

34
287

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



**DESCENTRALIZACION POLITICA Y
AUTONOMIA FISCAL: BASES FUNDAMENTALES
DEL NUEVO FEDERALISMO**

T E S I S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

P R E S E N T A :

ROSARIO DOMINGUEZ AUSTRIA

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi esposo Rubén Salas Badillo y a mis hijos Bruno y Denih, quienes motivaron la conclusión de este trabajo.

A mi papá José Domínguez Hernández y a la Dra. Eva Badillo, por su comprensión y apoyo.

A la Lic. Rina Aguilera Hintelholher, por su invaluable asesoría.

INDICE

Proemio

I) EL FEDERALISMO DECIMONÓNICO

A) El centralismo como herencia colonial en la Nueva España.....	1
B) Orígenes del federalismo.....	4
C) El federalismo : paradigma político.....	6
D) La dictadura presidencial y el federalismo limitado.....	12

II) FEDERALISMO Y CONSTITUCIONALISMO EN EL SIGLO XX.

A) El federalismo y los ideales revolucionarios.....	15
B) La centralización política en los gobiernos posrevolucionarios.....	16
C) El municipio en el proceso de la reforma de 1983.....	19

III) EL NUEVO FEDERALISMO.

A) Hacia un auténtico federalismo.....	26
B) Autonomía fiscal.....	33
C) La descentralización política.....	37
CONCLUSIONES.....	41

ANEXO

BIBLIOGRAFIA

PROEMIO

El federalismo es una de las características del sistema jurídico y político mexicano que ha marcado todo un proceso histórico en la vida de nuestro país; entre la pugna y su implantación se ha entrelazado la vida azarosa de los estados y municipios, que históricamente han tratado de ganar espacios en términos de gobierno, de representación y de convivencia.

Para entender la exposición de esta polémica, el presente trabajo se organiza de la siguiente manera: en el primer apartado, el federalismo decimonónico, se estudian los orígenes del federalismo mexicano y su trayectoria histórica durante el siglo XIX. En el segundo apartado, federalismo y constitucionalismo en el siglo XX, se explica la nueva connotación del federalismo a partir de los gobiernos posrevolucionarios, hasta llegar al gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1989-1994, sin olvidar las fracturas por las que atraviesan los municipios ante el centralismo político de los gobiernos federales.

El tercer y último apartado, analiza el nuevo federalismo que se plantea, a partir de marzo de 1995, en los diferentes Foros que se llevaron a cabo en Guadalajara y Puebla, principalmente, en los cuales se resaltó la importancia de renovar el pacto federal, promoviendo una verdadera descentralización política y autonomía fiscal en estados y municipios para conformar un auténtico federalismo mexicano.

Así, la descentralización política y la autonomía fiscal surgen entre la diversidad de propuestas, como una de las bases fundamentales del nuevo federalismo para atenuar la problemática política y económica de los estados y municipios de México.

I) EL FEDERALISMO DECIMONÓNICO

A) El centralismo como herencia colonial en la Nueva España.

El centralismo en México tiene raíces profundas en nuestra historia, el cual parte de la forma de organización administrativa colonial que se ejerció por siglos en la Nueva España. Ni la Independencia, ni la ruptura con el poder metropolitano virreinal, impidieron que el siglo XIX transitara con todo un legado y cultura colonial.

Así, la realidad en que se desenvuelve el México Independiente durante este siglo mostró diversos problemas:

1) El largo periodo colonial dejó una fuerte influencia centralista en la forma del quehacer público. Esto se entiende después de tres siglos de colonialismo, y principalmente en la etapa de decadencia del poder español, en la que estaba a cargo la Casa Borbón (1700-1788), y específicamente Fernando VII. Este centralismo recrudescido y la creación de las intendencias¹ propició el debilitamiento de las estructuras políticas, económicas, sociales y regionales de las provincias.

¹ Se crearon 12 intendencias que comprendieron las antiguas provincias, excepto las dos Californias, Nuevo México y Tlaxcala que quedaron como Gobiernos independientes. Las intendencias creadas fueron: México, Guadalajara, Guanajuato, Valladolid, San Luis Potosí, Puebla, Zacatecas, Durango, Arizpe, Veracruz, Mérida y Oaxaca. Pero por razones de lejanía entre las regiones del norte y del sureste y la necesidad de defenderlas de los invasores o de cualquier conflicto político, hubo que coexistir y mantener el antiguo régimen para efectos militares, en los casos de las provincias internas de Oriente y de Occidente y en el de la provincia de Yucatán. Gustavo Martínez Cabañas. La administración Estatal y Municipal de México. 1993. pp 21-22

2) De gran importancia fue la polarización de grupos políticos que surgieron en la nueva nación, éstos se disputaron el poder y el control político. Por un lado, los liberales o federalistas que repudiaron el sistema impuesto por siglos, y por otro, los centralistas que estaban en favor de las ideas del antiguo régimen. Esta contienda duró casi todo el siglo XIX, lo que no permitió consolidar el sistema político federal que se postulaba para aliviar los rezagos centralistas de la colonia.

En este sentido Jesús Reyes Heróles afirmó que: " Los trastornos, desórdenes y perturbaciones a que el país se enfrenta en un largo periodo de su historia, son resultado de esa permanente fluctuación, de ese vivir entre dos sociedades, entre un final y un comienzo, en pos de su auténtica fisonomía. Coexisten factores incompatibles en una lucha por imponerse o desaparecer.

Las fuerzas viejas que intentan retroceder la sociedad o mantener el status quo y las fuerzas nuevas que pugnan por modificar la sociedad imperante, chocan y de esta colisión resulta la radical inestabilidad que ha hecho que un extenso trecho de la historia de México se ha conocido como periodo de anarquía..."².

3) Los títulos de nobleza existentes también en la Colonia fueron codiciados, aun en el México independiente; tal fue el caso de Agustín de Iturbide quién acariciaba regresar al antiguo régimen monárquico. Por ello en su tiempo (1821) ,

² Jesús Reyes Heróles: El liberalismo mexicano, tomo II, 1988, p. 3

proclamó el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba³. Estos llevaron al país a una situación deplorable tanto en el ámbito económico como en el social. Su breve gobierno dió lugar, como respuesta a su política, a la proclamación del Plan de Casa Mata, éste fue la negación y anulación del propio Iturbide y su imperio.

4) Una vez instaurado el régimen colonial surgió un clero católico poderoso que intervino en la política de México aún después de la independencia. Fue hasta el gobierno de Juárez que con las Leyes de Reforma secularizó los bienes de la iglesia restándole poder e influencia.

5) Por último, no de menor importancia, es la vida del municipio. Si en un principio éste constituyó una maniobra jurídica y el cimientó de la conquista de los españoles (1519 en la Villa Rica de la Veracruz), posteriormente con la administración de los Borbón, el municipio fue relegado y sometido a relaciones jerárquicas con la creación de las jefaturas políticas, provocando con ello el decaimiento de los ayuntamientos y de la vida municipal.

Este tipo de dominación colonial explica gran parte de las luchas políticas que influyeron en la conformación del sistema político mexicano, y la lucha de los

³ “ El Plan de Iguala... , proclamaba la independencia , establecía la monarquía como forma de organización política, ofrecía la corona a Fernando VII o a cualquier otro príncipe de sangre real, aseguraba la vigencia de la religión católica y los privilegios del clero secular y regular, prometía garantías a la propiedad y mantenía los cargos civiles, eclesiásticos y militares sin alteración alguna. Esquemataba un gobierno provisional que actuaría mientras no llegara el monarca, así mismo se reconoció a las instituciones municipales en los mismos términos que lo había hecho la Constitución de 1812”; Los Tratados de Córdoba apoyaron el Plan de Iguala. José Gamás Torruco; El federalismo mexicano. 1975, p39

gobiernos por consolidar un sistema que terminara con la existencia del modelo centralista metropolitano.

B) Los orígenes del federalismo

Para analizar el origen del sistema federal es importante convenir en que, si bien los constituyentes de Filadelfia (1789 Constitución de Estados Unidos) fueron los creadores del federalismo, adoptado no sólo por México sino por otros países, resurgió en nuestra nación por la necesidad de una descentralización real del poder, reacción necesaria ante tres siglos de centralismo colonial recrudescido.

Autores como Máximo N. Gámiz Parral, Pichardo Pagaza, Nattie Lee Benson, afirman que si el federalismo en México abrevó durante su origen en doctrinas universales, sus caracteres han sido resultado del propio desarrollo histórico del país.

Es decir, en México se crearon las condiciones necesarias para que la idea descentralizadora del federalismo fuera el instrumento que encajara en una sociedad opuesta al centralismo colonial. El triunfo militar de las fuerzas insurgentes sobre la corona española había legado un país, más no un Estado-Nación. La lógica del proceso mostraba la necesidad de destruir el régimen colonial y con él las organizaciones conservadoras. Por ello se adoptó un sistema político de gobierno que permitiera progresar hacia una República independiente

y el federalismo fue la forma de organización que coincidía con esa realidad histórica.

Entre los principales gérmenes del federalismo en México se encuentran las diputaciones provinciales⁴ creadas con la Constitución de Cádiz en 1812, las cuales fueron órganos representativos de las provincias ante las Cortes; desde sus inicios estas diputaciones posibilitaron a las provincias una mayor autonomía, básicamente administrativa, con respecto al gobierno central, por lo que Gustavo Martínez Cabañas afirma :

" ... tanto los reinos como las intendencias se sitúan como los primeros antecedentes sobre la división territorial, administrativa y militar del país; pero es a partir del establecimiento de las diputaciones provinciales donde podemos ubicar el antecedente más sólido sobre el verdadero sentido de nuestra forma federal de gobierno y que en la medida que los diputados representantes de las provincias conquistadas y colonizadas se manifestaban ante el máximo organismo legislativo de España, las Cortes, por la existencia de diputaciones provinciales en América, en esa misma proporción concebían la posibilidad de una mayor autonomía gubernativa con respecto a la metrópoli, mayor independencia en la administración provincial e incluso entre las propias provincias."⁵

⁴ Las diputaciones provinciales contaban con las siguientes facultades : intervenir y apoyar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones correspondientes a la provincia, velar la correcta inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, cuidar el establecimiento de los ayuntamientos, proponer al gobierno los atributos más convenientes para el ejercicio de obras de utilidad, etcétera. , *Ibid.* p. 34

⁵ Gustavo Martínez Cabañas, *Op. Cit.* 1994, p.22.

Posteriormente, con el surgimiento del Plan de Casa Mata, se sientan las bases de una nueva República federada, porque a partir de ese momento se comienzan a erigir las provincias en estados. Un ejemplo claro es Guadalajara, la primera provincia constituida con los miembros del ayuntamiento como la más alta autoridad de la provincia. La diputación provincial la declaró estado libre y soberano de Jalisco el 16 de junio de 1823.

En estas condiciones, y ante la necesidad real de terminar con el antiguo régimen, el sistema político mexicano adoptó el federalismo y lo plasmó formalmente en su primera Constitución como país independiente, en 1824.

C) El federalismo: paradigma político.

Durante el siglo XIX el sistema político mexicano transitó en los vaivenes del centralismo y el federalismo. A pesar de que el federalismo existía en términos formales, en la realidad las Constituciones federalistas de 1824 y posteriormente la de 1857 no otorgaron reconocimiento pleno al municipio, careciendo éste de representación política en el pacto federal. Fue en los regímenes centralistas de 1820 y 1836 donde se consagró constitucionalmente la existencia del municipio, sin embargo, dicho reconocimiento tampoco constituyó la palanca fortalecedora de la unidad nacional.

El constitucionalismo del siglo XIX da cuenta de estos hechos: con la consumación de la independencia en 1821, y una vez derrocado el imperio de

Iturbide fue reinstalado el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824, en el cual se expidió la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 5º decía a la letra: "La nación adopta para su gobierno la forma republicana, representativa, popular, federal". Y el artículo 6º: "Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su gobierno interior, según se detalle en esta Acta y en la Constitución General"

Esta Constitución no sólo tuvo el mérito de establecer el sistema federal como forma de gobierno, sino que también hizo posible un gobierno constitucional. El primer presidente de la nueva República⁶ fue Guadalupe Victoria. En esta época la adopción del sistema federal fue una exigencia de las provincias que se habían declarado en contra del centralismo.

Se reconoce a los constituyentes de 1824 el haber incorporado al sistema federal la división y organización de poderes; sin embargo, el hecho de lograr que el legislativo y judicial fueran entidades fuertes y autónomas así como, el que se haya institucionalizado el senado. (art. 25 "...Se compondrá de dos senadores de cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos años."). no logró el desarrollo de los estados porque su independencia quedó limitada por el interés nacional.

⁶ Se reconoció como partes de la federación los estados y territorios siguientes: El Estado de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas. Así como el territorio de la Alta California, el de la Baja California, Colima y Santa Fe De Nuevo México, posteriormente Tlaxcala. Asimismo se erigió como Distrito Federal la Ciudad de México.

Una contradicción de los gobiernos federales es que al municipio apenas si lo mencionan, decayendo políticamente casi hasta desaparecer. El argumento resultante de este hecho, es que el municipio fue considerado como una institución típica del derecho local. Es decir, no hubo un reconocimiento pleno del ayuntamiento, pero si se dejó a los estados de la federación la responsabilidad de legislar sobre la materia.

En este sentido, el federalismo postulado en este periodo fue más de derecho que de hecho, y la principal causa fue que desde un principio no hubo consenso sobre la conveniencia de adoptar el sistema federal. Un ejemplo fue el clero que se declaró en contra de este nuevo sistema desde un principio, por ver amenazados sus intereses con las ideas de libertad, justicia e igualdad provenientes de las instituciones americanas.

Es así, como México a pesar de su Independencia no logró la paz social, y aún con los esfuerzos de los constituyentes de 1824 por mantener la organización política, el país se enfiló más hacia la dispersión y la desintegración que hacia la unidad.

Estos desórdenes y perturbaciones surgieron por la polarización de grupos que se disputaban el poder. Primero liberales y conservadores, después federalistas y centralistas. La contienda duró varios años e impidió un desarrollo homogéneo

de las regiones de México. En otras palabras, no se logró mayores avances hacia un sistema federal.

Por el contrario, en 1835 concluyó la primera etapa de vigencia de la Constitución de 1824, este periodo de lucha política en el que el Congreso Constituyente expidió las Bases Constitucionales señalando en el artículo 3º que " El Sistema Gubernativo de la nación será el republicano, representativo, popular" , ya no federalista.

Esta etapa se definió más por un gobierno centralista regido por la Carta Constitucional de 1835, llamada Siete Leyes. Los estados se transformaron en departamentos; el territorio de Colima se agregó al departamento de Michoacán; el territorio de Tlaxcala se agregó al departamento de México.

Con el establecimiento de la Carta centralista el Senado dejó de funcionar como consecuencia lógica de la desaparición de los estados, a la inversa de la Constitución federalista de 1824, se elevó el rango del municipio, otorgándole autonomía tributaria para recaudar impuestos e invertirlos, además de concederles la elección popular en los procesos políticos internos.

Su competencia se delimitó en los mismos términos que la Constitución Gaditana, pero pese a su consideración constitucional el municipio estuvo sujeto al centralismo, lo que no permitió su desarrollo, suprimió los ayuntamientos y dejó la

administración de los pueblos en manos de jueces de paz, prefectos y subprefectos.

En este sentido, Reyes Heróles señaló que "... tanto la Constitución de 1824, como las Siete Leyes chocaban con la realidad, la primera en cuanto contenía elementos de innovación - tesis histórica de los conservadores- y las segundas en tanto pretendían negar las fuerzas nuevas. Empero, el cotejo de ambos textos con la propia realidad revela una importante diferencia desde el punto de vista de su vigencia : La Constitución de 1824 transaba hábilmente con las fuerzas viejas; las Siete Leyes eran intransigentes y negadoras de las fuerzas nuevas: de esta diferencia provino el que con la Constitución de 1824 se pudiera gobernar dentro de la elástica acción y reacción liberal. En cambio, las Siete Leyes auspiciaron la zozobra y durante su vigencia formal convirtieron en guerra, en lucha civil permanente la que sólo en potencia existía y se exteriorizaba en brotes intermitentes."⁷

En los años siguientes, surgió la necesidad de restablecer el sistema federal. Valentín Gómez Farías fue uno de los personajes importantes que luchó en pro del federalismo, mientras que Santa Anna vió en este sistema una amenaza para sus intereses, por lo que expidió en 1843 las Bases Orgánicas con lo cual llevó al extremo el despotismo constitucional con las fuerzas militares a la cabeza.

⁷ Jesús Reyes Heróles Op. Cit., tomo II. P. 235

Santa Anna dividió más al país, dejó un saldo trágico y provocó la pérdida de más de la mitad del territorio nacional. Texas se separó de la República el 2 de febrero de 1848 con el Tratado de Guadalupe Hidalgo, donde se pone fin a la guerra México-Estados Unidos.

Para 1847 se restablece formalmente el sistema federal ante la presión de los liberales, sin embargo la paradoja se repite una vez más: Desaparece la normatividad constitucional del municipio, y se llegó a la aberración que menciona Reyes Heróles, donde el constitucionalismo oligárquico de 1836 pretendió dar el tiro de gracia a los gobiernos locales. Sin embargo, éstos fueron la antesala de los grandes cambios que Juárez llevó a cabo con las Leyes de Reforma.

Los constituyentes de 1857 suprimieron al Senado y depositaron el Poder Legislativo Federal en una sola Asamblea, la cual tomó el nombre de Congreso de la Unión. Tampoco entonces el municipio fue considerado.

En este periodo se pretendió establecer la igualdad jurídica para todos los habitantes de México, más no así la igualdad económica y cultural, eliminando de hecho buena parte de la autonomía tradicional de las antiguas repúblicas de indios.

Esto provocó que los pueblos y regiones vivieran sin tomar en cuenta la legalidad constitucional. Más aún, al lado de esta débil República surgieron caciques regionales, civiles y militares que por más de medio siglo lograron obtener un considerable espacio político en la vida de los municipios.

Con Juárez y las Leyes de Reforma (1859-1863) la Constitución fortalece al poder legislativo federal, de la misma manera se restablece el Senado y se inicia con él un proceso centralizador de competencias constitucionales en favor de la federación. Al municipio se le otorgó mayor reconocimiento y a la hacienda municipal se le buscó dotarla de ingresos. Los instrumentos principales para lograr el control de la vida municipal fueron justamente las jefaturas políticas mientras que en lo jurídico se instituyó el cargo de juez distrital. Lo que tuvo como consecuencia una dictadura presidencial.

D) La dictadura presidencial y el federalismo limitado.

Con el Plan de Tuxtepec, Porfirio Díaz llegó a la presidencia. Fortaleció el Poder Ejecutivo en detrimento del Legislativo, haciendo del federalismo palabra muerta. El municipio fue totalmente relegado. En 1903 desconoció por ley el Ayuntamiento de la ciudad de México, centralizando y reforzando el régimen de jefaturas políticas.

Estas jefaturas políticas tuvieron su cúspide durante el porfiriato y resultaron ser un excelente instrumento centralizador idóneo, que disponían de las fuerzas rurales militares para subordinar cualquier intento de organización en contra de los intereses de los gobernadores y por supuesto de Díaz.

En el largo gobierno de Díaz se realizó una absoluta concentración de los poderes públicos en torno a su persona y la centralización del poder se hizo evidente. Se borró toda autonomía municipal y se buscó controlar y dirigir los ayuntamientos mediante las jefaturas políticas, lo que ahogó la vida municipal.

Felipe Tena Ramírez señala sobre los jefes políticos que " el odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre. Los mismos partidarios del antiguo régimen convinieron al cabo, que la supresión de las jefaturas políticas en la República es uno de los progresos que en justicia debemos acreditar a la revolución; sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas tenemos que convenir en que ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a ser no sólo impopulares sino odiosas."⁸

La dictadura de Porfirio Díaz llevó a los pueblos a levantarse y exigir del gobierno central el apego al derecho uniéndose así al reclamo carrancista. De esa manera, Venustiano Carranza incluyó en el proyecto de Constitución una propuesta en la

⁸ Felipe Tena Ramírez: Derecho constitucional mexicano, 1981, pp. 150-151

cual el municipio libre se consideraría una de las grandes conquistas de la revolución.

No es de extrañar que Carranza utilizara esta plataforma política, ya que ante la pérdida del poder político , económico y judicial de los municipios a lo largo del siglo XIX , era evidente que el municipio libre fuera una de las demandas más sentidas de la revolución. Que finalmente no se hizo realidad.

El siglo XIX transcurrió entre confrontaciones, pero gracias al rescate de una idea federal, finalmente el federalismo logró su primera y quizá definitiva batalla.

Es decir, al haberse constituido México como República en las Constituciones de 1824 y 1857 el país estaba profundamente dividido. Había que introducir una forma de gobierno que posibilitara unir lo escindido; y fue el federalismo la mejor opción, que por lo menos evitó la desintegración de la naciente República.

Ciertamente, con la Constitución de 1857 el federalismo surgió como idea, pero en el periodo de Porfirio Díaz este sistema quedó como expresión formal perdiendo su esencia como forma de gobierno.

II) EL FEDERALISMO Y CONSTITUCIONALISMO EN EL SIGLO XX

A) El Federalismo y los ideales revolucionarios.

Como se ha visto, la Idea del federalismo surgió en 1824. En 1857 vivió como idea, proyecto y paradigma, pero la dictadura de Díaz impidió su vigencia. Para 1910 con la revolución mexicana adquirió su forma más acabada. Durante el Congreso Constituyente de 1916-1917, al discutirse el proyecto constitucional, nuevamente emergió de nuestro pasado liberal la idea de un federalismo mejor definido y desarrollado. Pero el escenario ya no fue el mismo, ya no se trataba simplemente de la dicotomía entre federalistas y centralistas, ó entre liberales y conservadores. Ahora la lucha había sido más amplia y el liberalismo mexicano evolucionó hacia lo social.

Con la revolución mexicana de 1910 se retomó el legado liberal-federal del siglo pasado, pero se le imprimió una nueva connotación social, parte de la cual es el municipio libre. Esta nueva concepción la convirtió en la primera revolución democrática-social del presente siglo.

Lo importante a destacar de este nuevo federalismo surgido de la revolución es que fue más consistente y acabado en sus propuestas, no así en su ejecución. Si los anteriores textos constitucionales simplemente generalizaron y sugirieron

asuntos relacionados con los estados y municipios, con el nuevo texto estos asuntos se definen. Aunque finalmente no se concretan.

Con el artículo 116 se asignaron competencias a los estados y con el 115 a los municipios. Y la forma de gobierno quedó claramente definida en el artículo 40 constitucional que dice a la letra: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

El desarrollo del federalismo en este siglo tuvo avances pero también retrocesos. Los constituyentes de 1917 se vieron en la dificultad de ponerse de acuerdo sobre los recursos económicos que debía tener el municipio, por lo que resolvieron dejar en manos de las legislaturas estatales la resolución del problema. Al hacerlo el propio Congreso Constituyente puso candados a la libertad municipal y por otro lado, no lo hizo participe del proyecto de desarrollo nacional, por el contrario, este sólo quedó como espacio receptivo bajo la tutela de los gobiernos estatales, y su existencia se limitó a un espacio regional, territorial y de desarrollo económico, pero no como estructura gubernamental.

B) La centralización política en los gobiernos posrevolucionarios.

Al paso del tiempo, con la muerte de Carranza en 1920, se puso en marcha un

proceso mayor de centralización política. En septiembre de 1928 Plutarco Elías Calles propuso la creación de un partido político que reuniera a todos aquellos grupos identificados con la revolución; de esta manera surgió en marzo de 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR), consolidándose así una nueva élite de poder.

Cuando surgió el PNR se mostró una clara fuerza centralizadora que influyó en la estructura municipal. Los puestos para los ayuntamientos se tenían que hacer bajo la bandera del partido de Estado, esto con el ánimo de someter a un sinnúmero de fuerzas políticas y militares dispersas que podrían poner en riesgo la estabilidad y la paz social, o trastocar el proyecto político del jefe máximo de ese periodo.

Durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1936), el PNR se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el cual se erigió como un poderoso instrumento político manejado al rededor de la figura del presidente. Fue entonces que la designación de candidatos a gobernadores y al Congreso Federal pasó a ser asunto presidencial y de partido. Por ende, los municipios sólo fueron para algunos de los candidatos el trampolín para llegar a las gobernaturas.

Al respecto, Lorenzo Meyer asegura: "...Es una verdad que para entonces hacía mucho que las jefaturas políticas ya no existían, pero también lo era que su lugar

lo había tomado el partido de Estado, y para mediados del siglo el municipio era tan poco libre como lo había sido bajo el antiguo régimen⁹. La historia política de México nos muestra que a partir de que se creó el partido de Estado (PRM) se cerraron las puertas a la libertad municipal y asimismo, al flujo de recursos, por lo que una vez más se repitió el capítulo de la pobreza municipal.

Actualmente poco ha cambiado esta situación, la vida política municipal está sobredeterminada por la existencia del partido y la permanente crisis ha coartado su desarrollo resultando siempre insuficientes los recursos que recibe de la federación.

A pesar de que el municipio libre debió de ser una palanca para fortalecer el desarrollo nacional sobre bases descentralizadas, hubo intereses que se interpusieron a ello. Predominó el interés de la federación en su conjunto, sobre los intereses de un verdadero federalismo. Así, la necesidad y el afán por una modernización e industrialización a toda costa logró crecimiento económico pero no desarrollo, convirtiendo al Estado en un Estado "hiperactivo" con carácter propiamente intervencionista, tal como lo describe Omar Guerrero: "el Estado se convirtió en una entidad omnipresente en todos los aspectos de la vida social, desde sus expresiones mayúsculas hasta sus manifestaciones menores"¹⁰, lo que desvirtuó los fines del Estado mexicano, porque marginó a los gobiernos de los estados y en mayor medida a los municipios.

⁹ Lorenzo Meyer "El municipio mexicano al final del siglo XX historia, obstáculos y posibilidades", en busca de la democracia municipal, 1995 p. 240

¹⁰ Omar Guerrero. El Estado y la Administración pública de México, 1988, p. 574

Hasta el periodo de José López Portillo los gobiernos federales no se preocuparon por generar reformas profundas a la Constitución, que dieran fuerza y autonomía a los estados y municipios, porque estos no formaban parte de la preocupación política y económica del Estado; motivo por el cual, los proyectos posrevolucionarios estuvieron acordes con un modelo centralizador, así, cada Presidente de la República en turno privilegió la centralización política, administrativa y fiscal en perjuicio del desarrollo regional.

C) El Municipio en el proceso de la reforma de 1983.

La reforma más importante desde la revolución se da en 1983 cuando se modifica el artículo 115 constitucional como parte del proyecto de descentralización de la vida nacional postulado por el gobierno de Miguel de la Madrid, este proyecto abarcó fundamentalmente los siguientes aspectos:

- 1) La descentralización y la desconcentración de la administración pública federal.
- 2) La redistribución geográfica de las actividades productivas.
- 3) El fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales.

La descentralización de la administración pública federal transfirió recursos, facultades y decisiones a las representaciones federales, trasladando áreas operativas y de servicios a los estados, tales como salud y educación básica.

La redistribución geográfica de la actividad productiva avanzó mediante el otorgamiento de estímulos fiscales y apoyos crediticios al establecimiento de industrias en las regiones prioritarias y en las ciudades medias.

En el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales se trató de reafirmar la vigencia del pacto federal, la soberanía de los estados y la autonomía municipal, mediante la coordinación de las acciones de los tres niveles de gobierno; papel en el que se desempeñan los sistemas estatales de planeación, los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) y los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD).¹¹

Y en cuanto a las reformas al artículo 115 constitucional, se incorporaron bases muy amplias para establecer un mínimo de competencia tributaria a los municipios, atribuyéndole la exclusividad impositiva en materia inmobiliaria; para crear el derecho constitucional de los ayuntamientos a participar en los rendimientos de los impuestos federales; para reforzar la autonomía de los ayuntamientos; para determinar el destino de gasto público, así como para fijar competencias mínimas de servicio público que deben quedar a cargo de los ayuntamientos.

¹¹ "El Convenio Unico de Desarrollo...en 1986 éstos se definen como instrumentos jurídicos, administrativos, programáticos y financieros, en los que se establece la voluntad política de los Ejecutivos Federal y Estatal para coordinar sus acciones y recursos con la participación de los ayuntamientos y de los sectores social y privado, tendientes a continuar el proceso de descentralización de la vida nacional..."Raúl Martínez Almazán; Las finanzas del sistema federal mexicano, 1988, p. 171

Con estas reformas, el artículo 115 mostró considerables posibilidades de desarrollo para los municipios (también se les otorgó responsabilidad como prestadores de servicio y obra pública: agua, alcantarillado, limpieza, mercado, panteones, rastro, etcétera), sin embargo, no modificó en mucho la crisis financiera de la mayoría de ellos, y la razón fue la incapacidad técnica de algunos de los gobiernos locales para asumir las competencias y atribuciones que el 115 les asignó, por lo que su financiamiento y desarrollo hasta la actualidad sigue dependiendo fundamentalmente de las participaciones federales que reciben del gobierno.

Por ello, en el gobierno de De la Madrid, se reconocen más los esfuerzos para descentralizar recursos y desconcentrar actividades económicas, que por el fortalecimiento de los espacios que iban a ser receptores de esta descentralización.

Es decir, con el gobierno de Miguel De la Madrid se dieron los primeros pasos para la descentralización política, aún con todos los obstáculos que ello tuvo, pero de alguna manera se impulsó este proceso.

Así, los años 80 son importantes para el federalismo, por que a partir de ese gobierno, se sentaron bases jurídicas para un mejor desarrollo municipal. Aunque hasta la actualidad éstas no se ha terminado de consolidar.

Con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se pensaba una continuidad en el proceso de descentralización de la vida nacional, sin embargo se consolidó un régimen más centralista que en el de Miguel De la Madrid.

El Plan Nacional de Desarrollo de esta administración retomó la necesidad de fortalecer el Pacto Federal, señalando principalmente los siguientes puntos:

1).-Plantea dentro de la modernización política ; la necesidad plena de dar vigencia a las facultades que la Constitución otorga a estados y municipios, avanzando hacia una mayor descentralización de recursos y de responsabilidades.

2).-Reconoce que la centralización de decisiones es un obstáculo para el desarrollo de la democracia en lo político y en lo administrativo, por lo que propone avanzar en pasos graduales hacia la descentralización y desconcentración.

3).-El municipio libre se enuncia como eje del desarrollo social y económico nacional, en el cual se establece la convicción de redistribuir el poder de decisión y la actividad económica, social y cultural, para que estados y municipios puedan impulsar su desarrollo. Señala la importancia de reconocer una tipología municipal que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización.

4).-Los servidores públicos municipales, señala deben emprender nuevas formas y actitudes de trabajo para romper con el círculo vicioso de incapacidad técnica municipal.

En este contexto, el Plan de gobierno de Salinas reconocía en la descentralización un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre la sociedad y Estado, sin embargo, se caracterizó más por un ejercicio gubernamental centralista que dejó huella en la historia política de México, y por mencionar algunos ejemplos que limitaron el federalismo que él mismo postulaba señalamos lo siguiente:

Recentralizó los flujos de ingresos, retirando en 1989 el control del impuesto al valor agregado a los estados. Asimismo, impuso su poder sobre gobernadores, y por motivos muy variados pidió la renuncia de al rededor de la mitad de los mismos; sin olvidar también los muchos cambios en el Gabinete.

De la misma manera, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que se formó como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendieron en favor de las localidades más "desprotegidas", ha provocado una centralización y el reforzamiento del presidencialismo sobre las entidades políticas regionales y locales.

El Pronasol significó hasta 1994 uno de los principales programas de gobierno, pero aún con todo y que subrayaba la autoayuda y la acción colectiva, permitiendo movilizar más recursos, Solidaridad pareció no haber tomado mucho en cuenta a los municipios.

Estos programas estuvieron a cargo del Poder Ejecutivo y directamente de la Secretaría de Desarrollo Social, es decir, tuvieron el carácter puramente presidencial y notoriamente partidista; por lo que los fondos con los que se operaron (a los fondos federales se suman los recursos locales) fueron controlados por el gobierno federal para llevar a cabo obras de carácter estrictamente específico en las comunidades.

El problema es que en un verdadero sistema federal el desarrollo social no sólo debe ser un enunciado programático del Plan Nacional de Desarrollo. La responsabilidad de las políticas regionales, programas e inversiones deben quedar en manos de los estados y de los municipios.

Hay que recordar la crisis electoral de 1988 para entender como el gobierno introdujo hábilmente paliativos como el PRONASOL con cierto éxito, para de alguna manera frenar el descontento y evitar brotes de violencia en la sociedad. Por eso se destinaron importantes recursos a la difusión del proyecto de solidaridad, que cubrió importantes espacios en los medios de comunicación, tanto en radio como en televisión.

En este contexto, los alcances respecto al federalismo son claros. El gobierno de Salinas se sustentó en un régimen presidencialista, que no permitió dar paso a la política de la descentralización que se promovió desde el gobierno de Miguel De la Madrid y con él mismo.

Su Plan de trabajo se enfocó más entre otras cosas, a promover la imagen de México en el mundo; por lo que el proceso económico exigió de México crear toda una infraestructura del gobierno federal para sustentar y promover el desarrollo nacional. Tareas que paradójicamente se realizaron mediante la centralización de recursos económicos, administrativos y técnicos.

Las diferencias regionales en materia económica, social y cultural se agudizaron aún más. El proceso de libre mercado provocó un desarrollo desequilibrado entre las regiones y clases sociales, ante la incapacidad de responder a las nuevas competencias.

A los desequilibrios económicos y sociales se añadieron los desequilibrios políticos (rebelión del EZLN en enero de 1994). La inflación se profundizó abatiendo los niveles de vida de amplios sectores sociales. Las fuerzas productivas fueron perdiendo dinamismo, y sobrevino la crisis (devaluación del peso, diciembre de 1994). Se apreció con claridad que las políticas e instrumentos económicos no fueron suficientes para dar impulso al desarrollo nacional, y mucho menos en el ámbito regional.

En el PND 1989-1994 se había considerado al municipio como plataforma del desarrollo nacional, pero en la práctica fue relegado. El estilo centralizador y el modelo económico y político llegó a su etapa de rendimientos decrecientes e incluso negativos. Es, por ello que se ha hecho necesario pensar en un modelo de federalismo renovado, que dote de poder a los 2,402 municipios existentes, para hacerlos compartir las tareas de gobierno, de administración y de impulso del desarrollo integral de sus comunidades y sus territorios.

III) EL NUEVO FEDERALISMO

A) Hacia un Auténtico Federalismo.

El reclamo de un auténtico federalismo se fortalece en el gobierno del presidente Zedillo, a raíz de la grave situación económica, política y social del país, y exige su replanteamiento con la nueva administración, en la que se hace impostergable agilizar el proceso de construcción de un federalismo efectivo que parta de la base del municipio libre.

Es precisamente en el cambio de administración, que los reclamos por una redefinición de las relaciones entre federación estados y municipios encuentran vehículos de expresión y la posibilidad de ser aplicados; por eso resulta relevante el análisis de las propuestas y demandas fundamentales expresadas en los foros

de Guadalajara (29 de Marzo de 1995) y Puebla (28 de Abril de 1995) realizados para la conformación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. (Ver anexo)

En esta complejidad de propuestas el gobierno se ve obligado a considerar el conjunto, y hacer de la diversidad de dificultades, instrumentos y políticas manejables. El gran listado de sugerencias surgidas de los Foros, anuncia con claridad que avanzar hacia un auténtico federalismo no será una tarea fácil ni pronta.

Como parte de los esfuerzos para alcanzar un auténtico federalismo, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, retomó las propuestas generadas de los Foros de Consulta "Hacia un auténtico federalismo". Los puntos más importantes que sobresalen para el fortalecimiento del federalismo son:

1).-La redistribución de competencias, mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno "más cercano a la vida cotidiana de la comunidades"¹², para ello propone descentralizar funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia estados y municipios.

2).-Para el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se reconoce la importancia de avanzar hacia una Sistema más eficiente, que otorgue mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, pero advierte que ello será en correspondencia con sus responsabilidades.

¹² Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, p. 60

3).-Vida municipal. Considera como propósito primordial "ampliar los canales para que las comunidades participen más activamente en los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión ejecución y evaluación correspondiente"¹³. Indica la necesidad de reconocer la diversidad municipal como espacio de gobierno vinculados a las necesidades básicas de la población. Promueve el respeto y desarrollo de los pueblos indígenas y su incorporación al proceso productivo.

De igual forma toca el tema de la ampliación del periodo constitucional de los ayuntamientos y reconoce que con frecuencia tres años son insuficientes para cumplir con los programas trazados ante la comunidad, por lo que propone abrir el debate sobre la posible extensión del periodo constitucional.

4).-Descentralización.-señala transferirá recursos y responsabilidades a los gobiernos estatales. De la misma manera advierte que esta descentralización debe ir acompañada por un proceso de desconcentración.. "Se pretende que para 1998 el gobierno Federal sólo mantenga la función rectora en la política de combate a la pobreza, de acuerdo a las prioridades nacionales y a los aspectos estratégicos de seguridad y bienestar generalizados".¹⁴ Según el Plan, precisa necesario evaluar las funciones que realiza la federación para determinar cuáles podrían desempeñar mejor los gobiernos estatales y municipales.

¹³ Ibid., p.61

¹⁴ Ibidem., p.124

5).-Participación social en las políticas públicas, para lograr el desarrollo democrático al que se aspira como aspecto fundamental en la toma de decisiones.

6).-Profesionalización de los servidores públicos, para avanzar en la conformación de un servicio civil de carrera que facilite la capacitación indispensable para el desarrollo de cada función.

7).-Promueve el desarrollo equilibrado de las regiones por medio de la armonización de las responsabilidades concurrentes de los tres órdenes de gobierno para planear y operar los servicios básicos, fomentar la economía y ordenar el crecimiento, sobre la base de un desarrollo sostenido, justo y homogéneo.

8).-El Plan señala que el Programa Nacional de Solidaridad se transformará con el propósito de que con la experiencia acumulada permita la construcción de una política integral concentrada en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo, esto con el fin de promover una nueva política de combate a la pobreza.

En el texto del nuevo PND 1995-2000, se plantean políticas de acción hacia un nuevo federalismo, pero se refieren a enunciados generales no programáticos que de alguna manera eluden una responsabilidad del cuándo . Es decir, lo

importante de haber solicitado las propuesta generadas en los diferentes Foros para dar cumplimiento al proyecto del PND no era solamente exponerlas, sino precisamente asumir la responsabilidad de programar el cómo, cuándo y dónde se debe empezar a trabajar.

Por varios sexenios se ha aceptado que el centralismo ha sido producto de una historia en la que la diversidad regional y municipal del país ha debido subordinarse a los grandes imperativos nacionales, inevitablemente homogeneizantes. "... centralismo que permitió el Estado Nación, sin duda, pero que no tomó en cuenta la diversidad que de todos modos brota por toda la geografía del país",¹⁵ es entonces que el gobierno tiene la resposabilidad de asumir otra actitud frente a la sociedad, no es suficiente sólo proponer soluciones, sino hacerlas efectivas.

En este sentido, la sociedad exige del gobierno un nuevo diseño institucional y de políticas públicas que se hagan cargo de las enormes diferencias que siguen distanciando a las regiones de México. Si bien el centralismo se justificó en algunos momentos de la historia, ahora por el contrario, ha propiciado con el paso del tiempo regiones desiguales, problemas peculiares en estados y municipios que se han acentuado en la medida que los gobiernos regionales y locales han carecido de los medios suficientes para atenderlos.

¹⁵ Mauricio Merino en El Nacional, Domingo 7 mayo, p 10

Por ello, el federalismo nuevo que postula el gobierno debe hacerse efectivo abarcando la pluralidad de orígenes culturales, desarrollos históricos y realidades locales, por lo que el propósito clave del federalismo debe ser el fortalecimiento del municipio libre. Los municipios representan el espacio de gobierno más cercano a la población; su carácter local les permite atender oportunamente las demandas de la sociedad, por lo que dar vigencia al artículo 115 resulta fundamental para el federalismo.

Por otra parte, los diferentes problemas que presentan los estados advierten la debilidad gubernamental y la dificultad para afrontar el largo listado de carencias y necesidades locales y regionales que el centralismo multiplicó. En este sentido, resulta de gran importancia la propuesta de Norma Samaniego titular de la Contraloría, en la cual señaló la necesidad de acercar la administración pública a la gente; descentralizar funciones y responsabilidad, y fortalecer la capacidad administrativa de los municipios, misma que ha recogido el Plan Nacional.

Ciertamente "La aproximación de la administración pública a la ciudadanía mediante la participación de la sociedad es indispensable en el ejercicio de mecanismos eficaces de control sobre las acciones gubernamentales. La ciudadanía, a través de las contralorías sociales, debe convertirse en un vigilante escrupuloso del gasto público, de los servicios y de las obras. No federalizar la administración pública significa restringirle a la sociedad su derecho al control y vigilancia sobre el adecuado ejercicio de las funciones gubernamentales y

desaprovechar un vasto potencial que puede enriquecer la vida cívica y el desempeño de la administración a nivel federal, estatal y municipal.”¹⁶ .

La cercanía de la administración pública a la población debe ser un objetivo y un requisito indispensable para la comunicación entre el pueblo y el gobierno.

El gobierno de la República debe ser un agente activo capaz de auspiciar el crecimiento de las instituciones políticas regionales. Al respecto Mauricio Merino señala:

“es preciso que el gobierno de la República, antes de emprender la retirada, asuma el papel de promotor primordial en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las administraciones públicas regionales. Si lo hiciera de otra manera, se abriría un vacío muy difícil de llenar por gobiernos tradicionalmente debilitados. (...) De ahí la complejidad del proyecto, pues lo que exigen las circunstancias políticas y sociales de México es romper el falso dilema entre la debilidad regional-necesidad centralista, para colocar en su sitio una nueva política que se haga cargo de las diferencias, mientras se reducen las debilidades administrativas locales...”¹⁷

¹⁶ Norma Samaniego, “ Retos de la administración pública”, en El Nacional, suplemento especial, Domingo 7 de mayo de 1995

¹⁷ Mauricio Merino, Op. Cit. , en El Nacional, p. 10

B) Autonomía Fiscal

Para entender la problemática fiscal de los estados y municipios, es conveniente mencionar, que las relaciones fiscales intergubernamentales giran en torno de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), resultado de diversos convenios realizados en un intento por fortalecer el sistema recaudatorio.

Sin embargo, estas relaciones se han visto afectadas cada vez más por la desigual distribución de los recursos: " Para 1994, bajo el sistema político aún central, por cada peso recaudado 80 centavos se destinan al gobierno federal, 16 a las entidades federativas y 4 a los municipios, sólo esta historia es la cronología de una creciente confiscación de la riqueza común de los estados y municipios en favor del macrocefálico gobierno central".¹⁸

La creación de éstos convenios y el nuevo esquema de distribución de las participaciones¹⁹ fueron los grandes avances de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1980, con esta Ley surgió formalmente el SNCF y las relaciones fiscales intergubernamentales que entraron en una etapa más avanzada, así se redefinieron las responsabilidades tributarias de los tres órdenes de gobierno.

¹⁸ Ernesto Ruffo Appel. " Romper la resistencia hacia el auténtico federalismo" en El Nacional, domingo 7 de mayo de 1995; pp 19-20

¹⁹ Las participaciones federales son los ingresos que tiene el municipio en razón de un porcentaje del rendimiento de los impuestos coordinados y especiales que se recaudan en la entidad federativa a la que pertenece el municipio y en su propia jurisdicción, en concordancia por lo establecido por el SNCF. En el caso de los Estados la reciben directamente de la federación. Gustavo Martínez Cabañas. La administración, Op. Cit. 1993, p. 100

Desde su promulgación, en la Ley de Coordinación Fiscal han existido tres fondos que acumulan las cantidades asignables: el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario (FFC), y el Fondo de Fomento Municipal (FFM). Dado que en 1989 el FFC se integró al FGP, sólo este y el FFM han quedado vigentes.

La distribución de estos fondos se hace conforme a una fórmula que refleja los criterios, poblacional, de eficiencia y de compensación. Es decir, la distribución específica de cada entidad se hace en función de los siguientes elementos : 45 por ciento del total de los recursos depende del crecimiento demográfico; un porcentaje igual está determinado por la participación del Estado en el PIB nacional y el 10 por ciento restante depende de un fondo de compensación.²⁰

Si bien el actual Sistema de Coordinación Fiscal ha alcanzado avances importantes, aún existen inconvenientes que hacen que en la República halla regiones desiguales, esto se debe fundamentalmente a :

1) Los estados y municipios tienen una fuerte dependencia de las participaciones federales, es decir, hay una notoria incapacidad de la gran mayoría de los estados para generar recursos propios.

²⁰ Luis Acevedo Pesqueira. "Redistribuir los ingresos Fiscales Para Lograr un desarrollo sin privilegios" en El Financiero, domingo 23 de abril de 1995, p. 8

2) Las fallas en las formas en que se distribuyen las participaciones. Fórmulas que no son aplicables a todos los estados.

3) Si los recursos son escasos los problemas no quedan ahí, generalmente no llegan con la fluidez necesaria, por lo que les resulta difícil a los diferentes gobiernos locales lograr su desarrollo.

4) Por si fuera poco, cada entidad debe absorber los gastos derivados de la federalización educativa que, generalmente les absorbe el 80 por ciento de sus recursos, salvo en las entidades más pobres del país , como Oaxaca.

Ésta es sólo una visión general de los aspectos financieros a los que se enfrentan los estados y municipios; a esto habría de sumarse los endeudamientos con la Banca Nacional (Banobras) y Banca Comercial, a los que han tenido que llegar por falta de recursos. " La deuda de los estados es síntoma de una enfermedad estructural de deficiencia de ahorro en las finanzas locales y nacionales que debe corregirse"²¹

El problema financiero, reiteradas veces ha generado inquietud entre los gobiernos estatales y aún más en los municipales, resurgiendo en éstos la necesidad de replantear con seriedad un federalismo nuevo, que nos lleve a construir estados y municipios fuertes, esto es, con autonomía fiscal y una

²¹ Jorge Camargo. " Existe en Estados y Municipios gran penuria Financiera : FSD"en El Universal, viernes 31 de marzo de 1995 , pp. 1, 13

verdadera descentralización política, entendiéndose con esta última, las relaciones de los gobiernos federal, estatales y municipales deben mantener entre ellos, y con la sociedad.

Es decir, se hace necesario cambiar el actual gobierno presidencialista que ha inhibido la separación de poderes, las buenas relaciones entre los tres niveles de gobierno, y con mayor razón los derechos de participación ciudadana en el quehacer público.

Desde este punto de vista, lograr la autonomía fiscal de estados y municipios resulta de vital importancia porque sin recursos difícilmente hay desarrollo; y la auténtica descentralización política, porque sin un flujo equilibrado de colaboración y participación entre los tres niveles de gobierno, las autoridades y la sociedad no se puede obtener el reconocimiento pleno del recto ejercicio de gobernar.

Aunque el federalismo no se debe reducir solamente al reparto justo de recursos fiscales y a una dinámica corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad, por no ser éstas las únicas condiciones para lograr un desarrollo integral de la República, si las consideramos de alguna manera, una de las bases fundamentales para fortalecer el federalismo en estados y municipios.

C) La descentralización política.

Una condición para llevar a cabo la descentralización política²² es justamente que las autoridades locales, tengan una mejor capacidad y disponibilidad de recursos para resolver el conjunto de demandas sociales, en donde el Estado sea el promotor precisamente de gobiernos locales políticamente autónomos , y así dar vida al artículo 40 que señala que los estados son libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior; pero unidos por una Federación.

En un federalismo real, la verdadera descentralización política empieza cuando se rompe la dependencia jerárquica de los estados y municipios, y se les acepta como centros de poder con autonomía, capacidad de gestión y personalidad jurídica-política.

El concepto ideológico e histórico que implica el término federación ha sido por mucho tiempo, como hemos visto en los anteriores capítulos , resabio de luchas que se sostuvieron con los partidos centralistas, gestándose un estado políticamente centralizado, o Estado Unitario.

Las consecuencias del poder central han sido el detrimento de sus regiones, lo que pone de manifiesto una obligada descentralización en el sistema político

²² " Un Estado políticamente centralizado, es un Estado unitario, un Estado con descentralización política sería un Estado en el que existen regiones políticamente autónomas, y claro, este sería también por supuesto el caso del Estado federal". Fernando Garrido Falla, " Descentralización administrativa", en *Revista de administración pública Descentralización*, 1986, p. 160

mexicano. De tal manera, que la descentralización en cierto sentido es una respuesta inevitable ante las fallas del actual sistema.

El federalismo se vincula con la descentralización porque un Estado federal se caracteriza por estar compuesto por colectividades - miembros (en el caso de México por estados y municipios) denominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de esta forma diversos tipos de descentralización (política, administrativa, regional, etcétera).

“ Cuando en el caso de los órganos institucionales con poder propio, que son los estados y municipios, el reconocimiento y respeto de tal poder y de su justificación, legitimación y capacidades, tienen como consecuencia una descentralización política, que por razones ya superadas tuvieron que centralizarse en alguna época anterior. El reconocimiento en cuestión es de la actitud demostrable de un centro de poder político de crear, proponer y actuar formas de organización para una comunidad, así como de que su administración tiene la configuración, integración, programas y recursos básicos para dar respuestas autónomas a los problemas propios”.²³

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 propone que el nuevo federalismo “surja del reconocimiento de los espacios de autonomía de las

²³ Pedro G. Zorrilla Martínez. “Fortalecimiento de las Autonomías y Democracia Política y Administrativa ” En Revista de Administración Pública, Descentralización 63/64, 1986, p 25

comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de que se articule armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal ”.²⁴

En este sentido, el federalismo exige de la descentralización política una distribución del ejercicio responsable del poder político, que no sólo fluya entre los tres órdenes de gobierno y los poderes de la unión, sino que se plasme también en la participación de la sociedad en los asuntos públicos, es decir, establecer un efectivo sistema de colaboración junto con la sociedad para que pueda haber legitimidad en la acción pública.

Aunado a esta descentralización política, se hace evidente perfeccionar los mecanismos del S.C.F., para hacer un reparto justo de los recursos federales y proporcionar un desarrollo más equilibrado entre estados y municipios.

Para el gobierno del presidente Ernesto Zedillo será un reto enfrentar el desafío de lograr el federalismo fiscal y la descentralización política de estados y municipios, sin embargo, y ante la duda de muchos, el actual gobierno anunció el 25 de julio de 1995, que sí habrá nuevo federalismo en México.

“ El nuevo federalismo fiscal otorgará mayores ingresos y atribuciones de gasto a los estados. En ese contexto, la federación cederá espacios reales de acción

²⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 México p 59

gubernamental, redistribuirá autoridad, responsabilidad y recursos. El nuevo pacto federal se sustentará en el vigoroso consenso de toda la República, buscándose la corresponsabilidad y dinamismo para la distribución real del poder; el reconocimiento explícito de espacios de autonomía y ámbitos de competencia jurídica, política, económica y social.”²⁵.

En este contexto, el gobierno federal se ha comprometido al fortalecimiento del Estado Nacional; aquí es donde debemos reflexionar no ante el papel que ya ha asumido el gobierno actual, sino ante el papel que le corresponde a la sociedad desempeñar. Es decir, la descentralización política debe ir acompañada de un proceso simultáneo de participación social, pues es un compromiso de todos los mexicanos impulsar el desarrollo próspero y justo de nuestro país.

²⁵ Francisco Parra, “Tendrá México nuevo federalismo fiscal, anuncia Zedillo”: en *El Universal*, sábado 29 julio 1995, pp 1 y 14.

Conclusiones

I

En el Estado mexicano la fórmula para lograr la unidad en el desarrollo nacional del mosaico geográfico, étnico y cultural es la vigencia real del sistema federal, que ha sido plasmado en la Constitución de 1917.

Históricamente ha sido la persistencia del gobierno federal por concentrar el poder político, así como la actividad económica y social, la que ha generado desequilibrios, rezagos y desigualdades tanto entre los estados miembros de la federación y los estratos de la sociedad, lo que ha representado un impedimento para alcanzar la plena descentralización política y administrativa, así como la autonomía fiscal de estados y municipios.

II

El federalismo en México también se ha visto limitado por la falta de apoyo al municipio (recursos financieros necesarios), no permitiendo legitimar y regular su quehacer político y administrativo que promuevan y fomenten un desarrollo socioeconómico sostenido en respuesta a sus propias demandas y aspiraciones locales, fomentando con ello grandes áreas marginales y de pobreza extrema.

III

Actualmente, se hace necesario hacer efectivo el federalismo ante la necesidad política del gobierno mexicano en la búsqueda de su legitimación, en tanto para la

sociedad significa una respuesta democrática a sus exigencias de consolidación y crecimiento, estableciendo como punto de partida la descentralización de la vida nacional, en los campos de la política, la administración pública, la economía y la cultura .

IV

Es necesario, considerar al municipio como la célula básica del federalismo. El municipio debe ser la piedra angular para agilizar los proyectos de desarrollo nacional que incluya a todas las regiones del país, pues es la primera instancia de gobierno intermediaria ante la ciudadanía, entre las autoridades estatales y las federales.

El gobierno federal debe reordenar su política fiscal con el propósito de asignarles mayores recursos financieros acordes con su expansión territorial, demográfica y productiva. Pero no solo es urgente asignarles mayores recursos a los municipios, sino establecer programas permanentes acordes con las necesidades nacionales, de actualización, capacitación técnica e intercambio de experiencias a nivel no solo municipal sino también estatal, para hacer el mejor uso de los recursos federales, y poder generar recursos propios para su desarrollo, así como fortalecer sus sistemas de recaudación.

V

Para alcanzar la autonomía fiscal de los estados y municipios, es necesario reformar el Sistema Nacional de Coordinación fiscal modificando las bases legales y administrativas que contribuyan a estabilizar las finanzas públicas y consolidar las propias fuentes de ingresos, en correspondencia con sus responsabilidades y sus funciones públicas..

VI

Un requisito para lograr un auténtico federalismo es que el régimen político mexicano sea más representativo y equitativo. El nuevo federalismo debe postular relaciones de mayor igualdad y equidad para no marginar o excluir de los beneficios nacionales a los estados y municipios.

Por tanto el nuevo federalismo vincula su eficacia a la reforma institucional del sistema presidencial para dar cause y una mejor calidad de vida sustentada en la descentralización política, el desarrollo regional y el desarrollo de lo comunitario.

VII

Para institucionalizar con eficacia el nuevo federalismo, es importante que a nivel de gobierno federal se adopte la decisión de impulsar un proceso de redistribución del poder para que, en los marcos de una República federal y

representativa, los estados y municipios sean reconocidos como auténticos ámbitos, espacio y centros de decisión capaces de coordinar e impulsar el desarrollo de sus propias atribuciones.

El nuevo federalismo es en primera instancia un proyecto de vida política pero tiene que constituirse como un sistema de cooperación, relación intergubernamental, colaboración entre organismos de gobierno (federal, estatal y municipal) y fundamentalmente el estímulo que una cultura política y cívica que permita la expresión diversa del mosaico geográfico del país.

Anexo

Relatoria y conclusiones del foro nacional sobre federalismo, en la ciudad de Puebla, Puebla. El 25 de abril de 1995

En el marco de la consulta popular para formular el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y con relación al capítulo "La Reforma Política del Estado", el día 25 de abril de 1995 se llevó a cabo, en la ciudad de Puebla, el Foro Nacional Sobre el Federalismo, foro que concluye con esta Sesión Plenaria.

La intervención general inicial corrió a cargo del Gobernador de Puebla, Lic. Manuel Bartlett Díaz. Las ponencias se presentaron en cinco mesas; con la intervención de los siguientes participantes:

Mesa N° 1:

Las instituciones del Federalismo Mexicano.

Participantes:

Sen. Ricardo Monreal.
Asam. Faussi Hamdam.
Héctor Zertuche (UANL).
Lic. José Gamás Torruco.
Relator: Lic. Miguel Quiroz Pérez.

Mesa N° 2:

Federalismo Fiscal

Participantes:

C. Francisco Barrio Terrazas, Gobernador del Estado de Chihuahua.
Ing. Carlos Medina Placencia, Gobernador del Estado de Guanajuato.
Lic. Socrates Rizzo García, Gobernador del Estado de Nuevo León.
Sen. Carlos Sales Gutiérrez.
Dr. Jesús Reyes Heróles González Garza, Director general de Banobras.
Lic. Javier Beristain Iturbide, Secretario de Finanzas del D.F.
Dr. Rogelio Arellano Cadena, Jefe del Departamento de Economía de la U.D.L.A.P.
Relator Lic. José Luis Flores Hernández.

Mesa N° 3:

Federalismo y Desarrollo Regional.

Participantes:

Dr. Rogelio Momemayor Seguy, Gobernador del Estado de Coahuila.
Ing. Renato Vega Alvarada, Gobernador del Estado de Sinaloa.
Dr. Manuel R. Villa Issa, Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
Dr. Luis Benavides Izahiturri.
Lic. Raúl Fuentes.
Relator: Lic. Mario Marín Torres.

Mesa N° 4:

Federalismo y Descentralización.

Participantes:

C. Héctor Ozuña, Presidente Municipal de Tijuana, B. C.
Ing. Juventina Pineda, (SEDESOL).
Dra. Mercedes Juan, (SSA)

Mtro. Alberto Arnaut, (CIDE).
Lic. Roberto Avalos (INAP).
Lic. Jorge Carrillo Olea, Gobernador del Estado de Morelos.
Relator: Lic. Jorge Estefan Chidiac.

Mesa N° 5.

Relaciones entre Estados y Municipios.

Participantes:

Lic. José Antonio Alvarez Lima, Gobernador del Estado de Tlaxcala.
Lic. Rafael Cañedo Benitez, Presidente Municipal de Puebla.
Arq. Arturo Barbosa Prieto, Presidente Municipal de Tehuacán.
Lic. María de la Luz Nuñez Ramos, Presidente Municipal de Atoyac de Alvarez, gro.
Lic. Roberto Ortega Lomeli, (Banobras).
Dr. Raúl Olmedo, (U.N.A.M.).
Relator: Lic. Julio Cesar Bouchot Garrido.

El foro registró planteamientos, críticas y propuestas.

Todos los participantes reconocen en el federalismo la forma de gobierno adecuada para coordinar y articular la acción de los mexicanos. Su origen histórico, evolución, afinidad con la democracia, las autonomías locales y la participación; y su adecuación a la variedad de condiciones nacionales, especificidad de problemas locales y diversidad cultural, étnica, geográfica, histórica, económica y programática, hacen del Federalismo un instrumento político indispensable.

Todos los participantes contrastaron la brecha que el desarrollo histórico ha introducido entre el ideal federalista y el proceso de centralización que se produjo a lo largo de los años:

Destaca:

El proceso centralizador de las reformas constitucionales,
Su expresión en las políticas públicas federales.
El crecimiento el aparato administrativo e institucional federal.
El incremento de su personal y presupuesto.

En contraste con:

la debilidad de los Gobiernos Estatales y Municipales.
La alimentación de sus políticas públicas.
Y la precariedad de sus administraciones y presupuestos.

En particular se destacó la necesidad de:

- 1.- Instituciones del federalismo: restablecer un a distribución equilibrada y armónica de atribuciones
Fortalecer las competencias constitucionales y legales de los municipios, profundizar la descentralización de funciones y recursos; guardar la proporcionalidad entre responsabilidades y capacidades, atribuir a autoridades locales la atención de cuestiones cuya solución no sea homogénea y reclame cercanía con las comunidades y los problemas.
Los ponentes proponen acudir a vías de diálogo no de confrontación; a recursos legales y procesos reflexivos incluyentes y participativos.
- 2.- Federalismo Fiscal.
La conveniencia de contar con un federalismo fiscal transparente, explícito, compartido y equitativo
La necesidad de contar con mecanismos financieros compensatorios y equilibradores.
La pertinencia de evitar fórmulas suma cero, y la pertinencia de integrar el federalismo fiscal a las políticas generales de crecimiento y desarrollo
- 3 - Desarrollo Regional

La pertinencia de contar con instrumentos de planeación, programación y ejecución de acciones de desarrollo regional que detonan procesos de desarrollo sostenido y combaten las disparidades y los rezagos.

La necesidad de coordinar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, respetando los espacios de competencia y las atribuciones de cada uno; la importancia de todos los instrumentos de apoyo,

coordinación, participación sectorial y ciudadana para el desarrollo regional, la pertinencia de vincular la presupuestación y la programación.

4.- Federalismo y Descentralización.

Es pertinente transferir a los estados las políticas sociales relativas a las atribuciones concurrentes entre la federación y los estados; desconcentrar y coordinar la ejecución de las facultades exclusivas de la federación; es necesario perfeccionar los mecanismos y espacios de consulta, coordinación, apoyo y concertación de transferencias entre la administración pública federal y las administraciones estatales y municipales; se requiere pensar e implantar un sistema flexible que reconozca las diversidades y fortalezca las instancias locales.

5.- Federalismo y Municipios.

Conviene fortalecer las condiciones para aplicar plenamente el artículo 115 constitucional; en particular, en materia de ingresos municipales, servicios públicos, participación social y ejercicio de la facultad reglamentaria; es necesario que el municipio cumpla con su papel esencial en la vida democrática y en la movilización de la voluntad comunitaria; es pertinente el establecimiento de un sistema flexible de representación en las cabeceras municipales y en las poblaciones, que recoja las peculiaridades culturales, históricas, étnicas y sociales de cada municipio.

Propuestas:

Los participantes adelantaron múltiples propuestas. Estas convergen en la construcción de un nuevo federalismo, con la participación de los poderes de la Unión, los poderes de los estados y los ayuntamientos, y con la más amplia participación ciudadana y partidista. El nuevo federalismo debe resultar de la voluntad concertada de las partes constitutivas del pacto federal.

En particular las mesas de trabajo realizaron los siguientes diagnósticos y presentaron las siguientes propuestas:

Mesa 1: Las instituciones del federalismo mexicano

La mesa sobre las instituciones del federalismo mexicano se centró en la urgente necesidad de actualizar el pacto federal mexicano. Se hizo énfasis en que el federalismo debe considerarse como producto de un proceso histórico y que debe fomentar la democracia a base de la unidad nacional, un estado de derecho y justicia. Sin embargo, también se hizo notar que el centralismo ha estado igualmente ligado a la historia del federalismo mexicano, ya que las condiciones del país a lo largo de su historia exigieron la conformación de un estado nacional sólido y firme. Ahora, el reclamo de un federalismo cabal se ha vuelto necesidad en términos institucionales, políticos y administrativos.

Propuestas.

1.- Fortalecer el federalismo por medio de un auténtico equilibrio entre los poderes de la Unión, tomando en cuenta los principios de independencia, autonomía y corresponsabilidad.

2.- Establecer los mecanismos jurídicos adecuados para asegurar que la Constitución no se transgreda de ninguna manera por normas secundarias o pactos de la autoridad.

3.- Establecer los instrumentos jurídicos para que las entidades federativas y sus órganos de poder estén en condiciones de defender sus intereses políticos y patrimoniales.

- 4.- Reglamentar y establecer las bases jurídicas correspondientes en relación a los convenios y mecanismos de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios.
- 5.- Otorgar mayores facultades a los estados y municipios con el fin de regular el uso de recursos naturales renovables y preservar el medio ambiente.
- 6.- Redistribuir las competencias de los órdenes de gobierno de modo que exista claridad plena en relación a los ámbitos de competencia.
- 7.- Revisar y modificar, dentro de la tarea de redefinir las competencias de los órdenes de gobierno, los artículos constitucionales 4º. (en relación a las facultades concurrentes y exclusivas), 117 y 118(para eliminar las facultades que la federación adquiere implícitamente al establecer prohibiciones a las entidades federativas)
- 8.- Reconocer constitucionalmente la región como entidad social, económica y política, así como la noción de desarrollo regional y la coordinación entre municipios sin contravenir los ordenamientos constitucionales.
- 9.- Fortalecer las facultades concurrentes de las entidades federativas; particularmente en materia de política social: es decir, en salud, educación, asentamientos humanos, infraestructura de servicios, ambiente y ecología.
- 10.- Reforzar la capacidad administrativa de los municipios.
- 11.- Descentralizar acciones derivadas de facultades exclusivas de la federación.
- 12.- Descentralizar hacia el municipio y la sociedad civil, lo que supone una modificación del artículo 115 constitucional y una profunda reforma municipal ya que, la gran mayoría de los municipios no cuentan con los medios técnicos ni económicos que se prevén en la constitución.

Mesa 2 : Federalismo Fiscal.

En términos generales cuatro son las críticas que fueron anotadas para calificar las imperfecciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF): la falta de transparencia relativa a la distribución especial de la recaudación fiscal; la concentración excesiva de recursos en el nivel federal; la elevada discrecionalidad con la que se distribuye el gasto público federal y las transferencias intergubernamentales, así como la inequidad con la que en los últimos años se han distribuido los recursos.

Simultáneamente se subrayaron las bondades y ventajas del SNCF que ha permitido una mayor recaudación fiscal, evitando la doble tributación y promovido un reparto institucional de los recursos. De cualquier forma, un consenso generalizado en el panel versó sobre la necesidad de transformar las relaciones intergubernamentales para fortalecer el Federalismo Fiscal. Por ello, las críticas se expresaron en tres sentidos

- 1.- El SNCF debe distribuir mayores recursos, con mayor flexibilidad e incorporar reglas que permitan que los gobiernos estatales y participen más activamente en las funciones de recaudación fiscal
- 2.- Conviene trasladar fuentes de ingreso a los estados y municipios que hasta hoy son exclusivas de la federación
- 3.- Los avances de la administración pública estatal y municipal deben continuar para incrementar la eficiencia en las actividades de los tres ámbitos gubernamentales y ser un factor que facilite la transferencia de responsabilidades y recursos

Propuestas

- 1.- Fortalecer el federalismo fiscal mediante una redistribución de facultades tributarias y de gasto, lo que debe traducirse en mayores recursos para los estados y municipios.
- 2.- Establecer nuevas fuentes de ingresos propios para los estados y municipios.
- 3.- Revisar a fondo los criterios de distribución del SNCF y recuperar los criterios originales para premiar el esfuerzo recaudador, la eficiencia y la productividad de las entidades.
- 4.- Crear un nuevo fondo de carácter distributivo, al margen del sistema fiscal, para compensar aquellas entidades con menos desarrollo económico y social.
- 5.- Fortalecer la descentralización de potestades en los rubros de educación, salud, políticas sociales, carreteras y peaje entre otros, y asociarlos a un sistema de transferencias que aseguren el equilibrio financiero de las entidades.
- 6.- Operar el Consejo Tributario Federal mediante la representación de todas las entidades federativas.
- 7.- Establecer un calendario que permita visualizar la descentralización de recursos y responsabilidades.
- 8.- Fortalecer los mecanismos de cooperación y coordinación para la modernización administrativa pública federal y estatal.
- 9.- Una ventanilla fiscal única a nivel municipal donde se depositen los impuestos de todos los órdenes de gobierno
- 10.- Fortalecer y modernizar la recaudación de los ingresos del municipio.
- 11.- Redimensionar el papel de la banca de desarrollo para incrementar el apoyo a los gobiernos estatales y municipales.

Mesa 3: Federalismo y desarrollo regional

El nuevo federalismo debe ser la base de la aún necesaria renovación de la política de desarrollo regional. Este federalismo debe impulsar la competitividad y la cooperación intergubernamental para detonar las energías de las potencialidades regionales. Ante ello, es necesario que las entidades federativas y municipios participen más activamente en los programas de inversión y toma de decisiones en los ámbitos de las políticas de promoción económica y social que hasta hoy ejerce la federación.

Propuestas

- 1.- Impulsar la participación de las entidades federativas y de los municipios en el diseño, puesta en práctica y evaluación de los programas de inversión
- 2.- Fomentar la administración pública indirecta en aquellas áreas donde los sectores social y privado coadyuven a mejorar la eficiencia en la provisión de servicios y bienes públicos
- 3.- Descentralizar la totalidad de las políticas agrícolas y agrarias a las entidades federativas
- 4.- Transformar las políticas de gasto social en inversión acumulativa, de modo que propicien el desarrollo sostenido de largo plazo en las entidades y municipios
- 5.- Reforzar las políticas de educación, infraestructura y desarrollo rural integral, ya que constituyen la base para detonar el desarrollo regional en el marco del nuevo federalismo.

Mesa 4: Federalismo y descentralización

las políticas descentralizadoras de los últimos quince años han enseñado que no superar la tentación de redistribuir las facultades sin examinar a fondo la dimensión administrativa y de información, así como las capacidades operativas de los estados y municipios. Las principales críticas en los procesos descentralizadores han partido de su central y unilateral diseño, así como de la inadecuada evaluación de las capacidades administrativas y políticas de las funciones a descentralizar a las entidades federativas.

La descentralización administrativa no debe confundirse con la redistribución de potestades o facultades constitucionales. No obstante, éstas representan un paso previo a cualquier intento de descentralización política. Las vías para lograrlo, pasan necesariamente por un concepto integral de reforma administrativa en todos los órdenes gubernamentales que facilite la descentralización y el impulso de delegación de funciones para garantizar el éxito eficaz y eficiente de las funciones y finalmente de las atribuciones constitucionales a los estados y municipios. Ello exige necesariamente una redistribución del poder.

Propuestas

- 1.- Continuar con la descentralización en materia de educación y salud.
- 2.- Descentralizar los programas de Solidaridad y de desarrollo regional.
- 3.- Profundizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática mediante el fortalecimiento de los Coplades y los Convenios de Desarrollo Social para apuntalar el sistema de transferencias intergubernamentales.
- 4.- Otorgar un papel preponderante a los municipios en el desarrollo de la descentralización administrativa mediante una mayor participación un rediseño de esta institución para propiciar simultáneamente una mayor participación ciudadana.
- 5.- Hacer más eficientes los mecanismos de distribución intermunicipal e intra regional de las inversiones de los programas descentralizados para favorecer a la población desprotegida.
- 6.- Definir y poner en práctica una política de simplificación administrativa que permita la canalización y operación de los programas a descentralizar a los municipios.

Mesa 5: Relación entre estados y municipios

Los principales problemas detectados versaron sobre la insuficiencia de la representación política y social de los ayuntamientos y la necesidad de su fortalecimiento fiscal, administrativo, y de la participación social en la gestión pública de los ayuntamientos.

Propuestas:

- 1.- Establecer un sistema de coordinación hacendaria en las entidades federativas que distribuya los recursos entre los estados y municipios.
- 2.- Distribuir las participaciones y transferencias de recursos en base a criterios de eficiencia y equidad y considerar la heterogeneidad municipal en la distribución de los recursos.
- 3.- Mejorar los métodos de registro catastral, de administración fiscal, de programación y presupuestación y de ejercicio del gasto en los municipios.

4.- Impulsar la participación social en el ámbito municipal mediante mecanismos que permitan conformar consejos ciudadanos que coadyuven en la gestión pública municipal, por ello deben examinarse las figuras de consulta popular, referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Conclusiones del
Foro nacional
Hacia un autentico
Federalismo
29,30 y 31 de marzo
Guadalajara, Jalisco.

1) PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA PRACTICA DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Centralismo

- 1.1 Concentración de facultades y recursos del Gobierno Federal.
- 1.2 Inadecuada distribución de competencias.
- 1.3 Centralización de decisiones en los órganos de federal por exceso de atribuciones constitucionales
- 1.4 Imposición central de políticas recaudatorias y aplicación de los recursos sin autonomía de los estados ni municipios.

Presidencialismo

- 1.5 Abuso de los ejecutivos federal y estatal en la reforma constitucional.
- 1.6 Ejercicio exacerbado del poder en los órganos de autoridad ejecutiva
- 1.7 Insuficiente responsabilidad política del poder ejecutivo frente a los estados.

Postración del municipio

- 1.8 Debilidad del municipio para hacerse cargo de sus responsabilidades.
- 1.9 Incipiente y limitado desarrollo de la estructura municipal.

Pasividad del poder judicial federal

- 1.10 Inadecuada interpretación del artículo 113.
- 1.11 Pasividad de los poderes judiciales para definir parámetros y valores en el sistema.

Inequidad en la distribución del ingreso

- 1.12 Mala distribución del ingreso.

Inoperancia del sistema de división de poderes

- 1.13 Falta del ejercicio del sistema de pesos y contrapesos
- 1.14 Deficiente división de poderes

Deficiencia del sistema de participación democrática

- 1.15 Ausencia de un sistema de participación democrática plena
- 1.16 Centralización de la vida política por los partidos.
- 1.17 Prácticas parlamentarias corporativas
- 1.18 Ausencia de elementos de gobierno directo.

Deficiencias del marco jurídico

- 1.19 Vacíos, ambigüedades y obscuridad en las disposiciones constitucionales que impiden la relación armónica entre federación, estados y municipios
- 1.20 Ausencia de autonomía de las entidades integrantes de la federación.
- 1.21 Anarquía, discrecionalidad y vacíos en el proceso de reforma a la constitución general

3.6 A través de reglas claras entre administradores y políticos.

Desarrollo regional

3.7 Propiciando el desarrollo regional.

3.8 Fortaleciendo la identificación de distintas soluciones en diferentes lugares para contribuir a la construcción del inmenso mosaico que es México.

Poder público

3.9 Con una mayor eficacia y efectividad en el diseño de las políticas públicas.

3.10 Via el respeto a las funciones de cada nivel de gobierno y a la voluntad popular.

3.11 Fomentando el respeto hacia las distintas autoridades permitiendo que cada una en su ámbito de competencia se desarrolle libremente.

3.12 Por el uso de los criterios de discrecionalidad en la toma de decisiones.

3.13 Via el respeto a la autonomía municipal.

3.14 A través de un auténtico respeto a las decisiones locales.

3.15 Con un fortalecimiento político, hacendario y social de los estados.

3.16 Redistribuyendo el poder político en todos los niveles de gobierno.

3.17 Generando flujos de información los cuales se requieren para que el federalismo funcione.

3.18 Erradicación de la imposición de la federación a estados y municipios.

3.19 Via una reducción del aparato gubernamental federal.

División de poderes

3.20 A través de un mayor y mejor equilibrio de poderes.

3.21 Por la vía de un poder judicial independiente y una suprema corte como supremo poder controlador de la constitucionalidad de los actos de autoridad.

3.22 Con una auténtica división de poderes

Participación ciudadana

3.23 Sensibilizando, mediante la comunicación, la importancia de una responsabilidad participativa.

3.24 Abriendo nuevos canales de cooperación y comunicación entre sociedad civil y gobierno.

3.25 Favoreciendo la participación comunitaria en la elaboración de planes y proyectos.

3.26 Incorporando a la comunidad a la toma de decisiones.

3.27 A través de promover más compromisos, confianza y esfuerzo de la ciudadanía y los gobiernos locales en las políticas públicas nacionales y regionales.

IV) ACCIONES CONCRETAS PARA EL AVANCE DEL FEDERALISMO

Información y difusión

4.1 Mejorar substancialmente la información sobre las actividades y políticas que aplican las administraciones municipales y estatales.

4.2 Concientizar a la población de que el federalismo no implica un debilitamiento del poder federal.

4.3 Que el gobierno federal de informes reales, oportunos y públicos sobre los ingresos y egresos de la federación.

Reforma política electoral

4.4 Que se concluya en forma definitiva las reformas electorales federal y locales

4.5 Permitir partidos regionales y municipales que puedan participar en todo tipo de elecciones con la posibilidad de poder coligarse sin mayores condiciones.

Propuesta operativa

4.6 Que derivado de este foro se determine una comisión multidisciplinaria que instrumente la forma práctica para implementar el federalismo.

Corrupción

1.22 Corrupción que forma círculos de intereses y estos impiden el desarrollo del federalismo.

II) CARACTERÍSTICAS DE UN FEDERALISMO IDEONEO PARA LA ÉPOCA

Federalismo hacendario

2.1 Donde el ingreso fiscal nacional se distribuya con mayor cantidad a los estados y municipios de la que se les da en este momento.

2.2 Federalismo donde los estados y municipios tengan capacidad fiscal y presupuestal para otorgar estímulos y desarrollarse autónomamente.

Racionalidad jurídica

2.3 Aplicación del derecho vigente.

2.4 Existencia de una cultura del federalismo en el pueblo mexicano.

2.5 Federalismo basado en un marco normativo claro y una aplicación rigurosa.

2.6 Respeto a la autonomía real.

División de poderes y definición de competencias

2.7 Donde el municipio sea la base fundamental del sistema federalista que tome en cuenta en su praxis las características propias de cada municipio.

2.8 Con un nuevo modelo de organización política que dé autonomía al ayuntamiento.

2.9 UN federalismo donde se den espacios y condiciones para un participación más democrática en el desarrollo estatal y municipal.

2.10 Donde los estados y municipios sean fortalecidos y autónomos, política y económicamente, previa de tareas de los tres niveles federal, estatal y municipal.

2.11 Federalismo con un fortalecimiento municipal.

2.12 Existencia de una verdadera reforma política.

2.13 Con una auténtica división de poderes y una definición clara de responsabilidad y competencias de los tres niveles de gobierno.

Federalismo democrático y participativo

2.14 Con un esquema de transición donde la sociedad vaya consensando gradualmente los grandes temas del federalismo dándoles aplicación práctica.

2.15 Con organización de la sociedad civil que asegure efectiva participación ciudadana en decisiones públicas Principio de exigibilidad recíproca

2.16 Con una democratización que nutra el federalismo.

2.17 Que propicie un desarrollo social acorde a las necesidades sentidas en las entidades federativas.

2.18 un federalismo con equidad social y bien común.

2.19 Con un a pedagogía federal basada en principios éticos en referencia a medio ambiente, trabajo, derechos humanos y calidad de vida

2.20 Construcción de un federalismo basado en el municipio.

2.21 Un federalismo promotor de la organización social

III) FORMA DE CONTRIBUCIÓN DE LA DEMOCRACIA AL AVANCE DEL FEDERALISMO

Reforma política del estado

3.1 Dándole legitimidad y legalidad a los gobiernos y a los poderes federales

3.2 Sustentando una reforma política o reforma de estado Para lo cual requiere una reforma del poder que consiste en acotar o limitar el poder presidencial.

3.3 A través de gobiernos legítimos que tengan la presentación real del pueblo

3.4 Dando a los organismos electorales autonomía e independencia absoluta

Transparencia financiera

3.5 Por la vía de un transparente, claro y equitativo manejo de recursos en todos los niveles de gobierno

Participación social

- 4.7 Que se reforme el artículo 26 constitucional para que la integración y evaluación del plan nacional de desarrollo sea democrática y su incumplimiento se sujete a sanción.
- 4.8 Propiciar el establecimiento de foros de consulta ciudadana.
- 4.9 Desarrollar al máximo la participación ciudadana con posibilidad real de incidir en el diseño de las políticas públicas.
- 4.10 Fomentar la planeación regional con consulta democrática partiendo del municipio.
- 4.11 Realizar jornadas regionales de estudio sobre el federalismo.
- 4.12 Que se reglamente la realización de audiencias públicas de los diputados y senadores en sus respectivos estados.

Marco jurídico

- 4.13 Precisar aun más en el texto de la de la constitución general de la república los ámbitos estatal, federal y municipal.
- 4.14 Que se reforme el artículo 108 constitucional para que el ejecutivo deje de ser un inimputable y responda de sus actos.
- 4.15 que se defina claramente cuáles son las facultades y responsabilidades del gobierno federal.
- 4.16 Que se cumpla de manera irrestricta el marco constitucional.
- 4.17 Que se delimiten constitucionalmente los derechos y obligaciones de los tres niveles de gobierno.
- 4.18 Ejercer un verdadero control de las acciones gubernamentales a través del Poder Legislativo que verifique y evalúe sanciones en su caso.
- 4.19 Que exista una correcta distribución de los recursos en base a un estudio de nuevas fórmulas.

Fortalecimiento del federalismo desde el municipio

- 4.20 Evitar la simulación de descentralización, para un autentico federalismo.
- 4.21 Legitimar la autonomía de los poderes estatales y municipales respetando la administración de sus propios recursos.
- 4.22 Que el gobierno federal no pueda emprender ninguna obra sin antes validarla por los estados y municipios afectados.
- 4.23 Que los estados y municipios ejerciten efectivamente sus atribuciones frente al gobierno federal.
- 4.24 Poner en funcionamiento real el sistema nacional de planeación democrática.
- 4.25 Que municipios y gobiernos estatales recauden los impuestos y conserven la parte proporcional correspondiente antes de enviarla al gobierno federal.
- 4.26 Ampliar las facultades de las entidades federativas de manera concurrente para la utilización de emisiones de radio y tv que favorezcan la diversidad y acaben con los monopolios.
- 4.27 Descentralizar las funciones tendientes a fortalecer el municipio.
- 4.28 profesionalizar las administraciones públicas, principalmente las municipales.
- 4.29 Que los gobiernos estatales tengan la facultad para determinar el monto de la tasa de impuesto, y se promueva así la competencia interestatal.

V) LINEAMIENTOS QUE MEJORARÍAN EL FEDERALISMO HACENDARIO ACTUAL

Profesionalización del servidor público

- 5.1 Instaurar el servicio civil de carrera en las haciendas publicas del municipio , los estados y la federacion

Política tributaria

- 5.2 Lograr una participación de estados y municipios en el diseño de las políticas tributarias de la federación.

Subsidiaridad

- 5.3 Perfeccionar el papel redistributivo y equilibrador del federalismo
- 5.4 Reparar recursos a las entidades con menor desarrollo con la participación federal.

Coordinación hacendaría.

- 5.5 Reformar el sistema de coordinación fiscal para que sea equitativo, simple y eficiente.
- 5.6 Revisar el marco jurídico que rige el federalismo hacendario.
- 5.7 Replantear el sistema de coordinación fiscal para otorgar más recursos a los estados y municipios a fin de propiciar el desarrollo regional.
- 5.8 Que el actual sistema nacional de coordinación fiscal se transformen en coordinación hacendaría para que se contemple ingreso, gasto y crédito.
- 5.9 Proveer una distribución equitativa del ingreso nacional entre estados, municipios y federación encontrando equilibrio con sus responsabilidades.

Autonomía local

- 5.10 Obtener facultades para participar en las decisiones de los proyectos que se apliquen con recursos federales.
- 5.11 Lograr que dependencias federales similares en los estados y municipios se fusionen complementariamente, evitando duplicidad de funciones y gasto aplicando el principio de subsidiaridad.
- 5.12 Que los ayuntamientos decidan la forma en que habrá de ejercer el gasto público destinado a su municipio sin importar el origen de los recursos.

Transparencia hacendaría

- 5.13 Difundir información sobre el origen y aplicación de los recursos.

Objetivo a largo plazo

- 5.14 transformar el sistema de tal manera que sean los estados y/o los municipios a quienes compete la capitación y distribución de los ingresos nacionales.

VI) IMPACTOS DEL FEDERALISMO SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL, ECONÓMICO Y CULTURAL DEL PAÍS

impactos en la conducta social

- 6.1 Permitiría generar una actitud positiva de participación creativa democrática en todos los elementos del cuerpo social.
- 6.2 Provocaría una consolidación de respeto a la ciudadanía, avances en la autonomía municipal y una mayor cultura política.
- 6.3 Redundaría en municipios libres, autónomos y fuertes, donde se dé la participación coresponsable de la sociedad en su desarrollo integral.
- 6.4 Facilitaría la auto gestión de la sociedad.
- 6.5 Se fomentaría el nacionalismo.
- 6.6 Estimularía el desarrollo social y económico y enriquecería la vida cultural.
- 6.7 Produciría una coresponsabilidad real.
- 6.8 Se lograría una sociedad más participativa y comprometida.

Impactos en la estructura jurídica

- 6.9 Perfeccionaría el andamiaje jurídico

Impactos en el bienestar social

- 6.10 Se lograría un verdadero desarrollo regional y por ende una mayor generación de riqueza.
- 6.11 Se construiría más obra social con los mismos recursos.
- 6.12 Consolidaría niveles de bienestar.
- 6.13 Traería justicia social.
- 6.14 Produciría un crecimiento educativo.
- 6.15 Apoyaría a las clases más desprotegidas.
- 6.16 Evitaría la fuga de intelectos

Impactos en el desarrollo del aparato estatal

- 6.17 Transferiría recursos al municipio con una verdadera equidad.
- 6.18 Tendría un impacto financiero y presupuestal y de planificación del desarrollo cada vez más participativo.
- 6.19 La coordinación de los tres niveles de gobierno, empezando por el municipal hasta el federal, propiciaría un auténtico plan regional de desarrollo y facilitaría su ejecución y seguimiento.
- 6.20 Lograría una mayor competitividad del estado.
- 6.21 Generaría un plan de desarrollo nacional y regional sobre bases justas y democráticas.
- 6.22 Produciría un debilitamiento del poder con un fortalecimiento de función de gobierno.
- 6.23 Produciría un fortalecimiento de las finanzas con municipios libres y una sana relación comunitaria.
- 6.24 Habría libertad en toma de decisiones regionales.
- 6.25 Llevaría a un proceso de democracia en todos los órdenes de gobierno.
- 6.26 Frenaría los excesos del ejecutivo en las decisiones que impactan a la sociedad.
- 6.27 Potenciaría los recursos de las entidades.

BIBLIOGRAFIA.

Barragán Barragán, José. Introducción al federalismo. México, Ed. UNAM, 1978.

Benson Nattie Lee. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. México, Ed. LI Legislatura Cámara de Diputados, 1982

Carrillo Castro, Alejandro. Fortalecimiento del Pacto Federal y Reforma Administrativa. serie Praxis N° 40, México, Ed. INAP, 1981.

Gamas Torruco, José. El Federalismo Mexicano. México, Ed. Melo, 1975.

Guerrero ,Omar. El Estado y la Administración Pública de México, México, Ed. INAP, 1989.

Martínez Almazán, Raúl. Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. México, Ed. INAP, 1988.

Martínez Cabañas, Gustavo. Administración Estatal y Municipal de México. México, Ed. INAP, 1993.

Maximo N. Gámiz Parral. Derecho Constitucional y administrativo de las entidades Federativas. México, Ed. UNAM, 1990

Merino, Mauricio . coordinador En Busca de la Democracia Municipal. Huitzilac, Morelos, Ed. El colegio de México, 1994

Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994.

Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo I Bases Y Estructura. México, Ed. INAP, 1983.

Reyes Heroles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. tomo II, México, Ed. UNAM, 1988.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, Ed. Porrúa, 1981.

REVISTAS

García del Castillo, Roberto. "Retos y perspectivas de la administración municipal en México", en Gestión y Política Pública, Volumen II, Numero 2 , Segundo semestre de 1994, México De Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) , 1995

Garrido Falla Fernando. "Descentralización administrativa", en Revista de Administración Pública. Descentralización, México, INAP. 1986.

Proceso, " Conclusiones del foro nacional hacia un auténtico federalismo" 10 de
Abril de 1995

Zorrilla Martínez Pedro. " Fortalecimiento de las autonomías y la democracia
política y administrativa", en Revista de Administración Pública.
Descentralización, México, INAP, 1986.

SUPLEMENTOS PERIODÍSTICOS

EL Economista, " Federalismo al Filo del Siglo XXI ", Jueves 6 de Abril de 1995.

El Nacional " Nuevo Federalismo", Domingo 7 de Mayo de 1995.

El Universal " Federalismo", Sabado 8 de Abril de 1995.

Documentos

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Plan Nacional de Desarrollo 1988- 1994

Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000