treinta y dos por el principio de “primera minoría”. Adicionalmente, se restableció la renovación de la totalidad del Senado cada seis años, coincidente con la elección del Presidente de la República. En opinión del Senador Fernando Ortiz Arana (PRI),

Al iniciarse los trabajos preparatorios para instalar la LVI Legislatura, en el mes de octubre de 1994, el Senado ofreció un panorama contrastante con las legislaturas precedentes. El nuevo Senado, no en el sentido de institución, sino en el de organismo político, hizo evidente una transformación radical en su composición, representación y pluralidad, merced a las reformas hechas a la Constitución Mexicana, el 3 de septiembre de 1993, y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el 25 de septiembre del mismo año.

Estas reformas son el resultado de la evolución natural del país; del crecimiento demográfico; de la transformación democratizadora experimentada por la Colegisladora desde hace más de treinta años y de la necesidad de acompañar este avance democrático en ambas cámaras; de la aparición de nuevas fuerzas políticas y su demanda de aportar al debate político nacional la creatividad de sus ideas en todas las fases del proceso legislativo. [...] la integración senatorial, que durante muchas décadas se desarrolló con la hegemonía de una mayoría, se transformó en una Cámara más plural aumentando el número de senadores de oposición y con una renovada vitalidad en el debate del trabajo legislativo. Esto significó poner en operación cambios que amplían las funciones del Senado, imprimen dinamismo a

las prácticas parlamentarias y perfeccionan la técnica legislativa. Se inauguró una nueva etapa de pluralidad y representatividad sin parangón en favor de un mayor equilibrio con los demás poderes.<sup>148</sup>

Por su parte, el Senador Mauricio Valdés Rodríguez, miembro de la Comisión de Fortalecimiento Municipal en la LVI Legislatura, reconocía que con la reforma de la integración del Senado, más que fortalecerse la representación política-territorial se fortalecía la representación partidaria, al introducirse la representación de las minorías partidistas.<sup>149</sup> En el mismo sentido, Francisco Gil Villegas advertía,

La reforma al artículo 56 para duplicar el número de senadores de 64 a 128, que además introduce una especie de representación proporcional en el Senado que altera básicamente su esencia original de institución por excelencia de representación federativa nacional, al convertirla potencialmente en otra asamblea popular que duplica miméticamente funciones de la Cámara de Diputados, pasó sin mayor discusión en la opinión pública nacional a partir de su promulgación en septiembre de 1993, tal y como lo informó oportunamente del *Diario Oficial*, el viernes 3 y el viernes 24 de septiembre de ese año. Literalmente, para bien o para mal, todo el significado de la vida federativa del país puede verse profundamente afectado por esta reforma que pasó de hecho desapercibida al momento de promulgarse. A pesar de ello, es posible que, para los historiadores constitucionales de la próxima generación, éste sea precisamente uno de los aspectos más relevante para explicar cómo empezó a gestarse la reforma política de fondo en México durante su traumática experiencia de cambio en el fin de siglo.<sup>150</sup>

Finalmente, la reforma electoral de 1996 modificó nuevamente el art. 56 constitucional mediante la introducción del principio de representación proporcional para la integración

<sup>148</sup> "El Senado como Garante del Pacto Federal", *Revista del Senado de la República*, Vol. 1, núm. 1, octubre-diciembre de 1995, p. 21.

<sup>149</sup> "Las relaciones entre las Entidades Federativas y el Poder Legislativo Federal", *Revista de Administración Pública*, n. 92, 1996, pp. 118 s.

<sup>150</sup> "Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, XXXVI (1996), pp. 159 s.

del Senado. Si bien no modificó el número total de senadores (ciento veintiocho), sí modificó el reparto de curules: en cada estado y en el D.F. se elegirían tres senadores, de los cuales dos serían elegidos por el principio de mayoría relativa (suman sesenta y cuatro senadores de mayoría relativa) y el tercero sería asignado a la primera minoría (suman treinta y dos senadores de primera minoría); los treinta y dos senadores restantes serían elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. De manera que con esta reforma hay noventa y seis senadores que mantienen la representación igualitaria de cada entidad federativa y del D.F., y hay treinta y dos senadores que estrictamente sólo representan a los partidos políticos. Por lo demás, se conservó la renovación de la totalidad del Senado cada seis años.

Será necesario realizar estudios dedicados a analizar exclusivamente las consecuencias de esta reforma constitucional que alteró el principio de representación igualitaria de los estados de la federación. En ese sentido, debe destacarse que la fracción del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el Senado de la República solicitó a la Subcomisión redactora del “Dictamen a la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución”, la inserción textual del documento *Reserva de los Senadores de la Fracción Parlamentaria del PRD respecto del Dictamen de Reforma Constitucional en materia de integración del Senado*, en el que se apunta,

...saludamos la presencia de Senadores de representación proporcional que sin duda contribuirá a aumentar la pluralidad que debe prevalecer en esta soberanía. Sin embargo, lamentamos que en la propuesta de modificación al artículo 56 constitucional se introduzca la innovación de que 32 de los 128 Senadores que integran el Senado serán electos por el principio de representación proporcional,

mediante una lista votada en una sola circunscripción que comprendería el territorio nacional. Este mecanismo vulnera la representación federal, pues se puede dar el caso de que en las listas nacionales esté representado en mayor medida un estado.

En virtud de lo anterior, instamos a los integrantes de los otros grupos parlamentarios a que rescatemos el espíritu federalista y juntos nos comprometamos a garantizar que: *“En la ley secundaria se establezca la obligación de integrar la lista nacional con un candidato por cada entidad federativa, para evitar la sobrerrepresentación de algún estado y así el Senado siga siendo la institución garante del Pacto Federal”*.<sup>151</sup>

Como puede observarse, las reformas electorales, propiamente orientadas a modificar el sistema electoral y el sistema de partidos, han modificado la integración del Senado pero, en ninguno de los tres casos, el sentido de tal modificación no ha tenido nada que ver con el carácter o el funcionamiento federalista del Senado, pues, de hecho, ninguna de las tres reformas se planteó tal propósito. Antes bien, tales reformas han tenido como uno de sus propósitos liberalizar gradualmente al sistema político sin perder el control de las instituciones políticas de gobierno.<sup>152</sup>

Sin duda, la relevancia institucional del Senado de la República merecerá mayor atención académica, ahora que ha empezado a formarse una corriente de estudios legislativos en México y, por su puesto, ahora que hay, por un lado, un pluralismo mayor en las Cámaras legislativas locales y federales, y, por otro lado, diferencias en la procedencia partidaria entre algunos gobernadores y los senadores de la misma entidad federativa.

<sup>151</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LVI Legislatura, núm. 2, Primer Periodo Extraordinario, jueves 1 de agosto de 1996.

<sup>152</sup> Al respecto, debe recordarse que, a partir de las reformas electorales en cuestión, la integración plural del Senado ha ido aumentando: desde 1930 y hasta 1988 (con excepción del periodo 1976-1982, en que mediante la coalición PRI-Partido Popular Socialista (PPS) hubo un senador de éste último partido) solamente el PRI

Este último punto es relevante porque, ante la ausencia de canales institucionales de comunicación entre la gubernatura y las senadurías de la misma entidad federativa –en el entendido que los senadores son los representantes de las entidades federativas en el pacto federal–, y ante la diversidad política entre algunos gobernadores y los senadores, seguramente que el Senado podría ser un nuevo elemento de dinamismo en las relaciones intergubernamentales en México. Resulta interesante, a este respecto, el comentario del senador panista por Coahuila (estado gobernado por el PRI), Rosendo Villareal Dávila, Presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal durante la LVI Legislatura,

Considero que, por lo general, los gobernadores todavía no aceptan a los senadores como representantes de los estados en el Pacto Federal, es muy claro que algunos de ellos quisieran seguir siendo los únicos interlocutores ante la Federación y los únicos actores políticos en sus entidades. [Ante el nuevo pluralismo, un senador,] por la naturaleza del cargo debe ser una persona leal a su partido político y simultáneamente, debe ser una persona muy abierta y de amplio criterio, para captar con madurez otras ideas y enriquecer con ellas a su propio partido. Debe ser valiente y mesurado para que pueda expresarse con libertad, sin temor a los ejecutivos federal y de los estados.<sup>153</sup>

### **3.3) Las reformas al Poder Judicial de la Federación**

La última reforma política con impacto en el régimen federal se refiere al Poder Judicial de la Federación. En este caso, se hace referencia a la reforma impulsada por el actual Presidente Ernesto Zedillo, en diciembre de 1994.

---

había tenido presencia en el Senado (PNR-PRM-PRI). Pero, después de 1988, ha empezado a aumentar el número de Senadores provenientes de partidos políticos diferentes al PRI.

<sup>153</sup> “Entrevista a Rosendo Villareal Dávila, Senador del Partido Acción Nacional”, *Revista del Senado de la República*, Vol. 1, n. 1, octubre-diciembre de 1995, pp. 107 s.

Como ya se mencionó, la iniciativa presidencial, aprobada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, destacaba tres materias: las controversias constitucionales, los poderes judiciales de los estados y del D.F., y el Sistema Nacional de Seguridad Pública. En lo sucesivo únicamente analizaré los dos primeros puntos.

No carece de fundamentos afirmar que esta reforma y la del art. 115 constitucional en materia de municipios (1983), han sido las únicas dos reformas que realmente han permitido avances sustantivos en el régimen federal. En el caso de la reforma al Poder Judicial Federal, se adecuó la norma constitucional a una realidad más plural y compleja que involucra a todas las instancias de gobierno. Así lo reconocía la iniciativa presidencial, al señalar que

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.

[...] El Artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados; entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los [tres] mencionados supuestos del Artículo 105 *no prevén muchos de los conflictos* entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando. [...] Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales *es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal*. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico: el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra constitución.<sup>154</sup>

Con la aprobación de la iniciativa presidencial, el número de supuestos relativos a controversias constitucionales aumentó de manera significativa al contemplar once supuestos y no sólo tres como lo hacía la norma anterior. En consecuencia, el nuevo art. 105 de la Constitución federal establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria y con excepción de la materia electoral, de las controversias constitucionales que se susciten entre:

1. la federación y un estado o el D.F.;
2. la federación y un municipio;
3. el Poder Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente;
4. un estado y otro;
5. un estado y el D.F.;
6. el D.F. y un municipio;
7. dos municipios de diversos estados;
8. dos poderes de un mismo estado (sobre la constitucionalidad de sus actos);
9. un estado y uno de sus municipios (sobre la constitucionalidad de sus actos);
10. un estado y un municipio de otro estado (sobre la constitucionalidad de sus actos); y,
11. dos órganos del D.F., o dos municipios (sobre la constitucionalidad de sus actos).

Adicionalmente, se reformó el artículo 106, en el cual se estableció, con base en cuatro supuestos, que “corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley

---

<sup>154</sup> “Iniciativa del Presidente de la República para...”, pp. 2 y 5 (las cursivas son mías).

respectiva, dirimir las controversias que, por razón de su competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal”.

Cabe destacar que, pese al significativo avance del federalismo con esta reforma, continúan excluidas de esta esfera de autoridad dos temas relevantes: la declaración de la desaparición de poderes en un estado, y las controversias por límites geográficos entre los estados, siempre que no sean motivo de un juicio.

Respecto al primer punto, no debe perderse de vista que, en principio, la facultad de intervención en los conflictos suscitados entre dos o más poderes de un estado y el proceso de declaración de la desaparición de poderes deberían corresponderle a la Suprema Corte, en su carácter de tribunal constitucional del federalismo. No obstante, por razones políticas e históricas, ésta última facultad se ha reservado al Senado de la República. Al respecto, Ignacio Marván escribe,

...el Senado mexicano fue restituido en 1874. El objetivo de entonces fue buscar la solución a los conflictos entre el presidente y el Congreso y entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. Por ello, el Senado fue reconstituido como un órgano para moderar y controlar a la Cámara de Diputados pero, al ser restablecido sin la facultad de intervenir en la aprobación del presupuesto de egresos del gobierno federal (quedó desde entonces como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados), fue desprovisto del instrumento constitucional más efectivo para contribuir a la participación de los estados —o de la población de los mismos— en la orientación de las políticas del gobierno federal.

La reforma constitucional de 1874 también dotó al Senado de facultades políticas exclusivas que en realidad le correspondían a la Suprema Corte, como la intervención en los conflictos políticos entre los poderes de un estado o la controvertida facultad de declarar cuándo han desaparecido los poderes de un

estado y de nombrarle, de una terna propuesta por el presidente, un gobernador provisional. [De esta manera,] el Senado mexicano fue convertido de hecho en un órgano de apoyo al Presidente para legitimar sus intervenciones en los estados y facilitar la solución de los conflictos entre éste y el Congreso.

Con la discrecionalidad que permitió la no reglamentación de la intervención federal, a lo largo de 194 años el Senado realizó 79 declaraciones de desaparición de poderes en diferentes estados de la República. Cuatro de ellas tuvieron lugar durante el Porfiriato, 12 durante la Revolución, en el lapso de 1911-1914, y 61 entre 1917 y 1975. Salvo excepciones, el patrón básico de declaraciones de desaparición de poderes fue el conflicto entre el gobernador con el centro y/o conflictos en los estados en que el centro dejó de apoyar al gobernador. En 1978, un año antes de que se instalara la primera legislatura de la reforma política de 1977, el Congreso por fin cumplió con la disposición de expedir la ley reglamentaria de las fracciones V y VI del artículo 76 de la Constitución. A partir de la reglamentación de estas facultades el Senado ya no ha dado trámite a ninguna declaración de desaparición de poderes. Desde entonces, los gobernadores que el presidente decide que abandonen el cargo, lo han hecho persuadidos de que lo mejor es renunciar o pedir licencia ante la legislatura de su estado.<sup>155</sup>

Finalmente, cabe mencionar que con la reforma al Poder Judicial en diciembre de 1994, también se dio paso a modificaciones relativas a los poderes Judiciales de los estados y del D.F. La iniciativa en cuestión hacía referencia a que,

Desde 1928 a la fecha, se han concentrado en el tribunal pleno un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia. [...] Así puede afirmarse que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, además de su importante tarea de impartir justicia, han tenido que ocuparse de la administración de un Poder Judicial cada vez más grande y complejo. En los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces,

<sup>155</sup> "Reflexiones sobre federalismo y sistema...", pp. 159 s.

magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia.

[...] La situación que guardan el gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación tiene una enorme simetría con lo que acontece en los ámbitos estatales y del Distrito Federal. Es una constante que los tribunales supremos en los ámbitos locales tengan a su cargo funciones semejantes a las que hoy en día realiza el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con la excepción hecha del Estado de Sinaloa, donde desde hace años existe un Consejo de Judicatura. El enorme cúmulo de funciones descritas propicia, al igual que en ámbito federal, que los magistrados distraigan buena parte del tiempo que debieran dedicar a las funciones jurisdiccionales. Por ello, si los motivos que justifican la separación funcional y orgánica de las atribuciones jurisdiccionales y administrativas en el Poder Judicial de la Federación subsisten también en el ámbito local, resulta necesario llevar a cabo la consiguiente reforma de estos últimos. En razón de lo anterior, se plantea la derogación del párrafo cuarto de la fracción III de Artículo 116 constitucional, que plantea un esquema de nombramiento rígido para los jueces en los estados. Con ello se posibilita que cada entidad federativa adopte el esquema de organización judicial que considere más conveniente para ampliar los principios de la carrera judicial que enuncia el párrafo segundo de la fracción antes invocada.<sup>156</sup>

En virtud de lo anterior, se impulsó una reforma a la organización de los Poderes Judiciales de la federación y de los estados, creándose el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial Federal, del Distrito Federal y de cada uno de los estados.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>157</sup> Al respecto, puede consultarse el artículo de Héctor Fix-Fierro, "El Consejo de la Judicatura en las entidades federativas. Una evaluación de su marco normativo y diseño institucional", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Núm. 7, enero-marzo de 1999, pp. 123-161.

## **CAPÍTULO IV: FEDERALISMO Y GOBIERNOS DE OPOSICIÓN EN MÉXICO**

### **Introducción**

A lo largo de los último veinte años, el crecimiento de la oposición política en nuestro país ha sido notable y, sin lugar a dudas, puede afirmarse que el pluralismo es el signo de nuestro sistema político a finales del siglo XX. Basta una breve referencia para dar una idea de la magnitud del cambio político: desde 1930 y hasta principios de 1980 (cincuenta años) un solo partido político, el PRI, prácticamente gobernó en los 2,378 municipios que en ese momento conformaban al país, y también gobernada en las treinta y un entidades federativas (incluyendo gubernaturas y congresos locales), en el Distrito Federal, en el Congreso de la Unión y en la Presidencia de la República.

En cambio, para julio de 1999, es decir, casi veinte años después, de los **2,419 municipios** que actualmente conforman el país, el PRI gobierna solamente en 1,383 (57%) y la oposición gobierna en 1,036 (43%); para marzo de 1999, de los **32 congresos locales** (incluida la Asamblea Legislativa del D.F.), el PRI solamente tiene mayoría simple o más en 19 (59%) y la oposición tiene mayoría simple o más en 13 (41%), incluyendo en este caso a la Asamblea Legislativa del D.F.; para agosto de 1999, de las **32 gubernaturas** (incluida la Jefatura de Gobierno del D.F.), el PRI solamente tiene 21 (65%), mientras que la oposición gobierna en 11 entidades (35%) incluido el D.F.; por su parte, en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión (1997-2000), de un total de 500 diputaciones federales, el PRI ganó 239 (47%) y la oposición ganó 261 (53%), mientras que de un total de 129 Senadurías, el PRI tiene 77 (60%) y la oposición 51 (40%); finalmente, la **Presidencia de la República** sigue estando en poder, desde 1929, del mismo partido político: del PRI.

Teniendo como referencia este cambio, en el presente Capítulo trataré de identificar cómo ha impactado la *descentralización del sistema político* en nuestro federalismo, para lo cual revisaré brevemente las experiencias de los gobiernos estatales de oposición de Baja California (1989-1995) y Chihuahua (1992-1998).

Como se verá, si hasta antes de 1980 había una fuerte asociación entre un régimen político centralizado y un sistema político centralizado, después de esa fecha se puede observar una tendencia de separación entre ambos. De manera que, por un lado, el gobierno federal y la Presidencia de la República formal y constitucionalmente todavía concentran, en su carácter de instancias e instituciones de gobierno, un amplio número de facultades a pesar de que, por el otro lado, el presidencialismo y la hegemonía del PRI en el sistema político han ido disminuyendo.

### **1. La descentralización del sistema político**

Al hacer referencia la descentralización del sistema político y su impacto en el federalismo es pertinente hacer dos observaciones. Primero, la alternancia de partidos en alguna gubernatura o presidencia municipal no implica, por sí misma, un cambio en la estructura de gobierno, es decir, quien resulta electo para gobernador o presidente municipal tiene que gobernar, en principio, con los mismos instrumentos políticos y administrativos que estructural o constitucionalmente están a su disposición. Y, en segundo término, no debe perderse de vista que si bien cada nuevo gobernante puede adoptar diferentes formas de gestión pública o “estilos de gobierno”, eso tampoco implica, por sí mismo, un cambio de las facultades o instrumentos de gobierno que constitucionalmente le están asignados al cargo de gobernador o de presidente municipal.

En otras palabras, la descentralización del sistema político no modifica por sí misma la estructura centralizada del régimen de gobierno vigente, el cual, por cierto, reproduce el centralismo político y administrativo de la instancia federal en las instancias estatal y municipal, dando forma, como se analizó en los Capítulos previos, a un régimen de federalismo centralizado.<sup>158</sup>

Una vez hechas esas anotaciones, puede decirse que la actual descentralización del sistema político en materia de federalismo puede observarse mediante dos indicadores: 1) porcentaje de la votación a favor del PRI y a favor de los partidos de oposición a lo largo del tiempo; y 2) número de posiciones de gobierno ganadas por el PRI y por los partidos de oposición, a lo largo del tiempo, en los estados y municipios.

#### **a) Evolución de la votación a favor del PRI y de los partidos de oposición**

La votación a favor del PRI y de los partidos de oposición puede ser otro dato revelador de la descentralización del sistema político, en tanto expresa el apoyo que la población da a otras fuerzas políticas del sistema de partidos. En ese sentido, se observa que el porcentaje de votación a favor del PRI para las elecciones presidenciales de 1982, 1988 y 1994 ha ido disminuyendo (68.4, 50.4 y 48.8%, respectivamente), en tanto que el de la oposición ha ido aumentando (en el caso del PAN, por ejemplo, el porcentaje de la votación nacional a su favor ha sido de 15.7% en 1982, 17.1% en 1988 y de 25.9% en 1994).<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> Esta separación entre la norma y la realidad nos recuerda la milenaria discusión de si es la norma la que debe adaptarse a la realidad o, por el contrario, es la realidad la que tiene que adaptarse a la norma, según polemizaban la escuela de los Glosadores y la escuela de post-glosadores. Ver al respecto, Quentin Skinner, *Los fundamentos del pensamiento político moderno. I: El Renacimiento*, Trad. Juan José Utrilla, México, F.C.E., 1993, p. 29.

<sup>159</sup> Banamex, *México Social 1996-1998 Estadísticas Seleccionadas*, México, División de Estudios Económicos y Sociales, 1998, p. 587.

Por su parte, el porcentaje de la votación a favor del PRI para Diputados Federales también ha descendido desde 1970. En el Cuadro 4.1 se observa que el número de diputados federales del PRI (sumando los de mayoría relativa y de representación proporcional) ha disminuido proporcionalmente desde 1979, y que el número de diputados de oposición ha aumentado proporcionalmente desde ese mismo año, llegando a su máximo en 1997, con 53% del total de diputados federales.

CUADRO 4.1 PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN A FAVOR DE PRI PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES (1970-1997)				
AÑO	LEGISLATURA	DIPUTADOS PRI / TOTAL	%	% OPOSICIÓN
1970	XLVIII	178 / 213	83	17
1973	XLIX	189 / 231	81	19
1976	L	195 / 237	82	18
1979	LI	296 / 400	74	26
1982	LII	299 / 400	74	26
1985	LIII	289 / 400	72	28
1988	LIV	260 / 500	52	48
1991	LV	320 / 500	64	36
1994	LVI	300 / 500	60	40
1997	LVII	239 / 500	47	53

Fuente: Elaboración propia con datos de Benemex, *México Social 1996-1998*, p. 600.

Algo similar se observa en la votación a favor del PRI para Senadores de la República, pues a partir de 1994 el número proporcional de Senadores del PRI ha disminuido y ha aumentado proporcionalmente el número de Senadores de la oposición. En efecto, en 1988 el PRI tenía 60 Senadores de un total de 64 (94%), en 1991 tuvo 61 de 64 (95%), en 1994 tuvo 95 de 128 (74%) y en 1997 tuvo 77 de 128 senadores (60%).<sup>160</sup>

Finalmente, por lo que respecta a las elecciones estatales y locales en cada uno de los estados del país, también se observa una tendencia claramente descendente de la votación a favor del PRI para elegir gobernador, congreso local y ayuntamientos en las treinta y un

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 602.

entidades federativas del país desde 1975, y del Distrito Federal desde la misma fecha.<sup>161</sup>

En el siguiente inciso se presenta este último aspecto.

#### **b) Posiciones de gobierno estatal y municipal por partido político**

La descentralización del sistema político en materia de federalismo se observa claramente en el creciente número de posiciones de gobierno, estatal y municipal, ganadas por los partidos de oposición. Al respecto, conviene distinguir entre lo que se ha denominado “gobiernos de oposición” y “gobiernos divididos”.

La noción de *gobiernos de oposición* se refiere a una situación en la que los gobernantes de dos o más instancias de gobierno (por ejemplo federal y estatal o estatal y municipal) provienen de diferentes partidos políticos, de manera que, al margen de los vínculos institucionales que pudiera haber entre las dos o más instancias de gobierno, no hay vínculos partidistas entre ellos.

Por su parte, la noción de *gobiernos divididos* hace referencia a una situación en la que, “en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al Presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50% + 1 de los escaños de la Asamblea Legislativa (o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral)”.<sup>162</sup>

<sup>161</sup> Véanse las graficas por entidad federativa y del D.F., de Banamex, *op. cit.*, pp. 702-733.

<sup>162</sup> Alonso Lujambio(edit.), *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, UAM-IFE-CNCPyAP, 1996, p. 9.

Cabe señalar que, en el momento actual, tanto los gobiernos de oposición como los gobiernos divididos son una muestra fehaciente de la descentralización del sistema político, del creciente pluralismo y del desarrollo del electorado, el cual diferencia su voto para elegir entre los múltiples cargos de representación popular y de gobierno.

No obstante, en el caso del federalismo y las relaciones intergubernamentales resulta más relevante analizar a los gobiernos de oposición, porque esto supone la interacción de dos o más instancias e gobierno (federal, estatal y municipal). Ciertamente, las relaciones intergubernamentales no se limitan a la interacción de los poderes ejecutivos o de las administraciones públicas de diferentes instancias de gobierno, sino que también abarcan las relaciones que pudieran establecerse entre los poderes judiciales o los poderes legislativos de dos o más instancias de gobierno. Un buen ejemplo de esto último es el *Convenio de Coordinación que celebran la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y el H. Congreso del Estado de Tlaxcala, con el objeto de realizar el seguimiento y evaluación del ejercicio del ramo 33 y de los recursos reasignados previstos en los presupuestos de egresos de la Federación correspondientes a los ejercicios de 1997, 1998 y 1999.*<sup>163</sup>

Una vez hecha esta distinción entre gobiernos de oposición y gobiernos divididos, podemos volver a los indicadores de la descentralización del sistema político en materia de federalismo. En el caso de los gobiernos municipales de oposición, Lorenzo Meyer precisa que, “en realidad, no fue sino hasta 1946 cuando por fin se dio el primer caso en el México

---

<sup>163</sup> Véase el Diario Oficial de la Federación, lunes 2 de agosto de 1999, Primera Sección, pp. 2-5.

posrevolucionario de un ayuntamiento en manos de la oposición [representada por la Unión Cívica Neolonesa]. Ese caso excepcional fue el de León, Guanajuato”.<sup>164</sup>

Trece años después, recuerda el mismo autor, la oposición volvería a ganar otra presidencia municipal en la ciudad de San Luis Potosí, con el doctor Salvador Nava a la cabeza de la Unión Cívica Potosina, en 1959. Y para 1974, el PAN lograría que se le reconociera su triunfo en tres municipios del estado de Chihuahua (Ojinaga, Julimes y Belisario Domínguez). En 1980 la COCEI ganaría el ayuntamiento de Juchitán; el Partido Socialista de los Trabajadores el de Ensenada (1983); el Partido Demócrata Mexicano ganaría el ayuntamiento de Guanajuato (1983); el Frente Cívico Potosino el de San Luis Potosí (1983), por mencionar algunos avances de la oposición.

Para el periodo 1988-1991, de los 2,387 municipios que formaban al país, 2,151 estaban presididos por el PRI (90%) y 236 por la oposición (10%), con el PAN a la cabeza (50 municipios) seguido por el PRD (40 municipios).<sup>165</sup> Para abril de 1994, esta proporción prácticamente se mantenía, pues de los 2,392 municipios del país (había aumentado en cinco el número total de municipios), 2,165 eran presididos por el PRI (90.5 %) y la oposición gobernaba en 227 (9.5%), nuevamente con el PAN a la cabeza (103 municipios) seguido del PRD (85 municipios).<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> “El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades”, en Mauricio Merino Huerta (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, p. 244.

<sup>165</sup> Los datos corresponden al Cuadro 12 “Ayuntamientos por partido político Dic. 1988-Nov. 1991”, de Presidencia de la República, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. 1988-1994*, México, Unidad de la Crónica Presidencial, 1994, p. 462.

<sup>166</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Estadísticas Municipales*, citado por Alicia Ziccardi, “Gobiernos locales: problemas de la representación y la participación ciudadana”, en *Democracia y Municipios en México*, p. 99.

Sin embargo, esta proporción ha cambiado significativamente para julio de 1999, ya que de los 2,419 municipios que conforman el país (de abril de 1994 a julio de 1999 se ha incrementado en 27 el número total de municipios), el PRI gobierna solamente en 1,383 (57%) y la oposición gobierna en 1,036 municipios (43%), nuevamente con el PAN a la cabeza (287 municipios) pero prácticamente igualado por el PRD (278 municipios).<sup>167</sup>

En el caso de las gubernaturas de oposición, prácticamente desde la formación de partido oficial, 1929, y hasta 1989, no se registró ningún triunfo de la oposición en alguna gubernatura de las treinta y un existentes en el país. Fue hasta 1989 cuando la oposición, en este caso representada por el PAN, ganó su primera gubernatura en el estado de Baja California, y posteriormente, en 1992, por primera vez la oposición, otra vez representada por el PAN, ganaría tanto la gubernatura de un estado como la mayoría del congreso local, como sucedió en el estado de Chihuahua. En otros casos, la oposición obtendría, mediante negociaciones políticas con el Presidente de la República, algunas gubernaturas interinas, como la de Guanajuato en 1991. En el Cuadro 4.2 se presenta una lista actualizada de las gubernaturas de oposición a julio de 1999.

CUADRO 4.2 GUBERNATURAS DE OPOSICIÓN (1989-1999)		
AÑO	ESTADO	PARTIDO POLITICO
1989	Baja California	PAN Ernesto Ruffo Appel
1991	Guanajuato	PAN Carlos Medina Plascencia (Gobernador Interno)
1992	Chihuahua	PAN Francisco Barrio Terrazas
1994	Guanajuato	PAN Vicente Fox Quezada
1995	Jalisco	PAN Alberto Cárdenas Jiménez
1995	Baja California	PAN Héctor Terán Terán

<sup>167</sup> Información tomada de Cedemun, "Composición política de los municipios en México", [www.cedemun.gob.mx/filiación.htm](http://www.cedemun.gob.mx/filiación.htm) Ciertamente que para un análisis estrictamente electoral, el número de gobiernos de oposición dice muy poco por sí mismo, pues habría que saber más sobre las características del municipio o del estado gobernado por la oposición. No obstante, para los propósitos de esta tesis es suficiente con mostrar el dato relativo al crecimiento de los gobiernos de oposición.

1997	Querétaro	PAN Ignacio Loyola Vera
1997	Nuevo León	PAN Fernando Canales Clariond
1997	Jefatura de Gobierno del DF	PRD (Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano)
1998	Zacatecas	PRD Ricardo Monreal Ávila
1998	Tlaxcala	PRD-PT-PVEM Alfonso Sánchez Anaya
1998	Aguascalientes	PAN Felipe González González
1999	Baja California Sur	PRD-PT Leonel E. Cota Montaño
1999	Nayarit	PRD-PAN-PT-PRS

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes.

De manera que para agosto de 1999, de un total de 32 gubernaturas (incluyendo a la Jefatura de Gobierno del D.F.), el PRI sólo tiene 21 gubernaturas (65%), y la oposición las 11 posiciones restantes (35%), con el PAN a la cabeza (6 gubernaturas), seguido de las coaliciones opositoras (3 gubernaturas), y finalmente el PRD (2 gubernaturas), según se observa en el Cuadro 4.3

<b>CUADRO 4.3</b>		
<b>PARTIDOS POLÍTICOS GOBERNANTES POR ENTIDAD FEDERATIVA (agosto de 1999)</b>		
<b>ENTIDAD</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>NOMBRE DEL GOBERNADOR</b>
<b>PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)</b>		
Campeche	PRI	Antonio González Curi
Chiapas	PRI	Roberto Armando Albores Guillén (sustituto)
Chihuahua	PRI	Patricio Martínez García (recuperó la gubernatura en 1998)
Coahuila	PRI	Rogelio Montemayor Seguy
Colima	PRI	Fernando Moreno Peña
Durango	PRI	Ángel Sergio Guerrero Mier
Estado de México	PRI	César Camacho Quiroz (en las elecciones de 1999 ganó el candidato del PRI Arturo Montiel Rojas, por lo que en principio esta entidad será gobernada por el PRI de 1999 a 2005)
Guerrero	PRI-PRS	René Juárez Cisneros
Hidalgo	PRI	Manuel Ángel Nuñez Soto
Michoacán	PRI	Victor Manuel Tinoco Rubi
Morelos	PRI	Jorge Morales Barud (sustituto)
Oaxaca	PRI	José Murat Casab
Puebla	PRI	Melquiades Morales Flores
Quintana Roo	PRI	Joaquín Hendricks Díaz
San Luis Potosí	PRI	Fernando Silva Nieto
Sinaloa	PRI	Juan Sigfrido Millán Lizárraga
Sonora	PRI	Armando López Nogales
Tabasco	PRI	Victor Manuel Barceló Rodríguez (sustituto)
Tamaulipas	PRI	Tomás Yarrington Ruvalcaba
Veracruz	PRI	Miguel Alemán Velasco
Yucatán	PRI	Victor Cervera Pacheco
<b>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN)</b>		
Aguascalientes	PAN	Felipe González González
Baja California	PAN	Alejandro González Alcocer (sustituto de Héctor Terán terán, quien falleció siendo gobernador constitucional. Este estado registra el primer caso de elección consecutiva del PAN en la gubernatura)
Guanajuato	PAN	Ramón Martín Huerta (sustituto del gobernador constitucional Vicente Fox Quezada)
Jalisco	PAN	Alberto Cárdenas Jiménez
Querétaro	PAN	Ignacio Loyola Vera
Nuevo León	PAN	Fernando Canales Clariond

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD)		
Distrito Federal	PRD	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (Jefe de Gobierno)
COALICIONES DE PARTIDOS		
Zacatecas	PRD-PT-PVEM	Ricardo Monreal Ávila
Tlaxcala	PRD-PT-PVEM	Alfonso Sánchez Anaya
Baja California Sur	PRD-PT	Leonel E. Cota Montaño
Nayarit	PAN-PRD-PT-PRS	Antonio Echeverría Domínguez
Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, "Población gobernada por partido político al 10 de agosto de 1999", <a href="http://www.gobernacion.gob.mx/Props_def/temint/dem/mex/pogo.html">www.gobernacion.gob.mx/Props_def/temint/dem/mex/pogo.html</a>		

Finalmente, por lo que se refiere a los gobiernos divididos, se puede decir que hasta 1989 no se había presentado tal experiencia. Fue sólo hasta el triunfo del PAN en la gubernatura de Baja California que el gobernador no contó con mayoría legislativa en el congreso local, constituyéndose así la primera experiencia de gobierno en México, tanto en el ámbito nacional como en el estatal. Por lo demás, cabe hacer notar que en 1992, en el estado de Chihuahua, el PAN ganó tanto la gubernatura como la mayoría del congreso local y, a pesar de que esta situación no implicó la existencia de un gobierno dividido, sí fue, en cambio, la primera experiencia estatal en la que un partido de oposición gana ambas posiciones.<sup>168</sup>

En el periodo de 1989 a 1997 se presentaron nueve experiencias de gobiernos divididos en las entidades federativas, según se muestra en el Cuadro 4.4. Estas experiencias correspondieron a los estados de Baja California (1989 y 1992), Guanajuato (1991 y 1994), Baja California Sur (1993), Chihuahua (1995), Aguascalientes (1995), México (1996) y Coahuila (1996).<sup>169</sup>

<sup>168</sup> Véase el artículo de Carlos Alba Vega, "Chihuahua, ¿Una alternativa sin alternativa?", en Rafael Loyola Díaz (coord.), *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*, México, Flacso-UNAM-Juan Pablos Editor, 1997, pp. 347-410.

<sup>169</sup> Para revisar la experiencia de los gobiernos de oposición en Baja California (1989-1995), Guanajuato (1991-1996), Chihuahua (1992-1996), Baja California Sur (1993-1996) y Aguascalientes (1995-1996) puede consultarse el libro Alonso Lujambio (edit.), *Gobiernos divididos...*

<b>CUADRO 4.4</b>				
<b>GOBIERNOS DIVIDIDOS EN LA REPÚBLICA FEDERAL MEXICANA (1989-1997)</b>				
<b>AÑO ELECCIÓN</b>	<b>DE</b>	<b>ESTADO</b>	<b>PARTIDO DEL GOBERNADOR</b>	<b>LEGISLATURA LOCAL</b>
1989		Baja California	PAN	XIII (1989-1992)
1991		Guanajuato	PAN	LV (1991-1994)
1992		Baja California	PAN	XIV (1992-1995)
1993		Baja California Sur	PRI	VII (1993-1996)
1994		Guanajuato	PAN	LVI (1994-1997)
1995		Chihuahua	PAN	LVIII (1995-1998)
1995		Aguascalientes	PRI	LVI (1995-1998)
1996		México	PRI	LIV (1996-1999)
1996		Coahuila	PRI	LIV (1997-2000)

Fuente: Alonso Lujambio, "Estudio Introductorio", en Alonso Lujambio, *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, p. 14.

Finalmente, para marzo de 1999, de los 32 congresos locales (incluida la Asamblea Legislativa del D.F.), el PRI solamente tiene mayoría simple o más en 19 congresos locales (59%) y la oposición tiene mayoría simple o más en 13 congresos locales (41%), incluyendo en este caso a la Asamblea Legislativa del D.F., según se aprecia en el Cuadro 4.6 Adicionalmente, no debe perderse de vista que en la instancia nacional de gobierno también hay un gobierno dividido, pues el partido del Presidente de la República (PRI) es minoría en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (sólo tiene el 47% del número total de diputados federales).

<b>CUADRO 4.5</b>						
<b>SITUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO EN MATERIA DE FEDERALISMO A MARZO DE 1999</b>						
<b>ESTADO</b>	<b>GOBERNADOR</b>	<b>CONGRESO LOCAL</b>			<b>MUNICIPIOS DEL ESTADO</b>	
		<b>MAYORÍA</b>	<b>1 fuerza opositora</b>	<b>2 fuerza opositora</b>	<b>Mayoría</b>	<b>1 fuerza opositora</b>
Aguascalientes	PAN	PAN (17 de 27)	PRI (9)	PRD (1)	PAN (6 de 11)	PRI (5)
Baja California	PRI	Ninguno (total 25)	PRI (11) Y PAN (11)	PRD (3)	PAN (3 de 5)	PRI (2)
Baja California Sur	PRD-PT	PRI (11 de 25)	PAN (5)	PRD (1)	COALICIÓN (3 de 5)	PAN (1) y PRI (1)
Campeche	PRI	PRI (19 de 35)	PRD (12)	PAN (3)	PRI (9 de 11)	PRD (1) Y CONSJ. MUN. (1)
Coahuila	PRI	Ninguno (16 de 32)	PRI (16)	PAN (9)	PRI (28 de 38)	PAN (9)
Colima	PRI	Ninguno (10 de 20)	PRI (10)	PAN (7)	PRI (5 de 10)	PAN (4)
Chiapas	PRI	PRI (26 de 40)	PRD (6)	PAN (5)	PRI (87 de 111)	PRD (18)
Chihuahua	PRI	PRI (18 de 33)	PAN (12)	PRD (3)	PRI (47 de 67)	PAN (18)
Distrito Federal	PRD	PRD (37 de 66)	PAN (11) y PRI (11)			
Durango	PRI	PRI (14 de 25)	PAN (4)	PRD (2)	PRI (30 de 39)	PAN (5)
Guanajuato	PAN	PAN (16 de 30)	PRI (11)	PRD (5)	PAN (20 de 46)	PRI (19)
Guerrero	PRI	PRI (30 de 46)	PRD (12)	PAN (1)	PRI (54 de 76)	PRD (19)
Hidalgo	PRI	PRI (18 de 27)	PAN (4) Y PRD (4)		PRI (73 de 84)	PAN (2)

Jalisco	PAN	Ninguno (total 40)	PAN (20)	PRI (16)	PRI (70 de 124)	PAN (40)
México	PRI	Ninguno (total 75)	PRI (30)	PAN (22)	PRI (73 de 122)	PRD (26)
Michoacán	PRI	PRI (18 de 30)	PRD (7)	PAN (4)	PRI (74 de 113)	PRD (29)
Morelos	PRI	Ninguno (total 30)	PRI (12) Y PRD (12)	PAN (5)	PRI (17 de 33)	PRD (13)
Nayarit	PRI	PRI (20 de 30)	PAN (5)	PRD (3)	PRI (19 de 20)	PAN (1)
Nuevo León	PAN	PAN (23 de 42)	PRI (14)	PRD (2) Y PT (2)	PRI (34 de 51)	PAN (15)
Oaxaca	PRI	PRI (25 de 42)	PRD (13)	PAN (4)	PRI (112 de 570)	PRD (30) Y 418 por usos y c.
Puebla	PRI	PRI (26 de 39)	PAN (7)	PRD (4)	PRI (182 de 217)	PAN (15) Y PRD (15)
Querétaro	PAN	Ninguno (total 25)	PAN (11)	PRI (10)	PRI (14 de 18)	PAN (4)
Quintana Roo	PRI	PRI (14 de 25)	PAN (7)	PRD (3)	PRI (8 de 8)	
San Luis Potosí	PRI	PRI (14 de 27)	PAN (9)	PRD (2)	PRI (34 de 58)	PAN (15)
Sinaloa	PRI	PRI (23 de 40)	PAN (11)	PRD (5)	PRI (14 de 18)	PAN (3)
Sonora	PRI	Ninguno (total 33)	PRI (14)	PRD (9)	PRI (44 de 72)	PAN (17)
Tabasco	PRI	PRI (19 de 31)	PRD (11)	PAN (1)	PRI (17 de 17)	
Tamaulipas	PRI	PRI (20 de 32)	PAN (6) Y PRD (6)		PRI (40 de 43)	PRD (2)
Tlaxcala	PRD-PT-PVEM	PRI (17 de 32)	PRD (8)	PAN (3)	PRI (44 de 60)	PRD (8)
Veracruz	PRI	PRI (27 de 45)	PAN (9)	PRD (8)	PRI (103 de 210)	PRD (59)
Yucatán	PRI	PRI (15 de 25)	PAN (8)	PRD (2)	PRI (93 de 106)	PAN (9)
Zacatecas	PRD-PT-PVEM	Ninguno (total 30)	PRI (12)	PRD (10)	PRI (33 de 56)	PAN (10) Y PRD (10)

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, "Población gobernada por partido político al 10 de agosto de 1999", [www.gobernacion.gob.mx/Props\\_def/temint/demmex/pogo.html](http://www.gobernacion.gob.mx/Props_def/temint/demmex/pogo.html) (para gubernaturas); [www.gobernacion.gob.mx/Props\\_def/temint/demmex/con\\_loc.html](http://www.gobernacion.gob.mx/Props_def/temint/demmex/con_loc.html) (para congresos locales); y [www.cedemun.gob.mx/filiacion.html](http://www.cedemun.gob.mx/filiacion.html) para (para municipios).

Como se observa en el Cuadro 4.5, en veinte estados (incluyendo al D.F.) un mismo partido tiene la gubernatura, la mayoría del congreso local y el mayor número de municipios de la entidad (por ejemplo, el PAN en Aguascalientes, Guanajuato, y el PRD en el D.F., y del PRI en otros 17 estados); en cuatro estados el partido en la gubernatura es diferente al de la mayoría legislativa y ambos son diferentes al de la mayoría de municipios (Baja California, Jalisco, Querétaro y Zacatecas); mientras que en otros ocho casos hay una especie de "sándwich", pues un mismo partido domina dos posiciones menos la tercera (gubernatura, congreso o municipios), como acontece en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Sonora y Tlaxcala

## 2. Descentralización del sistema político y centralización del régimen político

Como se desprende de las páginas anteriores, el sistema político está viviendo un claro proceso de descentralización del poder que, para el caso del federalismo, se expresa en un

creciente número de gobiernos municipales y estatales de oposición a lo largo y ancho del territorio nacional.

No obstante lo anterior, esta descentralización del sistema político no corresponde al centralismo que todavía caracteriza a la estructura de nuestro régimen federal de gobierno, según se analizó en los Capítulos II y III. Esto quiere decir que, una vez elegido un gobierno de oposición, el gobernador o el presidente municipal en turno, independientemente de su programa de gobierno y del estilo de gestión pública que pretenda impulsar, debe gobernar a partir de la misma estructura de gobierno y con las mismas leyes y facultades con que han gobernado sus predecesores, aunque hayan sido de otro partido político.

Este punto nos podría llevar al tema de qué tan público y democrático es el diseño institucional de nuestro régimen político, o, por el contrario, qué incentivos define para que los procesos de gobernación y de gestión pública sean cerrados y autoritarios. Al respecto, Tonatiuh Guillén explica, poniendo como ejemplo el caso de los municipios, que

...El fortalecimiento de los gobiernos estatales o municipales por sí mismo no construye una relación democrática con la sociedad local, ni define mejores condiciones de calidad de vida. Y esto es así porque la descentralización [del sistema político] se asienta sobre una herencia institucional que pertenece al modelo autoritario del sistema político, que impone fuertes restricciones a la representación política y a la participación ciudadana, como de ordinario puede observarse en el funcionamiento de los gobiernos municipales o en los congresos y gobiernos estatales.

[En ese sentido], hay que advertir sobre el rezago del diseño institucional del ayuntamiento, reminiscencia de una tradición medieval española, que constituye un freno que operativamente se traduce en escasa eficiencia y poca permeabilidad

social en las decisiones de gobierno. [...] Es cierto que la competitividad [electoral] efectivamente ha estimulado la modernización instrumental de los gobiernos municipales, pero no ha afectado lo suficiente su estructura política. [Con la alternancia de diferentes partidos en el gobierno] pueden modificarse los contenidos de las políticas y sus destinatarios, pero al mismo tiempo persistir los procedimientos de decisión autoritarios implícitos en el diseño institucional de los ayuntamientos.

[En suma], más que la falta de disposición de los actores políticos, que eventualmente pudieran estar abiertos a establecer prácticas no autoritarias de gobierno, es el diseño de la institución —organización, normas y prácticas internas—la que materialmente conduce a la repetición del viejo modelo que margina a la sociedad local de la toma de decisiones. [...] Es el caso del cabildo, el cuerpo político del ayuntamiento, que por sus condiciones tiene capacidad de influir en todo el aparato de gobierno, tanto por acción como por omisión. [...] Las reglas de integración de los cabildos permiten al partido ganador de la elección un control absoluto de este cuerpo colegiado. [Y] en contraste con lo establecido por la fracción VIII del art. 115 de la Constitución federal, [no todas] las legislaciones electorales de los estados han cumplido el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos. La paradoja es que a los regidores de los partidos minoritarios formalmente se les denomine de “representación proporcional” cuando en realidad son regidores de un sistema que reconoce reducidas cuotas máximas a las minorías, independientemente de los resultados de la elección.

...Por otra parte, además de las frágiles pluralidad política y legitimación social de las políticas de gobierno implicadas en la integración de los cabildos municipales, existe un aspecto decisivo de la institución municipal: su funcionamiento presidencialista. Definido el presidencialismo por el poder hegemónico que ejerce el presidente municipal en las decisiones del cabildo y en las acciones administrativas, su posibilidad material se asienta en dos estructuras, en la integración no plural del cabildo y en el sistema de elección del cabildo por planillas. Más allá de si entendemos al presidencialismo como una actitud o como un “estilo” de gobierno —sin excluir las fuentes culturales que lo influyen—, su existencia depende de lo que genéricamente hemos denominado el diseño

institucional de los ayuntamientos, que en este caso se articula con la política interna de los partidos. [...] De esta manera, ni siquiera existe la posibilidad de la *negociación política* de las decisiones, que en esencia termina siendo prerrogativa del partido mayoritario.<sup>170</sup>

Este desfase entre la descentralización del *sistema político* y el centralismo del *régimen político* representa una de las limitaciones u obstáculos más importantes que enfrenta el cambio político del federalismo mexicano: por un lado, el sistema político federal muestra una clara tendencia descentralizadora con el aumento de los gobiernos municipales y estatales de oposición; pero, por el otro lado, el régimen político federal mediante el cual debe gobernar la oposición tiene un diseño institucional cerrado y centralizado.

A lo anteriormente señalado podría añadirse que, al debilitamiento de la centralización ejercida por el PRI en las tres instancias de gobierno, han seguido nuevas tendencias de centralización en los partidos políticos de oposición, principalmente del PAN y del PRD. Es decir, en lugar de un solo partido centralizador ahora tenemos cuando menos tres partidos centralizadores.

Para poder apreciar mejor la tensión entre la descentralización del sistema y la centralización del régimen, analizaré, brevemente, algunas experiencias derivadas de los gobiernos estatales de oposición de Baja California (1989-1995) y Chihuahua (1992-1998).

---

<sup>170</sup> *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, M.A. Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte, 1996, pp. 20, 23, 158, 162 s., 169 s, 175 s. y 179.

### **a) El caso de Baja California (1989-1995)**

En el estado de Baja California se presentó la primera experiencia de alternancia en una gubernatura. El panista Ernesto Ruffo Appel, quien ya había sido presidente municipal de Ensenada, ganó las elecciones de 2 de julio de 1989 al obtener 203 mil 943 votos contra los 163 mil 237 de la candidata del PRI, Margarita Ortega.<sup>171</sup> El primer gobernador de oposición tomó posesión de su cargo el 1° de noviembre de 1989, contando con la asistencia del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari. Sin duda, la disposición política de éste último para reconocer el triunfo opositor fue un elemento vital para aceptar la primera derrota electoral estatal del PRI, así como el interés del gobierno del Presidente para dar una muestra a la comunidad internacional de los nuevos tiempos políticos de la nación mexicana.<sup>172</sup>

Este hecho despertó grandes expectativas en la oposición del país, así como numerosas inconformidades en la clase política priísta. Entre las preguntas del momento estaban qué tipo de relaciones iban a darse entre el gobierno federal y el primer gobierno estatal de oposición; cuál iba a ser el impacto para el priísmo nacional y especialmente el local, al tener que aprender a ser, por primera vez en su historia, un partido de oposición; cómo afectaría este gobierno de oposición al sistema político mexicano; qué tipo de programa de

<sup>171</sup> Para una crónica del proceso electoral y aspectos generales de este gobierno pueden consultarse los siguientes tres libros: Rafael Pérez Franco (coord.), *Baja California: la experiencia de gobierno 1989-1995*, México, Fundación Rafael Preciado, 1996; Irma Campuzano Montoya, *Baja California en tiempos del PAN*, México, La Jornada Ediciones, 1995; y Jorge García Montaño, *Baja California: los desencuentros del cambio, 1991-1996*, México, Hoja Casa Editorial, 1997.

<sup>172</sup> En una entrevista concedida a la revista *Proceso* en 1993, a la pregunta "¿El reconocimiento de su triunfo electoral, fue decisión del presidente Salinas?" respondió "A como veo las coasa ahorita, sí. Fue una decisión directa del Presidente. El fue el que designó a la candidata del PRI (Margarita Ortega); él vio cómo se dieron los apoyos para la campaña de su partido, y él fue quien decidió que se me reconociera mi triunfo al ver que yo tenía la mayoría de votos. No hay otra explicación". Véase el artículo de Francisco Ortiz Pinchetti, "Presidencialismo o democracia, la disyuntiva en 1994: Ruffo", *Proceso*, Núm. 862, 10 de mayo de 1993, p. 20.

gobierno iba a impulsar el gobernador de oposición; y, desde luego, cuál sería la repercusión de este hecho histórico para el federalismo mexicano.

De los puntos anteriores y para los propósitos de esta tesis, conviene destacar solamente tres puntos: 1) cuál era el plan del primer gobierno estatal de oposición, especialmente en materia de federalismo; 2) cuáles fueron los principales conflictos que tuvo con el gobierno federal; 3) cómo se caracterizó el federalismo fiscal.

#### **a.1) El Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995**

La primera observación que debe hacerse, por obvia que parezca, es que el primer gobierno estatal de oposición del país inició su mandato cumpliendo con las normas constitucionales federales y estatales que le ordenaban formular un plan estatal de desarrollo dentro de los primeros seis meses posteriores a la toma de posesión del cargo. En consecuencia, el 9 de marzo de 1990, el gobernador constitucional, Ernesto Ruffo Appel (1989-1995), presentó el Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995 (PED), cumpliendo “de esta manera, con la obligación que nos marca la Ley de Planeación el Estado [para lo cual] procuramos que el plan estatal mantuviera congruencia con el [plan] nacional. [...] Todas las acciones que realicen las dependencias del gobierno estatal, estarán enmarcadas dentro de los lineamientos en él establecidos. Al gobierno federal solicitamos su apoyo y colaboración para llevar adelante los propósitos fijados”.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, *Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995*, Coplade, Mexicali, p. i.

De la lectura del PED se desprenden los siguientes puntos en materia de federalismo y relaciones intergubernamentales:

▸ La vida institucional de la república federal requiere que cada nivel de gobierno asuma las facultades que le otorga la Constitución federal, así como realizar acciones concertadas y coordinadas entre los tres niveles de gobierno.

▸ El fortalecimiento del federalismo sólo puede llevarse a cabo mediante el pleno ejercicio del municipio libre. Por eso, se propone que los municipios del estado ejerzan a lentitud su facultad de prestar servicios públicos y recibir los ingresos correspondientes. No obstante, “los rezagos y las malas condiciones financieras en que actualmente se encuentran los organismos y dependencias estatales que aún ofrecen los servicios públicos que corresponde prestar a los municipios, impiden que de inmediato sean transferidas al ámbito municipal, pues impactarían negativamente en las finanzas municipales. De manera subsidiaria nos proponemos sanear y regularizar las condiciones de operación de estos servicios, para que en el momento más oportuno, de manera coordinada y concertada con las autoridades municipales, pasen a su natural y constitucional esfera de competencia” (p. 15 PED).

▸ Se propone promover la concertación de las autoridades agrarias federales y estatales, a fin de acelerar los procedimientos de titulación, ampliación y reconocimiento de los derechos agrarios

▸ Se propone establecer sistemas de coordinación entre las diversas autoridades federales y locales que luchan contra el narcotráfico.

▸ Se propone dar continuidad al proceso de descentralización de los servicios de salud, según el decreto presidencial del 8 de marzo de 1984 y el Convenio Único de Desarrollo firmado el mismo año.

▸ El capítulo XI “La descentralización y pacto federal” del PED, reconoce que los recursos destinados a la inversión pública se determinan bajo criterios y normas definidos unilateralmente por la federación.

► Finalmente, para disminuir la centralización que hay en la administración pública estatal, se propone modernizar dicha administración, desregular y simplificar acciones y procedimientos, fortalecer el sistema de programación-presupuestación, y fortalecer el sistema estatal de planeación, mediante la coordinación, control y evaluación de las acciones de las instancias federal, estatal y municipal.

### **a.2) Relación intergubernamental con el gobierno federal**

A lo largo de sus seis años de gobierno, Ruffo tuvo dos problemas fundamentales con el gobierno federal: 1) el Pronasol y 2) el centralismo fiscal.

En términos generales, Ruffo expresó, en diversas entrevistas, que su trato con el gobierno federal era cordial pero de pocos resultados. En 1993, durante su cuarto año de gobierno, Ruffo explicaba que,

Me toca hacer planteamientos, proposiciones, gestiones y pasan los días, las semanas los meses. Al principio encuentro todas las puertas abiertas en las dependencias del gobierno federal. Luego empiezo a ver que siguen igual de abiertas, que los funcionarios me reciben, pero no hay resultados. Las cosas se atorán, no se resuelven. Todavía pienso yo que es asunto de las diferentes corrientes políticas dentro del gobierno. Sigo viendo al Presidente y me continúa dando atención y una dirección en la forma de resolver los asuntos. Y nada: El tiempo sigue pasando y las pocas cosas que salen se logran muy difícilmente.<sup>174</sup>

En el marco de esta relación, un asunto que originó tensiones en las relaciones intergubernamentales federación-estado fue la actividad del Pronasol en Baja California y la instrumentación, por parte del gobierno estatal, de un programa similar denominado “Programa Estatal Voluntad”. Cabe destacar que una de las primeras discusiones en la

---

<sup>174</sup> Entrevista con Ortiz Pinchetti, *op. cit.*, p. 21.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) del Ejecutivo Federal era si debía o no incluir a Baja California como destinatario de recursos federales.<sup>175</sup>

Esta discusión se gravó cuando el gobierno de Ruffo decidió no coordinarse con la federación para apoyar las actividades del Pronasol. De hecho, durante 1990, 1991 y 1992 la inversión pública total en el estado registró en ceros los rubros de “Niños de Solidaridad”, “Mujeres en Solidaridad” y “Fondos de Solidaridad para el desarrollo de los pueblos indígenas”, y sólo a partir de 1993 empezó a registrarse inversión pública en estos rubros.<sup>176</sup> Pese a lo anterior, algunos recursos del Pronasol fluyeron a Baja California mediante convenios firmados con organizaciones ya constituidas, y posteriormente, con la transformación de la Sedue en Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la creación de los Convenios de Desarrollo Social (Codesol), algunos municipios del estado empezaron a colaborar con la federación.

Según recuerda Irma Campuzano, en 1991 Ruffo denunció que en Tijuana el Pronasol había ejercido recursos por 20 mil millones de pesos durante los meses previos a la celebración de las elecciones municipales, por lo que era necesario iniciar una contraofensiva contra el programa del Presidente de la República. De esta manera, el 21 de febrero de 1992 inició el Programa Estatal Voluntad, el cual tuvo múltiples fricciones con el entonces subdelegado de la Sedesol en el Baja California, Jaime Martínez Veloz.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Véase al respecto el libro de Irma Campuzano, *Baja California...*, p. 192.

<sup>176</sup> Véase al respecto Ernesto Ruffo, *VI Informe de Gobierno. Anexo*, Mexicali, 1995, p. 558.

<sup>177</sup> *Op. cit.*, pp. 194-198.

El Pronasol generó cuatro problemas para el gobierno del estado: 1) la designación de delegados directamente vinculados con el PRI; 2) los favoritismo hacia las clientelas políticas del PRI en el estado; 3) la aplicación de normas unilateralmente definidas por el gobierno federal; y 4) los elevados costos de financiamiento estatal para hacer frente al 50% de las obras del Pronasol.<sup>178</sup>

Al respecto, en una entrevista concedida a Federico Reyes Heróles y René Delgado en noviembre de 1992, Ruffo explicaba,

En el fondo, el propósito del Pronasol es positivo. Está buscando complementar al ciudadano para que se motive a actuar en cosas públicas, de la comunidad. [Sin embargo] lo que pasa es que es un programa que está atendiendo la necesidad, no la formación de ciudadanos como debiera ser. Eso es lo terrible del caso.

[Respecto a la partidización del Programa Voluntad] es notorio que hay gente que está en estado de necesidad y mis partidarios de Acción Nacional se dan cuenta que el PRI anda en jauja con *Solidaridad* y dicen: no me puedo dejar [...] nos van a comer la clientela. Entonces se empieza a pensar en términos de clientela política y se nos desborda. [...] Yo le he dicho del asunto de *Solidaridad* al Presidente [Salinas]. Oiga, le digo, en ese asunto no estamos viendo mal, porque está *Solidaridad* y yo pongo *Voluntad*, nuestra gente se empuja, parece una guerra de letreros a ver quién pone el letrado primero. Y esto ya no está hablando de crecimiento ciudadano. [Entonces el Presidente me dice] que de ninguna manera se debe permitir que estas cosas nos dominen. Yo le dije, así espero yo. Después de esa reunión fue a visitar a Colosio para pedirle que me mandara a Rojas para llegar a un acuerdo institucional, donde todo lo que sean recursos para complemento de acciones ciudadanas sea manejado institucionalmente por los tres niveles de gobierno. Y si le ponen promotores de *Solidaridad*, yo le pongo promotores de *Voluntad* y que se cuiden unos a otros. Es la única.

---

<sup>178</sup> Rafael Pérez, *Baja California...*, p. 330.

[Recuérdese que hay muchos gobernadores inconformes con Solidaridad y] tienen razón de sentirse celosos, porque tienen su diez por ciento de dinero estatal y es obra del gobierno del estado, pero resulta que le dicen a uno: Pronasol. Se ponen detrás de la obra y le ponen el cocolito enredado ese ahí enfrente y ¿dónde quedó el estado y el municipio? Y esos recursos, en sentido estrictamente del convenio que se celebra entre el estado y la federación para hacer obras de infraestructura principalmente, vienen del antiguo Convenio Único de Desarrollo. No se llama Pronasol, se llama CUD, y viene de la misma bolsa del ramo 26 presupuestal que de ahí viene el CUD. Lo que pasa es que a los gobernadores les *empronasolaron* sus recursos. Se lo chupó la máquina de imagen corporativa del Presidente. Por eso, siempre he andado peleando aquí: épale, les digo, esto no es Pronasol, es CUD, así que cámbiale el letrero.<sup>179</sup>

Finalmente, por lo que respecta a la coordinación fiscal, el gobierno de Ruffo se distinguió por entablar una controversia política abierta con el gobierno federal con motivo del centralismo fiscal. El 8 de diciembre de 1989, es decir, a un mes de haber tomado posesión, Ruffo recibió al Secretario de Hacienda y Crédito Público federal, Pedro Aspe, quien le presentó al gobernador el nuevo convenio de coordinación fiscal que entraría en vigencia en 1990.

Ruffo no firmó al momento el nuevo convenio y solicitó tiempo para estudiarlo y emitir una opinión al respecto. A los pocos días, el gobernador declaró públicamente que el Convenio de Coordinación Fiscal diseñado por la federación contenía cláusulas inequitativas y violatorias de la autonomía de los estados, por lo cual firmaría de manera condicionada dicho convenio. De esta manera, a lo largo de diez y ocho meses se desarrolló una disputa entre el gobierno del estado y la SHCP, en la que el primero alegaba que con la

---

<sup>179</sup> "Es el momento de la prudencia", *Este País*, noviembre de 1992, pp. 28-30. Cabe destacar que el 7 de diciembre de 1990, los Secretarios de Programación y Presupuesto de la Federación, Ernesto Zedillo, y de

Ley de Coordinación Fiscal anterior a 1980 el estado habría recibido más recursos de los que recibiría con la nueva ley de 1990.

Para aclarar la diferencias, la SHCP integró un grupo plural de funcionarios de la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, de la Secretaría de Finanzas del estado y miembros de la Representación del Gobierno del Estado en la Ciudad de México para que elaboraran un estudio respecto a la ventajas y desventajas de uno y otro sistema de coordinación para Baja California. El grupo concluyó que la nueva ley afectaba al estado, ante lo cual la SHCP manifestó que no se habían utilizado las proyecciones correctas, por lo cual se procedió a formar un nuevo “grupo facilitador neutral” auspiciado por la Secretaría de Gobernación. Este último grupo concluyó que Baja California estaba recibiendo participaciones por arriba de lo que debería corresponderle en relación con el sistema de coordinación fiscal anterior. De esta manera, el gobierno del estado se vio forzado a aceptar los términos de la coordinación fiscal.<sup>180</sup>

De esta manera, a pesar de la alternancia de partidista en la gubernatura del estado, la dependencia fiscal del estado respecto a las participaciones federales prevaleció a lo largo del sexenio de Ruffo. Como se observa en el Cuadro 4.6, los ingresos propios del estado no han pasado de representar en este periodo más del 30% de los ingresos totales, y a pesar de que la importancia relativa de las participaciones federales ha disminuido de 64% a 52% de 1989 a 1994, respectivamente, las aportaciones extraordinarias de la federación han aumentado en importancia, llegando a representar 20% de los ingresos totales en 1993.

---

Planeación y Presupuesto del estado, Óscar Sánchez del Palacio, firmaron el CUD acordando que los recursos del Pronasol se manejarían estrictamente como parte del CUD.

<sup>180</sup> Para una narración detallada de este conflicto intergubernamental puede consultarse el libro de Rafael Pérez, *op. cit.*, pp. 93-129.

RUBRO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Participaciones federales	447.90 (64%)	484.77 (62%)	509.73 (62%)	524.23 (54%)	505.59 (52%)	529.61 (52%)
Aportaciones extraordinarias	44.09 (6%)	46.04 (6%)	52.02 (7%)	145.58 (16%)	182.62 (20%)	181.49 (18%)
Ingresos propios	211.87 (30%)	250.80 (32%)	257.89 (31%)	300.63 (30%)	269.86 (28%)	305.41 (30%)

Fuente: Elaboración propia con base en Rafael Pérez, *Baja California: 1989-1995*, p. 216.

Por su parte, la dependencia de la hacienda municipal respecto de las participaciones federales en este periodo de alternancia en la gubernatura también continuó, sobre todo en la segunda mitad del sexenio del gobernador Ruffo. Según se observa en el Cuadro 4.7, salvo en el caso de Tecate (muestra una clara disminución de la importancia relativa de las participaciones federales respecto del total de sus ingresos, de 35% en 1992 a 16% en 1996), los demás municipios del estado han mantenido una creciente dependencia de las participaciones federales.

MUNICIPIO	1992	1993	1994	1995	1996
Ensenada	30	20	26	43	37
Mexicali	22	23	24	51	45
Tecate	35	24	22	20	16
Tijuana	40	31	42	45	46

Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1992-1996*, México, INEGI, 1998, pp. 61, 84, 107, 130 y 156.

### b) El caso de Chihuahua (1992-1998)

Chihuahua fue el segundo estado en el que la oposición ganó una gubernatura. En efecto, en los comicios del 12 de julio de 1992, el candidato del PAN, Francisco Barrio Terrazas, obtuvo el 51.08% de la votación, mientras que el candidato del PRI, Jesús Macías, sólo obtuvo 44.64% de la misma.<sup>181</sup> El 3 de octubre de ese mismo año, el nuevo gobernador

<sup>181</sup> Véase al respecto el libro de Alberto Aziz Nassif, *Chihuahua. Historia de una alternancia*, México, La Jornada Ediciones-Ciesas, 1994, p. 144.

tomó posesión de cargo contando con la presencia del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari.

La experiencia de este segundo gobierno estatal de oposición electo es relevante, no sólo por presentarse en un estado fronterizo integrado por sesenta y siete municipios (Baja California sólo tenía cuatro en el sexenio de Ruffo), sino también porque el sexenio del gobernador Barrio ha interactuado con dos gobiernos presidenciales diferentes: de 1992 a 1994 con el gobierno del Presidente Salinas y de 1994 a 1998 con el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo. Adicionalmente, y a diferencia del gobernador Ruffo, el gobernador Francisco Barrio se caracterizó por evitar confrontaciones con el gobierno federal y por privilegiar la negociación política intergubernamental.<sup>182</sup>

Como en el caso del gobierno de Ernesto Ruffo, conviene destacar los principales puntos que el nuevo gobierno de oposición del estado de Chihuahua planteó como sus prioridades en materia de federalismo en el respectivo Plan Estatal de Desarrollo, y, posteriormente, destacar algunos de los rasgos principales de su relación con el gobierno federal.

#### **b.1) El Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998**

En cumplimiento con lo dispuesto por la *Ley de Planeación del Estado de Chihuahua* (vigente desde 1989), el gobernador Francisco Barrio presentó dentro de los primeros seis meses posteriores a su toma de posesión el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998, el cual, de acuerdo con el art. 4 de la citada ley estatal de planeación, se vinculaba con el Sistema

---

<sup>182</sup> Yemile Mizrahi, "Pressuring the Center: Opposition Governments and Federalism in Mexico", *División de Estudios Políticos*, Núm. 71, CIDE, 1997, p. 10.

Nacional de Planeación Democrática para coadyuvar a la consecución de los objetivos nacionales. De la lectura del Plan, destacan los siguientes puntos en materia de federalismo:

▶ Partiendo del reconocimiento de que el sistema económico internacional ha sido objeto de cambios profundos cuyas manifestaciones más evidentes son una nueva configuración geopolítica de las naciones, la redefinición del papel de los gobiernos en la economía, una revolución tecnológica en procesos y productos, y una mayor interdependencia entre los países, el plan propone continuar con una decidida política de descentralización y fortalecimiento municipal.

▶ Apoyados con las herramientas de la planeación estratégica y la calidad total, se propone democratizar el gobierno y modernizar el aparato administrativo estatal, así como mantener un pleno respeto a la autonomía municipal y fortalecer su estructura política y económica.<sup>183</sup>

▶ Ante la gran amenaza del narcotráfico en el estado, se propone fortalecer los Convenios de Colaboración suscritos por el gobierno del estado con la Procuraduría General de la República en materia de combate al narcotráfico.

▶ En colaboración con el gobierno federal, se harán las gestiones necesarias ante las autoridades norteamericanas correspondientes para que los basureros de residuos nucleares o altamente tóxicos se ubiquen donde no atenten contra la salud de los pobladores ni la ecología de las regiones fronterizas.

▶ Se pondrá en marcha un programa formal de apoyo administrativo a los municipios, sobre todo en lo que se refiere a la integración de sus paquetes de obra pública y al intercambio de experiencias valiosas entre ellos.

---

<sup>183</sup> Es importante hacer notar que la influencia de las herramientas de planeación estratégica y las técnicas de calidad total en el gobierno de Barrio provienen de un importante número de tomadores de decisión que previamente habían trabajado en empresas privadas. Al respecto, véase el artículo de Yemile Mizrahi, "Rebels Without a Cause? The politics of Entrepreneurs in Chihuahua", *Journal of Latin American Studies*, Vol 26, February 1994, pp. 137-158; el libro de Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, F.C.E., 1999; y los libros de Carlos Arriola, *Ensayos sobre el PAN*, México, M.A. Porrúa, 1994 y *¿Cómo gobierna el PAN?*, México, Noriega Editores, 1998.

▸ Se impulsará una efectiva descentralización del ejercicio del presupuesto, *sin perder el control del mismo*.

▸ Se implantarán sistemas claros para la asignación de los recursos estatales y federales, dentro de los Convenios de Desarrollo Social, entre los diversos municipios del estado.

## **b.2) Las relaciones intergubernamentales con el gobierno federal**

En términos generales, puede decirse que las relaciones del gobierno estatal de oposición con el Ejecutivo Federal fueron buenas, entre otros factores porque el gobernador Francisco Barrio siempre favoreció la conciliación y la negociación política. En uno de sus discursos más importantes a este respecto, pronunciado ante el Presidente Ernesto Zedillo, el gobernador afirmaba

...es de justicia reconocer la voluntad reformadora que ha existido en los últimos años en México. Así, por ejemplo, son evidentes los esfuerzos para un nuevo federalismo en el que las entidades tengan más recursos y se combata el centralismo. [...] A este respecto, vale hacer un comentario para lo que, a mi juicio, debe ser la nueva cultura política. Hay quienes esperan de un servidor, por mi condición de miembro de la oposición, una actitud permanente de confrontación, de hostilidad y de censura hacia el Gobierno de la República.[...] Ciertamente, asumo la responsabilidad moral de formular críticas y cuestionamientos que resulten pertinentes sobre las políticas públicas de este país. Así lo he hecho en repetidas ocasiones y lo haré, desde luego, con la necesaria energía, pero también con la debida prudencia, con la cortesía y el respeto que nos debemos todos como ciudadanos. [...] Así me he comprometido a llevar mis relaciones con el Gobierno Federal y con los Ayuntamientos y otros Poderes de mi Estado. Esa es también parte de una nueva cultura de relaciones interinstitucionales que debemos impulsar por el bien de todos.

[...] Sin embargo, para que la fuerza del Presidente de la República sea de un carácter positivo, hay que empezar por dismantelar el viejo modelo presidencialista, acotando a la Presidencia en sus abrumadoras facultades y

ciñéndola a la sobriedad republicana que demanda el México de nuestros días. Por eso estamos de acuerdo en que el Presidente de la República —y hoy Ernesto Zedillo es un ejemplo de ello—empiece por reformar la propia institución presidencial, devolviéndola a límites más mesurados.

La paradoja es que sólo así, el Presidente de la República podrá ser, como en otras etapas de transición política y de cambio de régimen, el eje vertebral por el que camine el acuerdo político, vértice para la convergencia de reglas claras de convivencia social y política. Y esto es posible. En Chihuahua y en otros Estados de la República donde existen Congresos de distinto signo político a los Ejecutivos, estamos probando que se puede gobernar con la Constitución en la mano, con auténtica división y equilibrio de poderes. No solamente no hay ingobernabilidad, sino que hay gobiernos que están demostrando su capacidad para interactuar con la compleja y plural sociedad de nuestro tiempo.<sup>184</sup>

De acuerdo con Yemile Mizrahi, la actitud y el pragmatismo del gobernador Barrio le permitieron obtener más beneficios de su trato con el gobierno federal de los que obtuvo el gobernador Ruffo. Considerando la inversión pública federal nominal en ambos estados, se observa que de 1991 a 1994 el volumen de inversión fue más alto en Chihuahua. Y, aunque en términos reales el volumen de inversión fue decreciente, en Chihuahua la tasa de decrecimiento fue menor comparada con la de Baja California: para 1991-1992 en el primer estado decreció 28.1%, en 1992-1993 decreció 3.2%, y en 1993-1994 decreció 2.1%; mientras que en Baja California en 1989-1990 creció 4.9%, pero en 1990-1991 decreció 34.72%.<sup>185</sup> Incluso durante el nuevo sexenio presidencial, el del Presidente Zedillo, el

<sup>184</sup> "Palabras del Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, Francisco Barrio Terrazas, en la Ceremonia conmemorativa del LXXIX aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Querétaro, 5 de febrero de 1996, pp. 2 s. [www.chihuahua.gob.mx](http://www.chihuahua.gob.mx)

<sup>185</sup> "Pressuring the Center...", p. 10.

governador Barrio logró que el gobierno federal le condonara una deuda por 150 millones de pesos que el gobierno del estado había contraído en 1995.<sup>186</sup>

No obstante lo anterior, el gobierno estatal de oposición de Chihuahua no estuvo exento de dificultades intergubernamentales. Una de las más importantes, sin duda, fue la que derivó del proceso de descentralización educativa, la cual se describe, brevemente, a continuación.

### **b.3) La descentralización educativa en el estado de Chihuahua**

La descentralización de la educación del gobierno federal hacia los gobiernos estatales ha tenido distintas repercusiones en cada uno de los estados de la República, pero en general se puede decir que dicha política ha tenido que enfrentar diversos obstáculos, entre los que sobresalen la oposición del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la falta de cooperación de varios gobiernos estatales.<sup>187</sup>

La oposición del SNTE básicamente se debía a la amenaza que le representaba la descentralización, pues si ésta se realizaba, corría el riesgo de perder el control centralizado que nacionalmente ejercía sobre el gremio, es decir, podía convertirse en una especie de confederación de sindicatos locales o en un conjunto de sindicatos locales con vínculos débiles entre sí. En cambio, para los gobiernos estatales dicha descentralización les podría

---

<sup>186</sup> Yemile Mizrahi, "¿Administrar o gobernar? El reto del gobierno panista en Chihuahua", *División de Estudios Políticos*, Núm. 42, CIDE, 1996, p. 12.

<sup>187</sup> Alberto Arnaut, "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)", *Política y Gobierno*, Vol. 1, Núm. 2, Segundo Semestre de 1994, p. 248.

significar una carga adicional que no vendría acompañada de los recursos económicos y políticos respectivos, pues éstos últimos los retendría el gobierno federal.

En el caso de Chihuahua, coincidió que al gobierno de Francisco Barrio le correspondió poner en marcha el acuerdo firmado por su antecesor el 18 de mayo de 1992, es decir, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normas (ANMERN), el cual suponía, entre otras cosas, que el gobierno estatal sustituiría a la Secretaría de Educación Pública (SEP) en las relaciones jurídicas con los trabajadores docentes y administrativos federales que pasaban a formar parte del sistema educativo estatal.

Cabe recordar que, en ese momento, en Chihuahua convivían dos secciones del SNTE, la sección 8 (federal) y la sección 42 (estatal). Los dos problemas políticos asociados con la descentralización educativa en el estado tenían que ver con el ajuste del corporativismo estatal y con la carga que para las finanzas estatales representaría la descentralización.

Respecto al primer punto, debe señalarse que en el estado había un Departamento de Educación y Cultura, el cual estaba encargado del sistema educativo estatal y era controlado por la sección 42 (sindicato estatal), a tal grado que la creación de plazas, los aumentos salariales, los ascensos, la planeación educativa, etc. eran definidos y controlador por esta sección del sindicato, y sus decisiones necesariamente eran avaladas por los gobernadores.

Por lo que se refiere al segundo punto, cabe señalar que si en 1988 el gasto educativo consumía el 51% de las participaciones federales que recibía el gobierno estatal, para 1992 había aumentado a 76% y en 1994 había llegado a consumir el 94% de las participaciones

federales, según informaba el propio gobernador Barrio en su Tercer Informe de Gobierno, por lo que el gobierno tenía que dedicar proporcionalmente más recursos a la educación de los que destinaba a este rubro cualquier otro estado (salvo Baja California y Nuevo León que superaban a Chihuahua).<sup>188</sup>

Ante esta compleja situación, el nuevo gobierno estatal de oposición decidió respetar el compromiso asumido por el gobierno que lo antecedió y hacer frente a una política decidida por el gobierno federal con claras repercusiones en el ámbito estatal de gobierno. Con el objetivo de sanear y equilibrar las finanzas públicas, el gobierno de Barrio empezó a planear la reestructuración del nuevo sistema educativo estatal y a ampliar los ingresos estatales propios.

El primer enfrentamiento con el sindicato surgió a finales de 1994, cuando el Director del Departamento de Educación, Dr. Carlos Ochoa, decidió crear 900 plazas, lo cual llevó a un conflicto político que resultó en su sustitución en la dirección por Jesús Robles Villa, quien también era miembro del sindicato. La segunda serie de enfrentamientos entre el gobierno estatal y el sindicato tuvieron lugar cuando el primero puso en marcha el reordenamiento administrativo del sistema educativo estatal y la homologación de plazas federales y estatales. Por su parte, el sindicato empezó a demandar un aumento salarial y se rehusaba a firmar de un acuerdo por el que se establecía que la rectoría de la educación en el estado era facultad del gobierno estatal y no del sindicato (sección 42).<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> *Tercer Informe de Gobierno*, 1º de octubre de 1995, p. 122.

<sup>189</sup> Véase el libro de Alberto Aziz Nassif, *Territorios de alternancia (el primer gobierno de oposición en Chihuahua)*, México, 1996, Triana Editores, pp. 110-118.

A pesar de los esfuerzos del gobierno estatal por hacer más eficiente el gasto educativo, de aumentar sus ingresos propios, y haber logrado la rectoría del sistema educativo estatal, aún hay decisiones relevantes que escapan a su control, como son los aumentos salariales.

Mizrahi comenta al respecto, que

...el gobierno federal continúa ejerciendo un papel importante en la negociación de acuerdos salariales con el SNTE a nivel nacional. [Así, por ejemplo] en el mes de abril de 1996, el gobierno y el SNTE acordaron aumentos salariales del 22% para los maestros de todo el país. En la negociación de estos aumentos, sin embargo, no se incluyeron a las autoridades estatales. El estado de Chihuahua, que de por sí enfrenta ya un enorme problema por el gasto educativo, se ve financieramente imposibilitado para hacer frente a estos aumentos [decididos desde el centro]. Esta situación obliga a las autoridades estatales a negociar con el gobierno federal el otorgamiento de partidas extraordinarias de recursos para poder cumplir con los nuevos acuerdos. En este sentido, los gobiernos panistas se encuentran ante la misma situación que los gobiernos priistas: la falta de autonomía financiera los hace igual de vulnerables y dependientes del gobierno federal. Esta es la paradoja del nuevo federalismo.<sup>190</sup>

Así, a pesar de los esfuerzos del gobierno estatal por sanear y eficientar sus finanzas y elevar sus ingresos propios, aún sigue observándose una alta dependencia de las participaciones federales, según se observa en el Cuadro 4.8

CUADRO 4.8 COMPARACIÓN PROPORCIONAL DE LOS INGRESOS TOTALES (PARTICIPACIONES INGRESOS PROPIOS) DEL ESTADO DE CHIHUAHUA 1992-1996 miles de nuevos pesos					
RUBRO	1992	1993	1994	1995	1996
Participaciones federales	31	22	27	23	38
Ingresos propios	34	28	41	31	42

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1992-1996*, México, INEGI, 1998, p. 34  
Nota: los ingresos propios del estado comprenden los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos

<sup>190</sup> “¿Administrar o gobernar?...”, p. 15.

### **3. El Presidente de la República y los gobernadores**

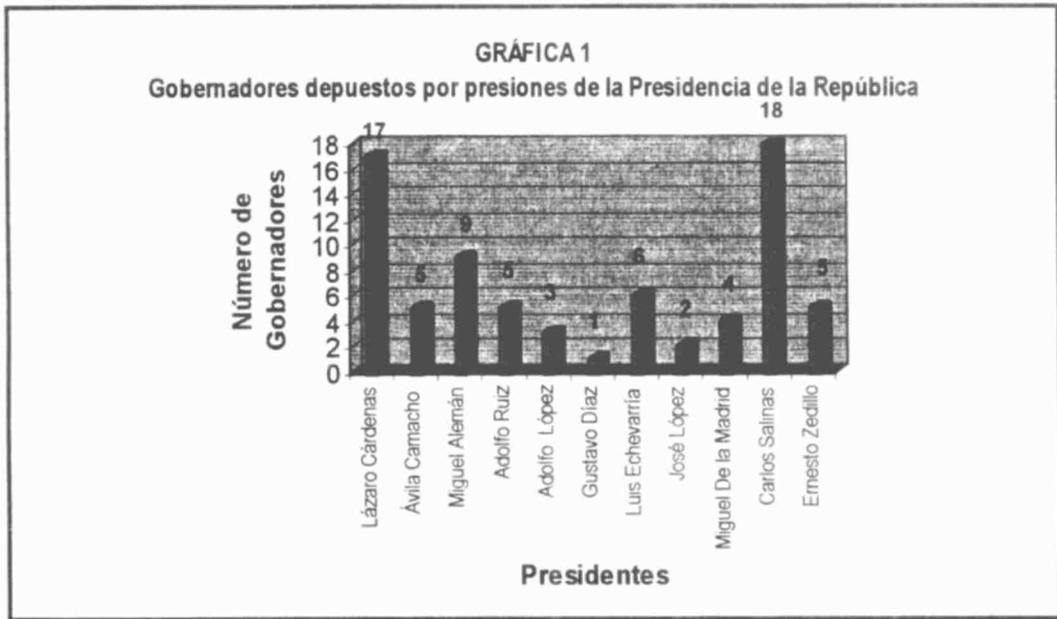
La descentralización del sistema político que se ha ido fortaleciendo durante los últimos años necesariamente requiere de un replanteamiento del papel de los gobernadores en el funcionamiento del sistema político y del federalismo.<sup>191</sup>

En este sentido, nuevamente es necesario distinguir entre régimen político y sistema político. En efecto, en su carácter institucional la Presidencia de la República sigue siendo fuerte y centralizada. No obstante, en tanto actor del sistema político, el Presidente en turno puede ser más o menos fuerte con relación a su propio partido y al resto de los actores o procesos políticos.

El Presidente Carlos Salinas, por ejemplo, fortaleció el ejercicio del poder presidencial a tal grado que, por ejemplo, removió a dieciocho gobernadores, mientras que el Presidente Zedillo sólo ha influido en la remoción de cinco gobernadores, como se comentará a continuación (véase Gráfico 1).

---

<sup>191</sup> Véase al respecto el artículo de Luis Rubio, "Frente al cambio político", en Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio (coords.), *México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*, México, CIDAC-M.A. Porrúa, 1999, pp. 17-61.



Fuente: Elaboración propia con base en Carlos Martínez Assad y Álvaro Arreola Ayala, "El poder de los gobernadores", en Soledad Loeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, p. 109; Tesis doctoral de Roger Anderson, *op. cit.*; El Financiero, *Informe especial*, 5 de mayo de 1996; y Adriana Amezcua y Juan E. Pardini, *Todos los gobernadores del Presidente. Cuando el dedo de uno aplasta el voto popular*, México, Grijalbo, 1997.

Quizá las diferencias entre el ejercicio del poder presidencial en uno y otro sexenio puedan explicarse tanto por el "estilo personal" de gobernar del Presidente en turno, como por la correlación de fuerzas existentes en el sistema político en un momento dado. Así, por ejemplo, se ha reconocido que el Presidente Salinas claramente tenía preferencias por un poder centralizado, lo cual le permitió remover a diferentes gobernadores de su partido e incluso disciplinar al PRI para aceptar los triunfos estatales de la oposición (Baja California y Chihuahua) y las negociaciones poselectorales de las gubernaturas (Guanajuato).<sup>192</sup>

En cambio, hay coincidencia en que el "estilo personal de gobernar" del Presidente Zedillo es moderado, aunque por otra parte el entorno en el que actúa no favorecería un control tan

<sup>192</sup> Algunos de los gobernadores removidos por Salinas fueron: Luis Martínez Villicaña (Michoacán), Xicotencatl Leyva Mortera (Baja California), Mario Ramón Beteta (Estado de México), Víctor Manzanilla Schaffer (Yucatán), Dulce María Sauri (Yucatán), Salvador Neme Castillo (Tabasco), Ramón Aguirre

centralizado de los procesos políticos por parte de la Presidencia, pues, por ejemplo, si durante el sexenio de Salinas sólo hubo dos gobiernos estatales de oposición, en el sexenio del Presidente Zedillo ha habido catorce gobiernos estatales de oposición y una Cámara de Diputados con mayoría opositora durante la segunda mitad de su sexenio.<sup>193</sup>

Incluso, las cinco remociones de gobernadores en las que pudiera haber influido el Presidente Zedillo han tenido un sentido más cercano a razones jurídicas que a necesidades de centralización política: en Chiapas la remoción de los gobernadores Eduardo Robledo Rincón y Julio César Ruiz Fierro se debieron a la violencia política permitida por ellos mismos; en Guerrero la remoción del gobernador Rubén Figueroa se debió a la matanza de campesinos en el poblado de Aguas Blancas; y en Nuevo León la remoción del gobernador Sócrates Rizzo se debió a problemas de corrupción.

Por su parte, ante un entorno de mayor competencia electoral y pluralismo político robustecido, el control partidista que tradicionalmente habían ejercido los Presidentes en la selección y postulación de candidatos del PRI a los diferentes puestos de elección popular se ha visto acotado, no sólo por el desarrollo del propio partido sino también por la necesidad de postular candidatos con arraigo local.<sup>194</sup>

---

(Guanajuato), Fausto Zapata (San Luis Potosí), Gonzalo Martínez Corbalá (San Luis Potosí), Eduardo Villaseñor (Michoacán), Guillermo Cosío Vidaurri (Jalisco) y Elmar Setzer (Chiapas).

<sup>193</sup> Luis Rubio nos recuerda que, “desde el comienzo de su gestión, Ernesto Zedillo redefinió el papel de la presidencia y sus objetivos [al] insistir en tres puntos que rompieron con una larga tradición de dominio presidencial. Primero, argumentó que el Estado de derecho, más que las reglas no escritas, debería guiar la política del país. [...] Segundo, planteó una reforma generalizada en el sistema judicial y en la Suprema Corte de Justicia y, tercero, anunció que mantendría lo que llamó una “sana distancia” respecto al PRI y evitaría intervenir en la selección de su sucesor...”. Véase su artículo “Frente al cambio...”, pp. 29 s.

<sup>194</sup> Es interesante recordar, por ejemplo, que uno de los resolutivos de la XVII Asamblea del PRI, en 1996, fue establecer requisitos rigurosos para la selección de candidatos a gubernaturas y Presidente de la República, como son diez años de militancia, haber tenido un cargo directivo y haber ocupado algún cargo de representación popular (estos son algunos de los coloquialmente llamados “candados” para la selección de candidatos). Respecto al desarrollo reciente del PRI puede consultarse el artículo de John Bailey y Leopoldo

De ahí que las observaciones de Lorenzo Meyer formuladas hechas en 1975, ahora deben ser matizadas. En efecto, en el artículo referido dicho autor afirmaba que,

Por lo que se refiere al otro tipo de división de poderes —la territorial—, el federalismo también se muestra tan raquítico como en el pasado. Lo magro de los presupuestos estatales frente al federal —que representa más del 80% de los ingresos gubernamentales totales— les deja un campo de maniobra reducido a los estados, dependientes en todo momento del erario federal para hacer frente a sus proyectos de desarrollo o, a veces, simplemente para subsistir. [Por otra parte] la vida política del gobernador está controlada por el centro desde la postulación misma de su candidatura hasta el nombramiento de su sucesor. Cuando en ciertos casos el gobierno central no está satisfecho con su actuación o se duda de su lealtad por haber llegado a su puesto durante el sexenio anterior, siempre hay forma de lograr que el Congreso local dé licencia por tiempo indefinido al gobernador por “motivos de salud”.<sup>195</sup>

En la actualidad, ciertamente no se puede afirmar que el poder del Presidente para influir en la selección y postulación de candidatos del PRI haya desaparecido. No obstante, durante los últimos años el partido ha ensayado métodos internos más claros para la selección de sus candidatos. Por ejemplo, en 1997 y 1998 el PRI desarrolló un método de selección de su candidato a la gubernatura de Chihuahua, según el cual los “aspirantes” a la candidatura deberían competir en una elección primaria y, el aspirante que ganara más votos de la militancia y de los ciudadanos del estado, sería elegido para ser el candidato del partido a dicho a la gubernatura.

---

Gómez, “The PRI and Political Liberalization”, *Journal of International Affairs*, Vol. 43, Winter 1990, pp. 291-312.

<sup>195</sup> “Continuidades e innovaciones en la vida política...”, p. 48.

El expresidente municipal de Chihuahua, Patricio Martínez, ganó la elección interna, y posteriormente compitió contra otros partidos por la gubernatura, la cual finalmente ganó. En estas circunstancias, prácticamente serían nulos sus compromisos con el Presidente de la República, debido a que no le “debe” a éste último su candidatura ni su posterior triunfo electoral, por lo que el control presidencial mediante el partido tiende a debilitarse. Sobra decir que, en el caso de los once gobiernos estatales de oposición que hay para mediados de 1999, prácticamente no hay ningún control o influencia presidencial mediante mecanismos partidistas. En opinión de Alberto Díaz Cayeros,

Una mayor devolución de poder a los estados, con el consiguiente revitalizamiento del federalismo, conlleva riesgos, pero sobre todo oportunidades interesantes, sobre la manera como el ascenso político se ha venido estructurando en México. Por una parte, si los ejecutivos estatales permanecen en el ámbito estatal al hacerse éste más atractivo, la Federación perderá recursos políticos, quedándose con burocracias dominadas por tecnócratas con escasa experiencia política. Esto implicaría que el espacio privilegiado para construir coaliciones políticas nacionales se desplace del Ejecutivo Federal hacia los órganos representativos, en especial el Senado, con el consiguiente fortalecimiento de la división de Poderes. Por otra parte, si el Ejecutivo Federal tiene menor incidencia en la selección de candidatos a gobernadores, corre el riesgo de que en algunos estados —debido a la falta de mecanismos de representación efectivos— los hombres fuertes se perpetren en el poder. Sin embargo, en la medida de que se fortalezcan los partidos de oposición como alternativas políticas viables, y que se estructuren leyes electorales locales más justas y mecanismos de cumplimiento de las mismas, este riesgo puede verse reducido, pues el PRI tendría que seleccionar candidatos con posibilidades reales de ganar en una contienda democrática. En último lugar, si los ejecutivos estatales sienten que le deben su puesto más a sus propios esfuerzos electorales que a la designación del presidente, se puede lograr que se conviertan en verdaderos contrapesos al poder presidencial central.<sup>196</sup>

---

<sup>196</sup> *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, CIDAC-M.A. Porrúa-Fundación Friedrich Naumann, 1995, pp. 52 s.

En consecuencia, la alternancia partidista en los gobiernos estatales trae consigo la posibilidad de un nuevo dinamismo en el federalismo mexicano y en las relaciones intergubernamentales, así sea en el mediano y largo plazos. Adicionalmente, la alternancia permite a los partidos opositores ir acumulando experiencia de gobierno,<sup>197</sup> a pesar de la dependencia fiscal mencionada por Meyer, por medio de la cual, y al margen de su independencia partidista y autonomía política, los gobernadores de oposición pueden ser presionados políticamente por el gobierno central.<sup>198</sup>

En fin, a lo largo de este capítulo se ha analizado cómo la tendencia de descentralización del sistema político mexicano, particularmente expresada en el crecimiento de los gobiernos municipales y estatales de oposición, representa una tercera fuente adicional de cambio en el federalismo mexicano.

---

<sup>197</sup> Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, pp. 23 y 35.

<sup>198</sup> Alberto Díaz Cayeros, "Sobrevivencia política y asignación de recursos en el sistema federal mexicano", en Rogelio Arellano (comp.), *México...* pp. 116-118.

## CONCLUSIONES

En esta tesis he tratado de identificar los cambios y las continuidades que, durante los últimos quince años, se han presentado en una parte de nuestro sistema y régimen políticos: el federalismo. Al estudiarlo, he procurado analizarlo como un objeto de estudio delimitado, pero también como un componente de un régimen y de un sistema político más amplio.

En ese sentido, ha sido muy importante distinguir, cuando menos, entre Estado y gobierno, por un lado, y régimen político y sistema político, por el otro. La primera distinción permite entender por qué al régimen federal se le puede clasificar como una *forma de gobierno* y no como una forma de Estado, y por qué se puede afirmar que el federalismo fundamentalmente supone un orden político y no un orden administrativo (descentralizado).

En efecto, la forma federal de gobierno supone la existencia de cuando menos dos órdenes autónomos de gobierno (nacional y estatal-local), cuya autonomía está garantizada por la Constitución. Por otra parte, aunque generalmente se asocia al federalismo una administración pública descentralizada, ésta también puede presentarse en los regímenes de gobierno unitario, por lo que la característica fundamental del federalismo no radica en su organización administrativa sino en la existencia de cuando menos dos instancias autónomas de gobierno. De ahí la necesidad de distinguir entre descentralización política y descentralización administrativa.

Adicionalmente, la distinción entre formas de Estado y formas de gobierno permite entender cómo los gobiernos, incluidos los de tipo federal, pueden impulsar un funcionamiento más o menos centralizado de sus aparatos político-administrativos, incluso en situaciones en la que el Estado amplía o reduce su ámbito de acción o de intervención. Históricamente, por ejemplo, se ha observado que los gobiernos nacionales tienden a ir acumulando facultades o a ampliar su esfera de competencia, incluso en detrimento de los gobiernos locales.<sup>199</sup> Sin embargo, también es posible identificar etapas históricas en las que los gobiernos locales tienden a ampliar su ámbito de acción y de decisión, incluso a costa de un debilitamiento del gobierno nacional.

La segunda distinción, referida al régimen político y al sistema político, permite identificar aquéllos elementos por los que un federalismo puede ser políticamente centralizado o descentralizado. El régimen político alude a la organización formal del poder público, y, en cambio, el sistema político alude a las relaciones de poder realmente existentes en un momento dado. De esta manera, al analizar el federalismo debe distinguirse entre los rasgos centralizados o descentralizados derivados de la estructura del régimen político y los derivados del funcionamiento del sistema político.

El régimen político, por ejemplo, puede atribuir numerosas facultades al gobierno nacional y pocas facultades a los gobiernos estatales y municipales, o, por el contrario, puede disponer un alto grado de independencia para la toma de decisiones entre el gobierno

---

<sup>199</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, F.C.E.-El Colegio de México, 1996, p. 110.

nacional y los gobiernos estatales y municipales, favoreciendo, de esta manera, un régimen descentralizado de gobierno.

Por su parte, el sistema político también influye en el funcionamiento del federalismo y de las relaciones intergubernamentales, centralizando o descentralizando su funcionamiento real. Así, por ejemplo, cuando en el sistema político el poder tiende a concentrarse en un solo partido político o en un solo órgano de gobierno, entonces el funcionamiento del federalismo tenderá a reproducir dicha centralización, aun en el caso de que el régimen federal formalmente disponga una descentralización del poder público.

Al analizar el federalismo mexicano se ha asumido como válido el supuesto de que el nuestro es un “federalismo centralizado”, tanto por el lado del régimen político como por su funcionamiento en el sistema político. Esto quiere decir que la instancia nacional o federal de gobierno concentra un amplio número de facultades, responsabilidades y recursos en relación con los atribuidos a las instancias estatal y municipal de gobierno, y que en su relación con éstos últimos el gobierno federal tiende a imponer sus criterios y decisiones, apoyándose para ello en las facultades que la Constitución federal y la legislación secundaria le atribuyen (régimen político), por un lado, y en los recursos políticos del presidencialismo y la histórica hegemonía que el partido del Presidente, el PRI, ha tenido en las tres instancias de gobierno (sistema político), por el otro lado.

En virtud de lo anterior, se ha evidenciado que el carácter centralizado de nuestro federalismo no se debe a una falta de aplicación de la ley, sino que, por el contrario, en gran medida se debe a su aplicación. De igual manera, se ha tratado de aclarar que no es

suficiente la “voluntad política” del gobernante en turno ni un cambio en el “estilo personal de gobernar” para darle un carácter más descentralizado al funcionamiento de nuestro federalismo.

En el análisis del federalismo mexicano también se han identificado diversos incentivos de cambio, los cuales *tenderían* a desplazarlo de un modelo de federalismo centralizado a un modelo de federalismo descentralizado. No obstante, también se ha advertido que la sola aparición de esos incentivos no garantiza, por sí misma, dicho desplazamiento. En consecuencia, aún es incierto el resultado de este proceso.

Concretamente, se han identificado tres elementos o incentivos de cambio:

- Primero, los incentivos derivados de los cambios en el entorno global (internacional), es decir, del complejo proceso de globalización, los cuales no sólo cuestionan algunos fundamentos del Estado-Nación sino también la actual distribución de facultades y recursos entre los gobiernos nacionales y locales.
- En segundo lugar, los incentivos que derivan de algunas políticas del gobierno federal en materia de descentralización administrativa hacia los estados y los municipios, así como algunas modificaciones o reformas constitucionales del régimen federal.
- Finalmente, se ha identificado como una tercera fuente de incentivos de cambio el creciente número de gobiernos municipales y estatales de oposición, elemento que pone en evidencia una clara tendencia de descentralización del sistema político mexicano.

Por descentralización del federalismo mexicano se entiende, básicamente, un mayor grado de poder de decisión y de participación de los gobiernos estatales y municipales en la definición de las políticas y asuntos que les competen o que les afecten, así como una relación más horizontal y equitativa con el gobierno federal.

Precisamente, los tres incentivos anteriormente señalados pueden contribuir, aunque de diferente manera y medida, a la descentralización del federalismo mexicano, o, dicho en otras palabras, pueden contribuir a debilitar o atenuar el carácter centralizado de nuestro federalismo.

El primer incentivo proviene de la globalización. La globalización de las telecomunicaciones y el surgimiento de grupos internacionales promotores de la democracia, por ejemplo, pueden presionar al gobierno federal, como ha sucedido en diversos procesos electorales estatales y municipales en los ochenta y principio de los noventa, a que respete el triunfo de la oposición en esas instancias de gobierno.

Las presiones financieras internacionales, a su vez, también pueden contribuir a crear un ambiente propicio para un mayor control centralizado de las finanzas públicas por parte del gobierno nacional, como ha sucedido en el caso mexicano. Esta situación plantea la necesidad de modificar la estructura del federalismo fiscal, no sólo para hacerlo más transparente, justo y equitativo para las tres instancias de gobierno sino también para hacer menos vulnerables, en la medida de lo posible, a las haciendas estatales y locales frente a las turbulencias del entorno financiero internacional. De esta manera, el tema de la

globalización y su impacto sobre el Estado y el federalismo mexicano merece, por sí mismo, seguir siendo analizado con amplitud y profundidad.<sup>200</sup>

El segundo elemento proviene de las políticas de descentralización de la administración pública y de las reformas constitucionales impulsadas por el gobierno federal en diferentes sexenios. Las políticas de descentralización administrativa pueden favorecer, aunque de manera limitada y en el mediano y largo plazos, un tipo de relaciones intergubernamentales más equilibrado y equitativo, pues el gobierno nacional gradualmente ha ido involucrando a los gobiernos municipales y estatales en la implementación de diferentes políticas públicas.

Ciertamente, sería más deseable que la participación de los gobiernos estatales y municipales también abarcara las etapas de definición y evaluación de las políticas públicas respectivas, ya que la descentralización administrativa, por sí misma, no modifica sustancialmente el carácter centralizado del federalismo vigente, entre otras razones, porque el gobierno federal ha conservado las facultades de decisión o evaluación de las materias o funciones administrativas descentralizadas y, en segundo lugar, porque, según se ha analizado en esta tesis, el federalismo supone fundamentalmente una descentralización política y no una descentralización administrativa.

Siendo esto así, se ha tratado de evidenciar las limitaciones que tiene una estrategia eminentemente administrativa para tratar de fortalecer al federalismo mexicano. Incluso, al analizar los planes y las acciones de la descentralización administrativa en tres diferentes sexenios, se observa que en muchas ocasiones se privilegió la desconcentración

---

<sup>200</sup> A este respecto, puede consultarse el libro de Víctor L. Urquidi (coord.), *México en la globalización. Condiciones y requisitos para un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la Sección Mexicana del*

administrativa y en diversos momentos se acentuó el federalismo fiscal. No obstante las limitaciones de esta estrategia administrativa, no debe soslayarse que el cambio del federalismo mexicano también debe pasar, necesariamente, por las administraciones públicas (federal, estatal y municipal), a fin de adecuarlas a un entorno político más democrático y plural.<sup>201</sup>

Por lo que respecta a las reformas del régimen político impulsadas por el gobierno federal, se observa un avance gradual en el perfeccionamiento de las instituciones federalistas, sobre todo en tres de ellas: el municipio, el Senado de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el primer caso, las modificaciones al artículo 115 constitucional en materia municipal, vigentes desde 1983, representaron un avance significativo para fortalecer a esta instancia de gobierno en sus aspectos políticos, fiscales y administrativos; en cambio, las modificaciones hechas a la integración del Senado de la República en 1986, 1993 y 1996, a pesar de no haber tenido como propósito fortalecerlo en su carácter de institución federalista, han alterado la representación igualitaria de las entidades federativas, sobre todo con la introducción del principio de representación proporcional; y, en tercer lugar, las reformas a la Suprema Corte, aprobadas en diciembre de 1994, han representado un avance muy importante para el federalismo, en virtud de que se fortalece el carácter de tribunal constitucional de esta institución y se amplían los supuestos jurídicos para definir las

---

*Club de Roma*, México, F.C.E., 1996, especialmente las páginas 119-134, las cuales se refieren al impacto político de la globalización.

<sup>201</sup> Véase el artículo de Luis F. Aguilar Villanueva, "Los retos actuales del Estado y la administración pública en México", Seminario Internacional *Estado y Administración Pública: Los retos de un mundo cambiante*, México, Octubre de 1996, mimeo, y María del Carmen Pardo, "La administración pública en tiempos de cambio político", *Revista de Administración Pública*, Núm. 96 (La administración y el pluripartidismo), México, INAP, 1997, pp. 103-118.

controversias que pudieran suscitarse entre los diferente Poderes e instancias de gobierno de nuestro régimen federal.

Finalmente, el mayor número de gobiernos municipales y estatales de oposición representa una tercera fuente de incentivos para modificar el federalismo centralizado. Diversos autores han supuesto que la alternancia de partidos políticos en los gobiernos municipales y estatales es el elemento faltante no sólo para la transición democrática nacional sino también para hacer realidad el federalismo en México.

Sin embargo, en el último capítulo de esta tesis se ha tratado de evidenciar que, si bien el crecimiento de los gobiernos de oposición y de los gobiernos divididos puede ser un indicador claro de la descentralización del sistema político mexicano, no se puede afirmar de manera contundente, en cambio, que dicha descentralización lleve necesariamente a la descentralización del régimen político.

De hecho, al analizar los casos de los gobiernos estatales de oposición en Baja California (1989-1995) y Chihuahua (1992-1998) se observó que, a pesar de la descentralización del sistema político representada por estos gobiernos, el gobierno federal mantenía una serie de recursos legales, administrativos y fiscales para acotar el margen de acción y de decisión de dichos gobiernos. En consecuencia, se puso en evidencia la importancia estratégica del marco institucional que encauza las relaciones intergubernamentales que se presentan en el

federalismo mexicano. No obstante lo anterior, el estudio de la oposición seguirá siendo un tema de estudio e investigación cada vez más relevante en nuestro país.<sup>202</sup>

Teniendo en consideración lo expuesto hasta este momento, se puede afirmar que el federalismo mexicano de finales del siglo XX está viviendo un periodo de cambio, el cual incluye aspectos administrativos, fiscales, ideológicos, pero sobre todo políticos. El mayor número de gobiernos municipales y estatales de oposición así lo demuestra.

El cambio hacia un federalismo cada vez más descentralizado y equitativo forma parte de un proceso más amplio de reconfiguración del poder y de ajustes en la correlación de fuerzas políticas y partidistas del sistema político mexicano, y, por lo tanto, no sólo aparece como un tema en la agenda presidencial, sino también como un punto importante en la agenda de los gobiernos de oposición y de los partidos políticos opositores.

La aprobación de una nueva iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional en materia municipal, originada e impulsada por los diputados federales de oposición durante el periodo extraordinario de sesiones de la LVII Legislatura, en julio y agosto de 1999, es una muestra de lo anterior. No obstante, el federalismo no es el único punto ni el más relevante en la agenda de los diferentes actores políticos. Inclusive, para algunos el tema del municipio puede desvincularse del tema del federalismo.

---

<sup>202</sup> Un estudio teórico sobre el tema, referido al caso mexicano, puede encontrarse en el libro de Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, F.C.E., 1999, pp. 17-104.

En consecuencia, aunque puede haber un justificado optimismo ante los elementos o incentivos de cambio actualmente presentes en el federalismo mexicano, también debe prevalecer la cautela ante un periodo de cambios que, en el fondo, podría permitir la subsistencia de numerosas continuidades.

En cualquier caso, resulta alentador saber que, en los umbrales del nuevo siglo, la transformación y la conducción de nuestro federalismo ya no se concentra exclusivamente en un solo actor, sino que es una responsabilidad compartida por las tres instancias de gobierno, las cuales comienzan reflejar y se nutren de la pluralidad política de la sociedad mexicana.

## BIBLIOGRAFIA

- Alba Vega, Carlos, "Chihuahua, ¿Una alternativa sin alternativa?", en Rafael Loyola Díaz (coord.), *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*, México, Flacso-UNAM-Juan Pablos Editor, 1997.
- Agranoff, Robert, "Marco para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", S. Trad., en Mauricio Merino Huerta (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, 1992.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "Los retos actuales del Estado y la administración pública en México", Seminario Internacional *Estado y Administración Pública: Los retos de un mundo cambiante*, México, octubre de 1996, mimeo.
- , "El liberalismo social del presidente Salinas de Gortari: una interpretación", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Núm. 156, abril-junio 1994.
- , "Gestión gubernamental y Reforma del Estado", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, 1992.
- , *Política y Racionalidad Administrativa*, México, INAP, 1982.
- , "Estado, régimen y sistema político. Notas para una discusión sobre la Crisis del *Welfare State*", en Juan Enrique Vega (coord.), *Teoría y política de América Latina*, México, CIDE, 1989.
- , "Hacia un nuevo federalismo", en Rogelio Arellano Cadena (comp.), *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, El Trimestre Económico-Gobierno del Estado de Puebla, 1996.
- , *El futuro del Estado-nación*, México, Cuadernos de Debate Núm. 11, Fundación Colosio, 1997.
- , "El federalismo mexicano: Funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, F.C.E.-El Colegio de México, 1996.
- Anderson, Roger C., *The Functional Role of the Governors and Their States in the Political Development of Mexico, 1940-1964*, Wisconsin, The University of Wisconsin, Ph. D. Dissertation, 1971.

- Arellano Cadena, Rogelio, "Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México", en Rogelio Arellano Cadena (comp.), *México. Hacia un Nuevo federalismo Fiscal*, México, F.C.E.-Gobierno del Estado de Puebla, 1996.
- Arnaut, Alberto, "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)", *Política y Gobierno*, Vol. 1, Núm. 2, Segundo Semestre de 1994.
- Aziz Nassif, Alberto, *Territorios de alternancia (el primer gobierno de oposición en Chihuahua)*, México, 1996, Triana Editores.
- , *Chihuahua. Historia de una alternancia*, México, La Jornada Ediciones-Ciesas, 1994.
- Bailey, John y Leopoldo Gómez, "The PRI and Political Liberalization", *Journal of International Affairs*, Vol. 43, Winter 1990.
- Banamex, *México Social 1996-1998 Estadísticas Seleccionadas*, México, División de Estudios Económicos y Sociales, 1998.
- Barragán, José, "Trayectoria y perspectiva del Senado", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Núm. 3, octubre 1997-enero 1998.
- Barrio Terrazas, Francisco, "Palabras del Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, Francisco Barrio Terrazas, en la Ceremonia conmemorativa del LXXIX aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Querétaro, 5 de febrero de 1996, [www.chihuahua.gob.mx](http://www.chihuahua.gob.mx)
- , *Tercer Informe de Gobierno*, 1º de octubre de 1995.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización?. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Trads. Bernardo Moreno y Rosa Borràs, Barcelona, 1998.
- Bell, Daniel, "The World and the United States in 2013", *Daedalus*, 116-3, 1986.
- Bennett, Robert J., "Decentralization, Local Government, and Markets: Is There a Post-Welfare Agenda in Planned and Market Economies?", *Policy Studies Journal*, Vol. 18, No. 3, Spring 1990.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una Teoría General de la Política*, Trad. José Fernández Santillán, México, F.C.E., 1994.
- Bogdanor, Vernon (Dir.), *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Trads. Jesús Albores et al., Madrid, Alianza Editorial.

- Bonanate, Luigi, "Siete tesis sobre la globalización", *Este País*, Núm. 87, julio 1998.
- Buchanan, James M., "Federalism As an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform", *Publius: The Journal of Federalism*, 25:2 (Spring 1995)
- Burki, Shahid Javed y Guillermo Perry, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial, 1998.
- , *La larga marcha. Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial, 1998.
- Cabrero, Enrique, "La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas", México, CIDE, División de Administración Pública, Núm. 28.
- , *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, CIDE-M.A. Porrúa, 1998.
- y José Mejía, "Marco teórico-metodológico para el estudio de políticas descentralizadoras en México", CIDE, Documentos de Trabajo, 1992.
- Carmichael, Paul, "Analyzing Political Choice in Local Government: A Comparative Case Study Approach", *Public Administration*, Vol. 72, Oxford, Summer 1994.
- Campuzano Montoya, Irma, *Baja California en tiempos del PAN*, México, La Jornada Ediciones, 1995;
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1998.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Estadísticas Municipales*, citado por Alicia Ziccardi, "Gobiernos locales: problemas de la representación y la participación ciudadana", en *Democracia y Municipios en México*.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, "Composición política de los municipios en México", [www.cedemun.gob.mx/filiación.htm](http://www.cedemun.gob.mx/filiación.htm)
- Cohen, Stephen, *Et al.*, *Decentralization: A Framework for Policy Analysis*, Berkeley, University of California, 1981.
- Colmenares Páramo, David, "Retos del federalismo fiscal mexicano", *Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 5, México, mayo de 1999
- , "Gasto social y descentralización", *Examen. Una publicación por la democracia*, Núm. 111, enero 1999.

- Comisión Nacional de Reconstrucción, *Comité de Descentralización*, México, Presidencia de la República, 1986.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, F.C.E., 1994.
- Constitución del Estado de Baja California, Actualizada a febrero de 1999, [www.congresobc.gob.mx/legislacion/estatal/TOMO\\_I/fundamental](http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/estatal/TOMO_I/fundamental)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición de la Secretaría de Gobernación, México, febrero de 1998.
- Córdoba, Arnaldo, "Repensar el federalismo", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Núm. 4, febrero de 1998.
- Convenio de Coordinación que celebran la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y el H. Congreso del Estado de Tlaxcala, con el objeto de realizar el seguimiento y evaluación del ejercicio del ramo 33 y de los recursos reasignados previstos en los presupuestos de egresos de la Federación correspondientes a los ejercicios de 1997, 1998 y 1999*, el Diario Oficial de la Federación, lunes 2 de agosto de 1999, Primera Sección.
- Crespo, José Antonio, "Crisis económica: crisis de legitimidad", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loeza y Nora Lustig (comps.), *México, auge, crisis y ajuste*, Tomo I, El Trimestre Económico Núm. 73, F.C.E., 1992.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Las siete tesis rectoras*, Segunda reimpresión, México, PRI, 1984.
- , Sexto Informe de Gobierno, 1988.
- Del Val, Enrique, Rosalba Carrasco y Gabriel Tarriba, "Descentralización de políticas sociales y desarrollo regional", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Núm. 4, febrero de 1998.
- Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, CIDAC-M.A. Porrúa-Fundación Friedrich Naumann, 1995.
- Elazar, Daniel "From Statism to Federalism: A Paradigm Shift", *Publius: The Journal of Federalism*, 25:2, (Spring 1995)
- "Entrevista a Rosendo Villareal Dávila, Senador del Partido Acción Nacional", *Revista del Senado de la República*, Vol. 1, n. 1, octubre-diciembre de 1995.

- Ferrer, Aldo, *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, Argentina, F.C.E., 1997.
- Fesler, James W., "Centralización y descentralización", *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Trad. Vicente Cenera (dir.), Madrid, Editorial Aguilar, 1975.
- Fix-Fierro, Héctor, "El Consejo de la Judicatura en las entidades federativas. Una evaluación de su marco normativo y diseño institucional", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Núm. 7, enero-marzo de 1999.
- Friedrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Frederick A. Praeger, 1968.
- Gamboa, Rafael, "El rescate financiero de los gobiernos estatales por el gobierno federal: Comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México", *Banco de México*, Documento de Investigación Núm. 9704, agosto de 1997.
- García Montaña, Jorge, *Baja California: los desencuentros del cambio, 1991-1996*, México, Hoja Casa Editorial, 1997.
- Gil Villegas, Francisco, "Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, XXXVI (1996).
- , "Soberanía e interdependencia en la relación bilateral México-Estados Unidos: 1991-1992", mimeo.
- , "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.
- , "Los fundamentos políticos de la Teoría de la Administración Pública", *Foro Internacional*, Vol. XXXIII, Enero-Marzo, 1993.
- González Block, Miguel Ángel, "Descentralización, integración y principios de vinculación en las relaciones centro-locales", *Estudios Sociológicos*, Vol. IX, Núm. 27, Septiembre-diciembre 1991.
- González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, México, Porrúa, 1992.
- Guillén, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, M.A. Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte, 1996.
- Habermas, Jürgen, "Nuestro breve siglo", *Nexos*, Núm. 248, Agosto 1998.
- Hall, John A. y G. John Ikenberry, *El Estado*, Trad. Enrique Mercado, México, Nueva

Imagen, 1991.

Harman, Grant, "Intergovernmental Relations: Federal Systems", en Mary Hawkesworth and Maurice Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics*, Vol. 1, London, Routledge, 1992.

Held, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Trad. Sebastián Mazzuca, Barcelona, Paidós, 1997.

Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, Trad. Luis Tobio, México, F.C.E., 1997.

-----, *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, Trad. Mario de la Cueva, México, F.C.E., 1995.

Hernández, Alfonso, "Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura", *Política y Gobierno*, Vol. V, núm. 1, México, 1998.

Hernández Chávez, Alicia, "La paradoja del presidencialismo mexicano", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, F.C.E., 1994.

-----, "Federalismo y gobernabilidad en México" en Marcelo Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México-FCE, 1993.

Klatt, Harmutt, "Konzeptionelle Grundlagen von Föderalismus und Dezentralisierung", s. trad., *Contribuciones*, Núm. 4, 1993.

Lagroye, Jaques, *Sociología Política*, Trad. Daniel Zadunaisky, México, F.C.E., 1994.

Leonard, David and Dale Rogers Marshall (eds.), *Institutions of Rural Development for the Poor. Decentralization and Organizational Linkages*, Berkeley, University of California, 1982.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Porrúa, 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California

Lijphart, Arend, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Heaven, Yale University Press, 1984.

Loeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, F.C.E., 1999.

Lujambio, Alonso (edit.), *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, UAM-

- IFE-CNCPyAP, 1996.
- , *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.
- Maia, Reynaldo, "Reforma del Estado en América Latina: ¿Descentralización o decadencia del Estado-nación?", en Mauricio Merino Huerta (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, 1992.
- Martínez, Carlos Assad y Alicia Ziccardi, "Propuesta de descentralización del Estado mexicano", en Carlos Bazdresch *et. al.*, *México, auge, crisis y ajuste*, Tomo I, El Trimestre Económico Núm. 73, F.C.E., 1992.
- Marván, Ignacio, "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México", *Política y Gobierno*, Vol. IV, Núm. 1, México, 1997.
- Mayntz, Renate, *Sociología de la Administración Pública*, Trad. José Almarz, Madrid, Alianza Editorial, 1985.
- Medina, Luis, *La división de poderes vertical: el federalismo*, México, CIDE, División de Estudios Políticos, Núm. 70.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1993*, México, F.C.E., 1994.
- Memorándum de Entendimiento México-Fondo Monetario Internacional sobre políticas Económicas y Financieras*, México, SHCP-Banxico, junio 15, 1999.
- Merino Huerta, Mauricio, "Los municipios de México: Más allá de la democracia", *Foro Internacional*, Núm. 4 (134), Octubre-diciembre 1993.
- , *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992.
- , "La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas", *Foro Internacional*, XXXVI (1996).
- , "El gobierno perdido. Algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano", *mimeo*, 1995.
- , "El segundo escalón de la transición democrática", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Núm. 4, febrero de 1998.
- Meyer, Lorenzo, *Foro Internacional*, Jul-sept. 1975, Vol XVI-1, pp. 37 s.
- , "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades",

en Mauricio Merino Huerta (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.

-----, "Continuidades e innovaciones en la vida política mexicana del siglo XX. El antiguo y el nuevo régimen", *Foro Internacional*, XVI, Julio-Septiembre, 1975.

Mizrahi, Yemile, "Pressuring the Center: Opposition Governments and Federalism in Mexico", *División de Estudios Políticos*, Núm. 71, CIDE, 1997.

-----, "¿Administrar o gobernar? El reto del gobierno panista en Chihuahua", *División de Estudios Políticos*, Núm. 42, CIDE, 1996.

-----, "Rebels Without a Cause? The politics of Entrepreneurs in Chihuahua", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, February 1994, pp. 137-158;

Ortiz Arana, Fernando, "El Senado como Garante del Pacto Federal", *Revista del Senado de la República*, Vol. 1, núm. 1, octubre-diciembre de 1995.

Ortiz Pinchetti, Francisco, "Presidencialismo o democracia, la disyuntiva en 1994: Ruffo", *Proceso*, Núm. 862, 10 de mayo de 1993.

Pardo López, María del Carmen, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, El Colegio de México, 1991.

-----, "La administración pública en tiempos de cambio político", *Revista de Administración Pública*, Núm. 96 (La administración y el pluripartidismo), INAP, 1997.

Partido de la Revolución Democrática, *Reserva de los Senadores de la Fracción Parlamentaria del PRD respecto del Dictamen de Reforma Constitucional en materia de integración del Senado*, *Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LVI Legislatura, núm. 2, Primer Periodo Extraordinario, jueves 1 de agosto de 1996.

Pérez Franco, Rafael (coord.), *Baja California: la experiencia de gobierno 1989-1995*, México, Fundación Rafael Preciado, 1996;

Pickvance, Chris y Edmond Preteceille *State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective*, London, Pinter Publishers, 1991.

Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, *Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995*, Coplade, Mexicali.

Poder Ejecutivo Federal, *México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias de cambio estructural 1983-1988*, México, SPP, 1988.

-----, *Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso*, Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1984, SPP.

-----, *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación del 21 de enero de 1985,

Poder Ejecutivo Federal, "Iniciativa del Presidente de la República para las reformas constitucionales del Poder Judicial", *Quórum*, Suplemento de consulta, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, Núm. 32, enero-febrero 1995.

-----, "Pronafide", *El Nacional*, Suplemento, 4 de junio de 1997.

-----, *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000*

Presidencia de la República, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. 1988-1994*, México, Unidad de la Crónica Presidencial, 1994.

Proudhon, Pierre-Joseph, *El principio federativo*, Trad. Francisco Pi y Margall, Madrid, Sarpe, 1985.

Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*, México, F.C.E., 1993.

Reyes Heroles, Federico y René Delgado, "Es el momento de la prudencia", *Este País*, noviembre de 1992.

Riker, William H., *Federalism. Origin, Operation, Significance*, USA, Little, Brown and Company, 1964.

Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 1998.

Rocha Reynaga, Ricardo, *Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría*, México, INDETEC, 1996.

Rodríguez, Victoria Eliza, *The Politics of Decentralization in Mexico: Divergent Outcomes of Policy Implementation*, Berkeley, University of California, 1987.

Roscoe, Paul B., "Practice and Political Centralisation. A New Approach to Political Evolution", *Current Anthropology*, Vol. 34, Number 2, April 1993.

Rubio, Luis, "Frente al cambio político", en Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio (coords.),

- México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*, México, CIDAC-M.A. Porrúa, 1999.
- Ruffo, Ernesto, *VI Informe de Gobierno. Anexo*, Mexicali, 1995.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1994.
- , "Reformando al Estado", *Nexos*, Núm. 148, Abril 1990
- Sánchez Martínez, Luis Alberto, *El Convenio Único de Desarrollo como alternativa para el desarrollo de las entidades federativas de México*, México, El Colegio de México, tesis de licenciatura, 1987.
- Saucedo Sánchez, José Alberto, *Hacia el federalismo fiscal*, México, INAP, 1997.
- Saunders, Cherly, "Constitutional Arrangements of Federal Systems", *Publius: The Journal of Federalism*, 25:2 (Spring 1995).
- Shah, Anwar, "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization", World Bank Conference on Evaluation and Development, Washington, April 1997.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo, "La descentralización fiscal en México: algunas propuestas", en Rogelio Arellano, *México. Hacia un nuevo...*,
- , "La descentralización fiscal en México: Algunas propuestas", en Rogelio Arellano Cadena (comp.), *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, El Trimestre Económico-Gobierno del Estado de Puebla, 1996.
- , "Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México", *Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 5, México, mayo de 1999.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 1997
- Skinner, Quentin, *Los fundamentos del pensamiento político moderno. I: El Renacimiento*, Trad. Juan José Utrilla, México, F.C.E., 1993.
- Tanzi, Vito, "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective", Washington, *IMF Working Paper*, No. 97-114.

- Tena Ramírez, Felipe,, *Derecho Constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1996.
- The World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington, 1997.
- , *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Washington, 1999.
- Urquidi, Victor L. (coord.), *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma*, México, F.C.E., 1996.
- Valdés Rodríguez, Mauricio, "Las relaciones entre las Entidades Federativas y el Poder Legislativo Federal", *Revista de Administración Pública*, n. 92, 1996.
- Welch, Eric y Wilson Wong, "Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations", *Public Administration Review*, January-February 1998, Vol. 58, No. 1.
- Willoughby, William F., *The Government of Modern States*, New York, Appleton Century Crofts, 1936.
- Woodard, Stephen, "The Simple Guide to the Federal Idea", en *Ventotene, Federalism and Politics*, The Ventotene Papers of the Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, Ventotene, 1995 (<http://www.eurplace.org/federal/woodard.html>).
- Wright, Deil S., *Understanding Intergovernmental Relations*, California, Brooks-Cole Publishing Company, 1988.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto, "El Federalismo", *Revista del Senado de la República*, Vol. 1, Núm. 1, octubre-diciembre 1995.
- , "Reforma al Poder Judicial: Una propuesta", *Quórum*, Núm. 32, enero-febrero 1995.