

426



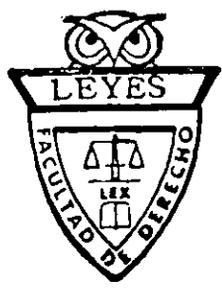
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURÍDICA

"FEDERALISMO, DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO SOCIAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIS ALBERTO PAYEN HUERTA



ASESOR DE LA TESIS: LIC. MARCO ANTONIO PEREZ DE LOS REYES

MEXICO, D.F.

270594

2000



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
GENERAL Y JURÍDICA

Nº. L/03/ 2000

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

El pasante de la licenciatura en Derecho **LUIS ALBERTO PAYEN HUERTA**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

"FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL", asignándose como asesor de la tesis al **LIC. MARCO ANTONIO PÉREZ DE LOS REYES**.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universidad D.F. 22 de febrero del 2000.

LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
SECRETARIA GENERAL



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

México, D.F., a 15 de diciembre de 1999.

SR. LIC. ROBERTO ALMAZAN ALANIS
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
FACULTAD DE DERECHO
U.N.A.M.
Presente.

Distinguido Sr. Director:

El pasante **LUIS ALBERTO PAYÉN HUERTA**, ha concluido en esta fecha su investigación para efectos de tesis profesional de Licenciatura en Derecho, con el tema "**Federalismo, Descentralización y Desarrollo Social**", elaborada bajo mi asesoría académica, en cuatro capítulos con introducción y conclusiones.

Por este motivo me permito hacerle llegar el original del trabajo para los fines reglamentarios del caso.

Sin otro particular, me es grato reiterarle las seguridades de mi especial consideración.

A T E N T A M E N T E

MTRD. EN DERECHO MARCO ANTONIO PÉREZ DE LOS REYES

C.c.p.- C. Luis Alberto Payén Huerta.- Presente

A mis padres: Magdalena Huerta y Carlos Payén, por su infinito amor, cariño y comprensión, pero sobre todo, por el apoyo incondicional que siempre me han brindado en todas las decisiones que he tomado en mi vida y porque el saber que cuento con ustedes para todos mis proyectos y metas me da una gran confianza y seguridad. A ustedes, mi eterno agradecimiento.

A mis hermanos: Carlos, Mónica, Arturo, Gabriela, Daniel, Bárbara y Alejandra, quienes en todo momento han compartido mis alegrías y mis tristezas. Sirva este trabajo como muestra de lo que podemos lograr estando unidos.

A la familia Casas Ramírez, mi segunda familia, por la ayuda que siempre me han brindado, por su gran calidez humana y porque en ustedes encontré una luz que ha iluminado mejor mi camino en la ciudad de México.

A mis amigos: Valerio Aréchiga, Víctor Castro, José María Gaxiola, Vicente Hirales y Carlos Rodríguez, mis segundos hermanos, porque con ustedes he compartido momentos muy importantes de mi vida y aunque el destino nos mantenga lejos físicamente, siempre estaremos juntos en pensamiento.

A todos los maestros que he tenido a lo largo de mi vida, desde el que me enseñó a leer y escribir, hasta el último que tuve en mi carrera profesional; porque gracias a ellos tengo las suficientes armas académicas para enfrentar la vida.

Al Mtro. Marco Antonio Pérez De los Reyes, por su eficaz dirección y la plena disposición que siempre tuvo para la realización de este trabajo y sobre todo por la confianza que tuvo en mí. Gracias maestro.

A mi querida Universidad Nacional, por haber forjado en mí nuevas ideas y haber consolidado otras, porque gracias a ti aprendí lo que es diversidad en cuanto a maneras de ser y de pensar y porque me permitiste descubrir mi verdadera identidad profesional: servir a mi patria.

Un especial agradecimiento a la Asociación de Estudiantes Sudcalifornianos en la Ciudad de México, ya que gracias a su apoyo y al subsidio del pueblo sudcaliforniano durante el transcurso de mi carrera, Baja California Sur cuenta con un profesionalista más.

A todas aquellas personas que de una u otra manera contribuyeron al logro de esta meta que me propuse y en especial a la firme promesa que desde niño hice a mis padres.

CAPÍTULO I.

CONCEPTOS GENERALES.

1. SOCIOLOGÍA.	1
2. SOCIOLOGÍA POLÍTICA.	2
a) <i>Ciencia del Estado.</i>	2
b) <i>Ciencia del poder.</i>	2
3. SOCIEDAD, NACIÓN Y ESTADO.	3
4. DIFERENCIA ENTRE NACIÓN Y ESTADO.	7
5. ORGANIZACIÓN, FUNCIÓN Y BUROCRACIA.	9
6. FEDERALISMO.	11
a) <i>Concepto gramatical.</i>	11
b) <i>Concepto jurídico.</i>	12
7. DESCENTRALIZACIÓN.	14
a) <i>Concepto gramatical.</i>	14
b) <i>Concepto jurídico.</i>	15
8. DESARROLLO SOCIAL.	17
a) <i>Acepción general.</i>	17
b) <i>Características.</i>	18
9. TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN.	21
a) <i>Política.</i>	22
1. <i>Orgánica.</i>	22
2. <i>Regional.</i>	22
3. <i>Social.</i>	23
b) <i>Legislativa.</i>	23
c) <i>Administrativa.</i>	23
1. <i>Por servicio.</i>	24
2. <i>Por colaboración.</i>	24
3. <i>Por región.</i>	25
d) <i>Jurisdiccional.</i>	26
e) <i>Económica.</i>	27

CAPÍTULO II.

ANTECEDENTES.

1. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.	28
a) <i>Formación y diversidad de las colonias inglesas en Norteamérica.</i>	28
b) <i>Primeros conatos de unión y consolidación de la independencia.</i>	30
c) <i>Consolidación del Estado federal norteamericano.</i>	31
2. ARGENTINA.	32
a) <i>Principios descentralizadores durante la colonia.</i>	32
b) <i>Orígenes remotos del federalismo.</i>	33
c) <i>Principales gobiernos centralistas.</i>	35
d) <i>Equívoco concepto de federación.</i>	36
e) <i>Consolidación del Estado federal argentino.</i>	38
3. VENEZUELA.	39
a) <i>Estructura gubernamental durante la colonia.</i>	39
b) <i>Declaración de independencia y diferentes congresos constituyentes. (1810-1864).</i>	40
c) <i>Régimen central con matices federales.</i>	42
4. BRASIL.	43
a) <i>De la colonia a la independencia.</i>	43
b) <i>Primera Constitución y proclamación de la República Federal Brasileña.</i>	44
c) <i>Consolidación del federalismo.</i>	45
5. MÉXICO.	46
a) <i>Orígenes del federalismo mexicano.</i>	46
b) <i>Constitución federal de 1824.</i>	47
c) <i>Constitución centralista de 1836 (siete leyes).</i>	48
d) <i>Bases orgánicas de 1843.</i>	49
e) <i>Reformas de 1847.</i>	50
f) <i>Constitución federal de 1857.</i>	51
g) <i>Constitución federal de 1917.</i>	52

CAPÍTULO III.

MARCO JURÍDICO.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	55
a) <i>Artículo 27, párrafos 4º y 5º.</i>	55
b) <i>Artículo 40.</i>	55
c) <i>Artículo 41.</i>	57

d) <i>Artículos 73 y 124.</i>	58
2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	63
a) <i>Artículo 1°.</i>	63
b) <i>Artículo 17.</i>	64
c) <i>Artículo 45.</i>	65
3. LEY DE PLANEACIÓN.	66
a) <i>Artículo 1°.</i>	66
b) <i>Artículo 2°.</i>	67
c) <i>Artículo 14.</i>	68
d) <i>Artículo 20.</i>	69
e) <i>Artículo 33.</i>	70
4. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.	71
a) <i>Artículo 1°.</i>	72
b) <i>Artículo 8°.</i>	72
c) <i>Artículo 11.</i>	73
5. REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.	74
a) <i>Artículo 6°.</i>	75
b) <i>Artículo 11.</i>	76
6. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.	79
a) <i>Consideraciones generales.</i>	79
b) <i>Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000).</i>	81
c) <i>Por un nuevo federalismo.</i>	83

CAPÍTULO IV.

DESCENTRALIZACIÓN: POLÍTICA PRIMORDIAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL DE MÉXICO.

1. CONSIDERACIONES GENERALES.	87
a) <i>La descentralización permite un mejor análisis de las necesidades.</i>	88
b) <i>La descentralización estabiliza el entorno de los responsables en la toma de decisiones.</i>	89
c) <i>La descentralización permite tomar en cuenta la diversidad y las diferencias.</i>	89
2. ÁMBITO ECONÓMICO.	90
3. ÁMBITO POLÍTICO.	95
4. ÁMBITO EDUCATIVO.	100
a) <i>Descentralización de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal en México.</i>	100
b) <i>Centralismo de la educación profesional a nivel licenciatura.</i>	102

5. ÁMBITO SOCIAL.	104
a) <i>Descentralización de los servicios de salud.</i>	104
b) <i>Descentralización de funciones dentro de la administración pública centralizada.</i>	106
CONCLUSIONES.	107
BIBLIOGRAFÍA.	110

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo, es el resultado de la combinación de conocimientos adquiridos a lo largo de cinco años de estudios en la Facultad de derecho en las materias de derecho constitucional, derecho administrativo y sociología, entre otras, de una modesta investigación documental y un poco de experiencia forense adquirida a lo largo de más de tres años, así como de varios años de haber vivido en carne propia los efectos del centralismo en nuestro país, al haber residido en provincia por más de 17 años.

Fue por ello que me surgió la idea de escribir algo acerca del federalismo, tema jurídico de trascendental importancia en la actualidad y cuyas consecuencias sociales dependen en gran medida de lo bien o mal que se lleve a la práctica en una comunidad como forma de organización del Estado.

Así pues, en el primer capítulo se hace una breve explicación de los elementos que están relacionados con el federalismo, así como de una de las políticas más importantes de éste: la descentralización. Asimismo, se hace la aclaración de que las definiciones de los conceptos vertidos corresponden a la naturaleza y alcances de este trabajo, en virtud de que sobre algunos de ellos se podría escribir inclusive un libro completo, como es el caso de los conceptos de sociología, federalismo, Estado, etc..

En el segundo, se hace un recorrido por la historia de los principales países de América Latina, en lo que respecta al surgimiento del federalismo en ellos, así como de los Estados Unidos de Norteamérica y México.

Por lo que se refiere al tercer capítulo, en éste se hace un análisis de los principales artículos de los ordenamientos jurídicos que le dan fundamento al federalismo y a la descentralización como formas de organización del estado y de la administración pública, respectivamente; así como de las vías de

instrumentación que se pueden hacer valer para impulsar el fortalecimiento del desarrollo social del país.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se hacen algunas consideraciones en torno a la situación actual de la descentralización en México en los ámbitos económico, político, educativo y social, de sus principales obstáculos que enfrenta, así como de las adaptaciones que pudieran llegar a tener las políticas descentralizadoras en nuestro país para lograr de una manera más eficaz la consecución de sus objetivos.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS GENERALES

1. SOCIOLOGÍA.

Sobre el concepto de sociología se han vertido un sinnúmero de definiciones, desde su fundación como ciencia en 1839 por el francés Augusto Comte (1798-1857) hasta nuestros días. El maestro Luis Recaséns Siches, dice lo siguiente:

*"La sociología es el estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las relaciones interhumanas, en cuanto a su realidad o ser efectivo"*¹.

El maestro, al proporcionarnos esta definición, hace mucho énfasis en el estudio del *"hecho social"*, ya que hay muchas ciencias que se encargan del estudio del hombre, pero lo hacen desde distintos puntos de vista. Sólo la sociología hace del hecho de la convivencia y de las relaciones interhumanas su tema central de estudio, y las abarca desde las relaciones más simples y sencillas como la relación entre dos amigos, hasta los grupos sociales más complejos como la Nación y el Estado, y hasta las más extensas como la comunidad cultural; por ejemplo, la comunidad de la cultura oriental u occidental, asiática o americana, etc.

¹ RECASÉNS SICHES, Luis. *"Tratado general de sociología"*. Editorial Porrúa. 14ª. Edición. México. 1976. Págs. 4 y sigs.

2. SOCIOLOGÍA POLÍTICA.

a) *Ciencia del Estado*; b) *Ciencia del poder*.

El concepto de sociología y el de política no son del todo precisos; sin embargo, abordaré dos aspectos que sobre el complicado término de sociología política nos ofrece Maurice Duverger²:

Por un lado, se sitúa a la sociología política como *ciencia del Estado* y, por otro, como *ciencia del poder*.

a) **Ciencia del Estado.**- Esta postura define a la sociología política como la *rama de la sociología que estudia al Estado, considerándolo a éste como una sociedad nacional, un conjunto de agrupaciones humanas*. Este concepto se contrapone al de sociología familiar, sociología de los grupos elementales, sociología urbana, etc.; es decir, considera a la sociología política como género y a aquéllas las considera como especies de ésta.

b) **Ciencia del poder.**- Esta otra postura define a la sociología política como la *ciencia del gobierno, de la autoridad, del mando*. Este concepto se contrapone al de sociología económica, sociología religiosa, sociología del arte, etc.; es decir, aquí se considera a la sociología política como un gran género al lado de otros tantos.

Los politistas modernos se inclinan por la postura que considera a la sociología política como ciencia del poder, ya que definirla como ciencia del Estado significa que se considera al Estado como una sociedad determinada, distinta a otros tipos de sociedades y grupos humanos, y esto es erróneo, puesto que la

² DUVERGER, Maurice. "Sociología política". Editorial Ariel. 3ª. Reimpresión. México. 1988. Págs. 22 y 23.

sociología política estudia a cualquier tipo de sociedad y no sólo a una sociedad específica³.

Como se puede observar, la concepción que tiene Maurice Duverger respecto a la delimitación del objeto de estudio de la sociología política es bastante clara, ya que señala que puede estudiar a una sociedad en general, cualquiera que sea la dimensión de ésta (desde la sociedad más pequeña hasta la más grande), y no únicamente a una sociedad ya determinada, como lo pretenden los estudiosos que la consideran como ciencia del Estado.

3. SOCIEDAD, NACIÓN Y ESTADO.

SOCIEDAD.- Para el maestro Enrique Sánchez Bringas, sociedad es:

*"La organización de convivencia humana en la que cada persona está en la posibilidad de realizar su identidad individual y su ser colectivo"*⁴.

Este concepto incluye una característica muy importante para la realización de este trabajo, ya que por un lado menciona la posibilidad del individuo de realizar su *identidad individual* y, por el otro, la posibilidad de desempeñar el *papel que le corresponde dentro de la sociedad a la que pertenece* para poder contribuir al fin común que persigue su grupo social respectivo y así poder apreciar el grado de desarrollo social de una comunidad específica. Además, esta característica la podemos apreciar con nitidez desde el grupo social más pequeño, como lo es la

³ DUVERGER, Maurice. *"Sociología de la política"*. Editorial Ariel. 1ª. Reimpresión. México. 1983. Pág. 25.

⁴ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *"Derecho constitucional"*. Ed. Porrúa. 2ª. Edición. México. 1997. Pág. 5.

familia, hasta el grupo social más grande, como lo sería una comunidad internacional, pasando por una asociación, una ciudad, un municipio, una entidad federativa, una nación, etc.

NACIÓN.- Siempre que se habla del concepto de Nación, se relaciona o se trata de relacionar con el sentimiento que une a un individuo o grupo de individuos con el país en donde viven, y del valor o importancia que se le otorgue a tal circunstancia dependerá el grado de nacionalismo de ese individuo o grupo de ellos.

Desde luego que este concepto no es tan sencillo como hablar del lugar de nacimiento de una persona. Hay otros valores que influyen en mayor o menor medida para poder determinar el nacionalismo que predomina en una población determinada.

En nuestra legislación vigente, la Nación está considerada como una persona moral. El artículo 25 del código civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, dice lo siguiente:

"Artículo 25.- Son personas morales:

I.- La Nación, los Estados y los Municipios

... "5.

Sin embargo, no es el concepto jurídico el que más interesa abordar ahora. El que se debe tratar en este momento es el sociológico. Para poder explicarlo han surgido dos corrientes:

⁵ CÓDIGO CIVIL para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. Editorial Porrúa. 62ª. Edición. México. 1993.

- a) **Corriente determinista.**- De acuerdo con esta posición, los factores que explican la unidad o aglutinamiento de los componentes de una sociedad específica son determinantes y, por lo mismo, irrenunciables; por ejemplo, *el lugar de nacimiento, el grupo racial al que pertenece, idioma, etc.*
- b) **Corriente culturalista.**- Según esta corriente, la población que compone a una determinada sociedad dispone de nexos culturales que permiten mantener en los individuos el deseo de pertenencia social; es decir, *el que se encuentre una razón para vivir en un determinado país, el por qué de estudiar, trabajar y preocuparse por los problemas que ahí ocurren, etc.*

Definitivamente los elementos que explican ambas corrientes influyen en la constitución de la llamada *integridad nacional*. Sin embargo, el maestro Sánchez Bringas, citando a Ernesto Reman, Ortega y Gasset y a García Morente nos ofrece el siguiente concepto:

*"La Nación es el conjunto de valores culturales que integran generacionalmente a una población que se identifica en el pasado y se hace cotidianamente en el presente para proyectarse en el porvenir"*⁶

Al hablar de una integración generacional se toman elementos de las dos corrientes aludidas, ya que el hecho de haber nacido en un país determinado, hablar el idioma oficial, estudiar y/o trabajar en él, desde luego que influirán en una persona para sentirse integrada al grupo de individuos con el que convive cotidianamente y por supuesto que se sentirá identificada con su pasado y deseará tener un futuro benévolo junto con toda la sociedad que le rodea.

⁶ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. "Derecho Constitucional". Ob. Cit. Págs. 13 y sigs.

Esta definición nos ofrece los suficientes elementos para poder comprender el concepto de Nación y poderlo diferenciar de otros con los que usualmente se suele confundir.

ESTADO.- Si los conceptos anteriormente analizados tienen un grado de dificultad bastante considerable como para poder encontrar si no una definición bastante exacta, sí por lo menos una que nos deje lo suficientemente satisfechos, el concepto de Estado no es la excepción. Sin embargo, dentro de los múltiples conceptos acerca del Estado, uno de los más completos e importantes para nuestra materia es el que nos ofrece el ilustre Hans Kelsen, quien dice al respecto lo siguiente:

*"El Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento"*⁷.

Kelsen es muy claro y tajante al conceptualizar al Estado como un *orden jurídico* centralizado, como una guía jurídica de la sociedad, los lineamientos hacia los cuales debe ceñirse el hombre. Incluso cuando amplía su concepto, agrega que el Estado *"es la sociedad políticamente organizada, ya que es un orden coercitivo el que los une, siendo este orden el derecho"*⁸.

Es muy acertada la concepción que sobre el Estado tiene Kelsen; sin embargo, al leerlo, surge la inquietud de cómo es que emerge el orden jurídico centralizado del que habla; es decir, ¿cómo define a la sociedad que crea ese orden jurídico?,

⁷ KELSEN, Hans. *"Teoría general del derecho y del Estado"*. Editorial Porrúa. 4ª. Reimpresión. México. 1988. Pág. 224.

⁸ *Ibidem*. Pág. 226.

¿cuál es el concepto que tiene de ella antes de que se entienda al Estado como persona jurídica?, ¿cómo la concibe?

Sobre el particular cuestionamiento, el maestro Sánchez Bringas proporciona una respuesta adecuada, menciona que el Estado *es una realidad integradora de una población que dispone de un ámbito territorial y que distingue claramente entre la población que gobierna y la gobernada*. Hasta que esa sociedad crea su orden normativo es cuando surge el Estado como persona jurídica, pero no significa que antes de que se produzca el orden normativo no exista el Estado como realidad social⁹.

Una vez planteados los conceptos de Nación y Estado, se deben especificar las diferencias entre ambos términos.

4. DIFERENCIAS ENTRE NACIÓN Y ESTADO.

El maestro Recaséns Siches hace una serie de distinciones entre estos dos conceptos a saber:

- En primer lugar, el contenido de la Nación es más amplio que el del Estado. Mientras que la Nación comprende un sinnúmero de aspectos de la vida humana, el Estado es sólo una organización pública, una armazón jurídica.
- En segundo, dentro de la Nación hay un gran margen para la espontaneidad individual y la colectiva, mientras que en el Estado, por regla general, se entraña la imposición coercitiva de conductas sobre ciertos aspectos de la vida.

⁹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. "Derecho constitucional". Ob. Cit. Pág. 19.

- En la Nación sería difícil enumerar sus funciones, ya que son muchas y variadas, mientras que en el Estado, sus funciones son claras y están bien definidas por el Derecho (por lo menos desde un punto de vista teórico).
- El Estado debe ser un medio para lograr los fines de la Nación y no ésta un medio para lograr los fines de aquél.
- Mientras que la Nación es uno de los ejemplos máximos de comunidad, el Estado, en cambio, es una asociación.
- En general, la Nación no presenta una unidad de voluntad política; por el contrario, el Estado, desde el punto de vista sociológico constituye una unidad de decisión política¹⁰.

De las diferencias antes mencionadas, la que se refiere a que el Estado debe ser un medio para lograr los fines de la Nación y no al contrario, no estoy totalmente de acuerdo, ya que si bien desde el punto de vista de la libertad humana el Estado debe servir como instrumento para lograr los fines de los individuos (en contraposición a lo que sucede en los regímenes totalitarios), también es cierto, que la Nación, como grupo de individuos, debe contribuir al logro de los fines del Estado, en el supuesto, desde luego, que el Estado vela por los intereses de sus integrantes.

Sin embargo, después de haber quedado asentadas estas diferencias, podemos entrar al estudio de algunos conceptos localizables dentro de la estructura del Estado sin perder el sentido y directriz de esta tesis.

¹⁰ RECASÉNS SICHES, Luis. *"Tratado general de sociología"*. Ob. Cit. Págs. 502 y 503.

5. ORGANIZACIÓN, FUNCIÓN Y BUROCRACIA.

Como preámbulo a estas tres definiciones, me permito mencionar que las considero muy importantes en el desarrollo de este trabajo de investigación, ya que de la buena manera en que estos conceptos se lleven a la práctica dependerá en gran parte el adecuado desarrollo de toda sociedad.

ORGANIZACIÓN.- Maurice Duverger, citando a Peter M. Blau, nos menciona lo siguiente:

*"Una organización empieza a existir cuando se establecen procedimientos explícitos para coordinar las actividades de un grupo con vistas a alcanzar objetivos determinados"*¹¹.

Menciona además que no todos los grupos son organizaciones, sólo lo serán aquellas que tienen procedimientos establecidos; quienes se constituyan de una manera espontánea serán simplemente grupos, no organizaciones. En materia de organizaciones se considera primeramente a los conjuntos sociales desde el ángulo de su estructura; cuando se habla de colectividades, es porque se hace un mayor énfasis sobre los hombres como elementos componentes de éstas y cuando se habla de cultura, es porque se hace un mayor énfasis sobre los roles y modelos de comportamiento del ser humano.

Apunta también que el desarrollo de las sociedades coincide con un encuadramiento de los individuos a organizaciones muy estructuradas, tales como firmas económicas, administraciones, partidos, sindicatos, grupos de presión, etc.¹²

¹¹ DUVERGER, Maurice. "Sociología de la política". Ob. Cit. Pág 242.

¹² Ibidem. Págs 243 y sigs.

Estos puntos de divergencia que señala Duverger son muy útiles, principalmente desde un punto de vista teórico, ya que es muy común observar cómo se confunden o se utilizan indistintamente los términos de organización, grupo, colectividad, etc.; pero una vez analizadas las diferencias se puede tener una mejor perspectiva de cada uno de ellos.

Asimismo, se puede observar con nitidez que entre mayor sea el grado de desarrollo de una sociedad son más las organizaciones bien estructuradas que se pueden encontrar, sin dejar de mencionar que la dimensión de éstas será mucho mayor que las que se encuentren en sociedades menos avanzadas o desarrolladas.

FUNCIÓN.- Deriva del latín *functio*, que significa cumplimiento. En el lenguaje común se puede definir como aquello que debe realizar una persona para jugar su rol en la sociedad, en un grupo social.

En los siglos XVII y XVIII el término función fue utilizado por los juristas para clasificar las actividades del Estado. Para los matemáticos, la noción de función se define por una relación de dependencia entre dos fenómenos. Para los biólogos es el conjunto de propiedades activas que concurren a un mismo fin en el ser viviente¹³.

Como se puede observar, es posible encontrar una definición distinta de este término según sea la materia de que se trate. Sin embargo, podemos coincidir en que la palabra función debemos entenderla como la realización de una actividad, pero entendida dentro de una estructura bien definida, ya sea social, matemática, biológica, etc.

¹³ Ibidem. Págs. 275 y sigs.

BUROCRACIA.- Al escuchar esta palabra, en especial los mexicanos, nos embarga un sentimiento de animadversión, desagrado y hasta de repugnancia, como si no quisiéramos tener nada que ver con ella en nuestras vidas, o cuando menos lo mínimo posible, ya que la asociamos inmediatamente con ineptitud, ineficacia, lentitud, etc. No obstante ello, este término, como todo en esta vida, tiene sus orígenes, los cuales, lejos de ser tediosos, resultan muy interesantes.

En un principio, el término burocracia se refería al *gobierno ejercido por las oficinas*, organizaciones estatales formadas por funcionarios nombrados y jerarquizados que dependían de una autoridad central todopoderosa. Posteriormente definía a la estructura aplicada a todas las organizaciones caracterizadas por la "*rutinización*" de las tareas y de los procedimientos, la impersonalidad de la autoridad y la jerarquización. Para nuestra desgracia, actualmente, el término burocracia es sinónimo de lentitud, rutina, complicación, inhumanidad, inadecuación a las necesidades, etc.¹⁴

Respecto a este concepto, no hay mucho que agregar, ya que su evolución y significado han quedado perfectamente delimitados y el significado actual nada refleja con lo que en algún tiempo significó el término "*burocracia*".

6. FEDERALISMO.

a) *Concepto gramatical*; b) *Concepto jurídico*.

a) **Concepto gramatical.**- El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al federalismo como:

¹⁴ Ibidem. Págs. 249 y sigs.

"El espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o Estados"¹⁵.

En esta definición el término *confederación* no se refiere al resultado de la unión o pacto entre entidades soberanas o mejor conocido como *Confederación de Estados*, sino que se utiliza más bien como en sinónimo de federación, ya que nos da la idea del resultado de una unión entre corporaciones o Estados, pero como entidades federativas (autónomas), no soberanas, y es así precisamente como el mismo diccionario define a la federación:

"Organismo, entidad o Estado resultante de la acción de federar (unir)"¹⁶.

b) **Concepto jurídico.**- Hans Kelsen¹⁷ no habla de federalismo, sino de descentralización; sin embargo lo hace refiriéndose al mismo tópico. En ese tenor, él concibe a la descentralización y a la centralización (una en contraposición de al otra) como *formas de organización estatal* basadas en la organización territorial.

En un sistema central, las normas de ese orden jurídico tendrán validez en todo el territorio al cual rigen.

En un sistema descentralizado, habrá normas que valgan sólo para una fracción o parte del territorio, a parte de las que rigen para la totalidad del territorio.

¹⁵ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Ed. Espasa-Calpe, S.A. 19ª. Edición. España. 1970. Pág. 676.

¹⁶ Loc. Cit.

¹⁷ KELSEN, Hans. Citado por el Dr. Segundo V. Linares Quintana, en la ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo VIII. Editorial Driskill. Argentina. 1991. Pág. 465.

También menciona que hay distintos grados de centralización y descentralización en un Estado; es decir, si el número de normas centrales (federales) es mayor que el número de normas descentrales (locales), el Estado será mayormente centralizado, y si es a la inversa, el Estado será mayormente descentralizado.

Para Rafael De Pina, el federalismo es:

"La doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia"¹⁸.

Para el maestro Enrique Sánchez Bringas, el Estado federal es:

"La forma estatal donde existen tres diferentes instancias de producción normativa general y dos ámbitos espaciales de aplicación que corresponden, por una parte, a la instancia constituyente y a la instancia constituida de la federación y, por la otra, a la instancia constituida de los Estados miembros"¹⁹.

Los elementos distintivos del federalismo están plenamente identificados en los tres conceptos vertidos con antelación, y que ahora resumo de la siguiente manera:

- Es una forma de organización estatal.

¹⁸ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. "Diccionario de derecho". Editorial Porrúa. 16ª. Edición. México. 1989. Pág. 271.

¹⁹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. Cit. Pág. 301.

- Hay distribución de competencias basadas en una organización territorial, compuesta de entidades autónomas (no soberanas), llamadas entidades federativas.
- Existe una autoridad central que coordina dicha distribución de competencias.

7. DESCENTRALIZACIÓN.

a) *Concepto gramatical; b) Concepto jurídico.*

a) **Concepto gramatical.**- La Real Academia define a la descentralización como:

*"Acción y efecto de descentralizar. Sistema político que propende a descentralizar"*²⁰.

Por otra parte, descentralizar significa:

*"Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado"*²¹.

El concepto gramatical de este término nos proporciona una idea clara de lo que significa en el mundo del derecho, ya que habla de *transferir* parte de la autoridad a ciertas *corporaciones u oficios*, los que se conocen como organismos descentralizados (y que posteriormente hablaré de ellos). Sin embargo, antes de

²⁰ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Ob. Cit. Pág. 495.

²¹ Loc. Cit.

entrar a un análisis más detallado de estos puntos, procederé a proporcionar el concepto jurídico de este término.

b) **Concepto jurídico.**- Para el maestro Gabino Fraga²² la descentralización es una *forma de organización administrativa*, y la define como:

"El confiar la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central".

Rafael De Pina²³ define a la descentralización como:

"La actividad legislativa dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones, para entregarlas a órganos autónomos.

La descentralización -continúa- representa, en todo caso, una rectificación llevada a efecto en un régimen de centralización".

Para el maestro Ernesto Gutiérrez y González²⁴ la palabra descentralización hace alusión a *lo que no está centralizado*, en este caso, a *la organización de la administración pública que no está centralizada*; es decir, *la que está fuera del propio Estado y que se encarga de alguna de las actividades que le corresponden a éste.*

²² FRAGA, Gabino. *"Derecho administrativo"*. Editorial Porrúa. 32ª. Edición. México. 1993. Pág. 165.

²³ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. Ob. Cit. Págs. 233 y 234.

²⁴ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *"Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano"*. Editorial Porrúa. México. 1993. Pág. 408.

Sin embargo, el concepto más claro y preciso de descentralización, en mi muy personal punto de vista desde luego, es el que nos ofrece el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que nos dice lo siguiente:

“La descentralización es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios (personas morales, según la Ley), y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos”²⁵.

Analizados estos conceptos, podemos llegar a la conclusión de que la descentralización cuenta con los siguientes elementos:

- La descentralización es una forma de organización de la administración pública.
- Dicha organización consiste en la creación de organismos públicos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominados por nuestra Legislación vigente como organismos descentralizados.
- Estos organismos atienden a necesidades de servicio público; es decir, se crean con la finalidad de que presten un servicio que originariamente correspondería prestarlo al Estado de manera directa, pero ante su imposibilidad administrativa (principalmente por el excesivo aglutinamiento de funciones que son consecuencia de la

²⁵ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo II. Editorial Porrúa. UNAM. México. 1994. Pág. 1085.

administración centralizada) se opta por la creación de dichos organismos para que presten el mencionado servicio.

8. DESARROLLO SOCIAL.

a) *Acepción general; b) Características.*

a) **Acepción general.**- Para la Real Academia, la palabra desarrollo significa:

“Acción y efecto de desarrollar o desarrollarse”²⁶.

A su vez, desarrollar significa:

“Acrecentar, dar incremento a una cosa del orden físico, intelectual o moral. Progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente las comunidades humanas”²⁷.

Para poder tener una idea clara de lo que es el desarrollo social, tendríamos que analizar el desarrollo de una sociedad en varios aspectos, tales como la economía, la educación, el ramo cultural, el político, laboral, vivienda, etc. En su conjunto, estos son los indicadores más importantes para poder determinar si existe o no un avanzado grado de desarrollo social en una comunidad o país específico.

Como en este apartado se trata de dar una acepción general de lo que es el desarrollo social, en el siguiente se ofrecen una serie de definiciones para poder desglosar sus características más importantes y con ello complementar este punto de la tesis.

²⁶ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Ob. Cit. Pág. 491.

²⁷ Loc. Cit.

b) **Características.-** Para fijar las características de tan controvertido término, primero que nada tendríamos que llegar a una conceptualización más o menos cercana a lo que es en la realidad. Para ello me permití vertir una serie de definiciones acerca de este término, que van desde un autor que opina que no hay una definición clara de lo que es el desarrollo social, hasta quien ofrece una lista de los elementos que se tienen que considerar para apreciar el desarrollo de una sociedad.

Lord Robbins se refiere al desarrollo económico y social de la siguiente manera:

"Se trata, indudablemente de un término susceptible de ser interpretado de muy diversas maneras"²⁸.

Henry J. Burton tiene al respecto el siguiente concepto:

"La tarea inicial es definir el desarrollo económico en una manera que permita su medición y que satisfaga otros criterios, tales como el sentido común y el interés general. Un enfoque útil y frecuentemente empleado es el de identificar varias características que son generalmente sentidas como deseables -alfabetización, "buena" vivienda, esperanza de vida, y así sucesivamente- y definir desarrollo económico en términos del grado en el cual una economía es capaz de proporcionar esos servicios a su gente"²⁹.

²⁸ ROBBINS, Lord. "Teoría del desarrollo económico en la historia del pensamiento económico". Citado por Gerónimo Martínez García en "Dinámica de la población y del desarrollo económico y social". Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo. STPS. México. 1981. Pág. 25.

²⁹ BRUTON, Henry J. "Principles of development economics". Citado por Gerónimo Martínez García. Ob. Cit. Pág. 25.

Harvey Liebenstein, al hablarnos del desarrollo, nos dice lo siguiente:

*"La diferencia básica y fundamental entre países atrasados y desarrollados radica en sus diferentes capacidades para producir bienes y servicios per cápita, ya sean todos bienes de consumo, todos bienes de capital o alguna mezcla de los dos. Por lo tanto, el desarrollo implica el acrecentamiento del poder de una economía para producir bienes y servicios per cápita, siendo tal acrecentamiento el prerrequisito para el aumento de los niveles de vida. Es desde este punto de vista que el producto per cápita puede ser visto como un índice de desarrollo"*³⁰.

Gerónimo Martínez García nos ofrece su propio concepto de desarrollo, y nos dice lo siguiente:

"El desarrollo es el incremento sostenido de la capacidad del hombre para proveer a su propia realización y para aprovechar toda la capacidad productiva -en el sentido lato del término- del ser humano. Dicho de otra manera, el desarrollo se caracteriza por el aumento de la capacidad constante de la capacidad social para aprovechar las potencialidades creadoras de sus miembros y para proveer la realización de cada uno de ellos. Desarrollo es, pues, un estado y un proceso en los cuales el hombre no es superfluo, no sale sobrando. Si esto último es el caso, es atribuible al fracaso de los sistemas políticos. Consecuentemente con esto el estudio del desarrollo económico y social debe enfatizar menos en la descripción de los

³⁰ LIEBENSTEIN, Harvey. "Economic Backwardness and economic growth". Citado por Gerónimo Martínez García. Ob. Cit. Pág. 26.

*resultados de la actividad productiva del hombre, que en lo que se hace para mejorarla*³¹.

Este último autor hace una enumeración de los aspectos más sobresalientes del desarrollo económico y social, los cuales se resumen a continuación:

- Es un proceso, es algo que se opera continuamente, en forma sostenida, durante un período largo de tiempo.
- Se manifiesta en expansión y diversificación del producto nacional: mayor producción y composición heterogénea del producto, con un peso relativo muy considerable de los bienes procedentes del sector industrial.
- Implica una serie articulada de transformaciones en las estructuras económicas, sociales e institucionales.
- Beneficia a la población en su conjunto, lo que se manifiesta en mejores condiciones de vida para todos, no sólo para unos cuantos.
- Implica y conduce a una toma de conciencia colectiva sobre el papel del individuo y de las organizaciones en el reciclaje del proceso.
- Conlleva la multiplicación y diversificación de las relaciones internacionales, pero la fortaleza del proceso se sustenta en el mercado interno, en la base productiva nacional y en las instituciones domésticas.
- Requiere e impone transformaciones radicales en el sistema demográfico global, básicamente en el ritmo del crecimiento de la población, su

³¹ MARTÍNEZ GARCÍA, Gerónimo. Ob. Cit. Págs. 44 y 45.

estructura por edades, su distribución geográfica y su participación en la actividad productiva.

Estos puntos nos hacen comprender de una manera clara lo que significa el desarrollo de una sociedad, ya que hacen alusión a un proceso de transformación general de una sociedad específica, tanto en sus aspectos internos como externos, así como de los individuos que la integran, es decir, se concibe al desarrollo social como una serie de mejoras en los números y estadísticas de una sociedad determinada, siempre y cuando esa mejoría se refleje en un bienestar general y en el logro de mejores condiciones de vida para toda la población.

9. TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN.

- a) Política. 1.- Orgánica. 2.- Regional. 3.- Social; b) Legislativa; c) Administrativa. 1.- Por servicio. 2.- Por colaboración. 3.- Por región; d) Jurisdiccional; e) Económica.*

Si tomamos en cuenta a la descentralización desde el más estricto punto de vista del derecho administrativo (creación de organismos para la realización de una función específica del Estado), sólo existirían dos tipos de descentralización: *la administrativa y la política*, atendiendo a que la primera se refiere al órgano ejecutivo en cualquiera de sus tres niveles de gobierno y la segunda corresponde a la forma de organización del Estado. Sin embargo, atendiendo al sentido gramatical del término, que nos alude a *la transmisión de la autoridad del Estado a ciertas corporaciones o entes de derecho público*, podemos encontrar este fenómeno dentro de la administración pública centralizada, que se traduciría en la creación de subórganos centrales, regionales o locales, pertenecientes a los órganos legislativo, ejecutivo o judicial, para el mejor desempeño de las funciones del Estado y la desburocratización de sus actividades.

Debido a lo anterior, me permití abordar una clasificación que atiende a distintos criterios, ya que un tipo podría encuadrar en otro, o bien, en un subtipo. Las clases de descentralización a tratar son: a) política; b) legislativa; c) administrativa; d) jurisdiccional; y e) económica.

a) **Política.**- La descentralización política se identifica con la *distribución del poder*. El diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM la define como:

*"La forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de derecho público, por virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia"*³².

Roberto Ortega Lomelín³³ hace una subclasificación de la descentralización política. La divide en orgánica, regional y social:

1. **Orgánica.**- Es la distribución del poder entre los órganos del poder público. En esencia, *es el equilibrio en el ejercicio del poder en el interior del Estado y entre éste y la sociedad*. Jurídicamente se ha expresado como la *división de funciones* ejercida por los órganos ejecutivo, legislativo y judicial.
2. **Regional.**- Está directamente relacionada con el ámbito espacial o territorial de validez de las normas que rigen una sociedad y se traduce en la *creación de diferentes órdenes o niveles de gobierno*. En nuestro país estos niveles corresponden a los *gobiernos federal, local y municipal*. Esta forma de

³² DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Ob. Cit. Pág. 1088.

³³ ORTEGA LOMELÍN, Roberto. "El nuevo federalismo. la descentralización". Editorial Porrúa, México. 1988. Págs. 8 y 9.

distribución regional del poder es lo que se conoce como la descentralización en su sentido estricto.

3. **Social.-** Es la distribución del poder que se refiere al ámbito de la *relación entre el Estado y la Sociedad* y en nuestro país se traduce en la creación de partidos políticos locales, así como en la celebración de sus propias elecciones, por ejemplo, ya que éstos articulan espacios de acción entre el Estado y la sociedad.

b) Legislativa.- Consiste en la creación de órganos legislativos locales en coexistencia con los centrales (federales). En efecto, el Estado unitario o central se caracteriza por la presencia de un órgano legislativo central facultado para crear normas que rijan en todo su territorio; por el contrario, el Estado federal o descentralizado se caracteriza por tener, además de su órgano legislativo central, una pluralidad de órganos legislativos locales facultados para crear normas con validez jurídica en la parte del territorio en la que fueron creadas.

c) Administrativa.- El diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, al hablar de la descentralización administrativa, nos dice lo siguiente:

"La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se asigna una limitada competencia territorial o que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no

prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa"³⁴.

Gabino Fraga³⁵ establece tres modalidades de la descentralización administrativa: 1.- *por servicio*; 2.- *por colaboración*; y 3.- *por región*.

1. **Por servicio.**- Es la creación de organismos descentralizados para la realización de actividades que corresponden a un servicio público.

Esta política de Estado responde a uno de dos motivos: el dar a un organismo determinado cierta *autonomía técnica*; o bien, el de crear a un organismo descentralizado con verdadera *autonomía orgánica*.

- *Autonomía técnica.*- Se refiere a que *los organismos descentralizados no estarán sujetos a las reglas administrativas y financieras que rigen a toda la administración pública centralizada.*

- *Autonomía orgánica.*- Según Andrés Buttgenbach, ésta consiste en: *"la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía"*³⁶.

2. **Por colaboración.**- Cuando al Estado se le van presentando una serie de problemas dentro de un área específica, empieza a requerir dirigentes preparados técnicamente para poder solucionarlos. Éste, ante la imposibilidad de crear un organismo especializado para resolver ese tipo de problemas, sin

³⁴ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Ob. Cit. Pág. 1087.

³⁵ FRAGA, Gabino. Ob. Cit. Págs. 199 y sigs.

³⁶ BUTTGENBACH, Andrés. "Manuel de droit administratif". Citado por Gabino Fraga. Ob. Cit. Pág. 200.

dejar de mencionar que el hacerlo recargaría de manera considerable las funciones de su administración, se ve en la necesidad de dar autorización a organizaciones privadas para que se unan en "colaboración" y que ellas mismas ejerzan funciones administrativas, descongestionando así, las labores de aquél. Ejemplo de ellas serían, en nuestro país, las cámaras de comercio (CANACO, CANACINTRA, etc.).

Aquí no estamos frente a un caso de descentralización administrativa, ya que el Estado no está creando un organismo para la realización de una actividad en nombre de aquél, tan sólo está autorizando la creación de uno para la realización de una actividad en nombre de él mismo. Ante esta situación, el Estado sólo fungiría como regulador o mediador de las políticas a seguir dentro del mencionado organismo, a manera de sugerencia, por ejemplo, mas no las implantaría.

3. **Por región.-** Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial.

Un buen número de autores equipara a la descentralización administrativa por región con la descentralización política, ya que tanto aquella como ésta se traducen (al menos en nuestro país), en la creación de entidades federativas y municipios.

El maestro Miguel Acosta Romero critica esta subclasificación debido a lo siguiente:

En lo que toca a la descentralización por servicio, hace alusión al desaparecido Departamento del Distrito Federal, ya que sin ser organismo descentralizado

prestaba un sinnúmero de servicios públicos; en lo que respecta a la descentralización por colaboración, dice que es una organización de particulares y no del Estado; y en lo que toca a la descentralización por región, menciona que el municipio es una estructura político-administrativa y técnicamente no tiene nexos con la administración centralizada federal o local, desde el punto de vista jerárquico³⁷.

Asimismo, el maestro Rafael Martínez Morales, aunque establece en su obra la clasificación de referencia, concluye diciendo que en México la noción de descentralización está reservada para designar órganos de la administración pública y no a gobiernos locales o municipales, eliminando con ello la posibilidad de la descentralización administrativa por región³⁸.

d) **Jurisdiccional.**- Consiste en la creación de órganos jurisdiccionales o de administración de justicia locales en coexistencia con los centrales (federales). Además, aquí habría que agregar a los órganos encargados de administrar la justicia administrativa (tribunales administrativos) y los conocidos como órganos jurisdiccionales autónomos (juntas de conciliación y arbitraje, por ejemplo), ya que éstos no pertenecen al poder judicial, sino al poder ejecutivo; sin embargo, “*declaran*” el derecho para una situación específica; es decir, son órganos formalmente administrativos pero materialmente jurisdiccionales.

Ortega Lomelín considera que la procuración de justicia debería incluirse en la descentralización jurisdiccional, ya que va de la mano de ésta; sin embargo, atendiendo a la estructura del órgano ejecutivo de nuestro país, es más adecuado

³⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho administrativo (primer curso)*. Editorial Porrúa. 10ª. Edición. México. 1991. Págs. 369 y sigs.

³⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho administrativo (primer curso)*. Editorial Harla. 2ª. Edición. México. 1994. Pág. 125.

incluir a la procuración de justicia dentro de la descentralización administrativa y no dentro de la descentralización jurisdiccional.

e) **Económica.**- Para el diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ésta consiste en:

*"La participación de las entidades federativas en los ingresos federales, para así contribuir a su fortalecimiento económico"*³⁹.

Como se puede observar, la descentralización económica no consiste propiamente en la creación de organismos específicos, sino en la participación de los ya creados (entidades federativas y municipios en nuestro país) en los ingresos federales, bien sea mediante el establecimiento, liquidación y/o la recaudación de impuestos.

³⁹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Ob. Cit. Pág. 1087.

CAPÍTULO II.

ANTECEDENTES.

1. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.

A) FORMACIÓN Y DIVERSIDAD DE LAS COLONIAS INGLASAS EN NORTEAMÉRICA.

En Estados Unidos existía una marcada diferencia entre cada una de las regiones o colonias establecidas, se les concebía como unidades independientes. El primer núcleo de población fue Virginia. Su territorio se otorgó originariamente a una compañía y, a la disolución de ésta, su administración pasó a manos del rey de Inglaterra, quien nombraba a su gobernador y éste, a su vez, estaba asesorado por un consejo.

La estructura económica y social era la del *latifundio*, con la lógica existencia de siervos. La presencia de los *indentured servants* (siervos blancos) fue otra de sus características. Éstos se concentraban en un lugar por diez años y no tenían derecho a cambiar de amo (principio centralista dentro de este régimen).

Virginia sirvió de modelo a otros seis núcleos de población, que en su conjunto se les llamó *gobiernos provinciales*, atendiendo al régimen que las sujetaba a la corona y *gobiernos reales*, atendiendo a la fuente de donde provenía el gobernador. Dichas poblaciones fueron: New York, New Jersey, New Hampshire, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia⁴⁰.

En 1620, a la llegada de los peregrinos que huyeron de la persecución religiosa de la Iglesia anglicana, surgieron otros tres núcleos de población, que a la postre llegaron a ser las colonias de Massachussets, Connecticut y Rhode Island.

⁴⁰ PETIT MUÑOZ, Eugenio. "Artigas federalismo y soberanía". Universidad de la República. Facultad de Humanidades y Ciencias. Uruguay. 1988. Págs. 15 y 16.

Estas tres colonias estaban gobernadas por el espontáneo acatamiento de los pobladores hacia los *pastores* y su cargo era efímero, pues duraba tanto tiempo como duraba el acuerdo de las demás personas a que siguieran gobernando. Por eso se dice que estas comunidades vivían tanto en una democracia como en una teocracia, pues a la vez que todos decidían quién los iba a gobernar, éste (el gobierno) se ejercía por *pastores*, que eran los representantes de la Iglesia⁴¹.

Pensylvania, Delaware y Maryland también surgieron como resultado de la persecución religiosa en Inglaterra. Estas tierras fueron compradas a los indios por los refugiados ingleses y éstos estuvieron facultados para ejercer el gobierno por sí mismos, o bien, nombrando a un gobernador con la participación de los "hombres libres" de su territorio, quienes elegían su asamblea y su consejo. Es por ello que a estas colonias se les denominó "*colonias de propietarios*" o "*colonias propietarias*"⁴².

Aunque las trece colonias estaban vinculadas desde lejos a la autoridad de la corona inglesa, todas ellas eran independientes entre sí. No tenían ninguna autoridad en América, ninguna ciudad hegemónica, ningún puerto que fuese exclusivo para todas ellas; es decir, *no había bases para considerar que las colonias en América dependieran de una autoridad central en su territorio*, por el contrario, *puede decirse que necesitaban de una, para que no hubiera tanto aislamiento entre ellas*.

En 1753, Inglaterra sugirió a las colonias que plantearan las bases de un gobierno general y, al año siguiente, Benjamín Franklin diseñó un proyecto de gobierno que consistía en el establecimiento de un gobernador nombrado por la corona y un gran consejo formado por delegados de las trece colonias, uno por las de menor importancia y dos o más por las de mayor.

⁴¹ Ibidem. Pág. 17.

⁴² Ibidem. Pág. 18.

El proyecto fue finalmente aceptado por los delegados de las colonias de New York, New Hampshire, Massachussets, Rhode Island, Connecticut, Maryland y Pensylvania, pero sus legislaturas se encargaron de rechazarlo.

Lo hasta aquí descrito es una clara prueba de la ausencia de vínculos que existían entre las colonias. Había diferencias de tamaño: colonias grandes y colonias chicas; diferencias de estructura económica; latifundios, de granjas y navieras; diferencias de estructura social: aristócratas, demócratas, esclavistas y no esclavistas; diferencias de religión: anglicanas, puritanas, quáqueras y católica. Tanta desigualdad tenía el irremediable destino de mantenerlas desunidas, sumándose a esto la separación física que existía entre ellas⁴³.

Los cuatro millones de habitantes con que contaban las trece colonias tenían, no obstante lo anterior, algunos intereses que compartir y encerraban en sus gérmenes el origen de una gran nación que estaba por surgir; sin embargo, tuvieron que pasar por una lucha de independencia para que estas buenas intenciones pudieran consolidarse.

B) PRIMEROS CONATOS DE UNIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA INDEPENDENCIA.

Una vez declarado el inicio de la lucha por la independencia, el 4 de julio de 1776, las trece colonias, que tiempo atrás parecían carecer de cualquier punto de unión entre ellas, pasaron a ser trece estados soberanos e independientes, pero militarmente aliados para continuar peleando por su causa.

De común acuerdo decidieron elegir a un jefe militar para todos, cuyo nombramiento recayó en la persona de Jorge Washington, rico plantador de la provincia de Virginia, que ya había demostrado sus dotes como guerrero años atrás, al servicio de su rey, en la Guerra contra los franceses⁴⁴.

⁴³ Ibidem. Págs. 19 y 20.

⁴⁴ Ibidem. Pág. 21.

Era clara la tendencia generalizada por parte de las colonias en el sentido de unirse en una Confederación; sin embargo existía, como lógica respuesta a esta postura, la parte contraria. Esta última opinión encontró su fundamento en las observaciones que Montesquieu había formulado en su "*Espíritu de las leyes*" acerca de la necesidad de un territorio reducido para que pudiera existir un gobierno republicano y desde luego -argumentaban los opositores- que éste se refería a territorios de extensión mucho más reducida que cualquiera de los estados que pretendían formar la Confederación norteamericana⁴⁵.

Para responder a estas inquietudes, algunos escritores aconsejaron reducir la extensión de los miembros más considerables de la Unión, pero nunca oponerse a que comprendiera a todos un gobierno confederado.

Posteriormente a ello, el 21 de febrero de 1787, en Filadelfia, se aprobaron los llamados "Artículos de Confederación y Unión perpetua"⁴⁶, que estructuraron un organismo común, llamado "Congreso de los Estados Unidos", en el cual cada estado reconocía como suyos propios a los ciudadanos de los otros estados.

Este Congreso contrajo alianza con Francia y España, celebró un empréstito con Holanda e hizo la paz con Inglaterra.

C) CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO FEDERAL NORTEAMERICANO.

Al terminar la guerra, en su despedida del ejército, Washington había escrito a sus oficiales y soldados que "El honor, la dignidad y la justicia del país se perderán para siempre si no se aumentan los poderes de la Unión". Dejaba pues, en manos del ejército, las riendas que deberían tomar para alcanzar la importante meta de consolidar la unión militar, que hasta ese entonces habían logrado, en el origen de una gran nación.

⁴⁵ HAMILTON, Alexander, James Madison y John Jay. "*El federalista*". 6ª. Reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1998. Pág. 33.

⁴⁶ *Ibidem*. Págs. 381 y sigs.

Este deseo de Washington no fue fácil de cristalizar, ya que los estados chicos desconfiaban de los grandes y no querían tener menos representación en el Congreso de la Constitución futura que éstos, y los grandes, desde luego, querían tener mayor representación que aquéllos.

Aunado a lo anterior, muchos estados se resistían a la idea de que, además de los impuestos municipales y locales que ya se pagaban, tuvieran que pagar una tercera clase de impuestos, los federales.

Después de acaloradas discusiones se lograron acuerdos entre los representantes de los distintos estados y la Constitución fue aprobada por el Congreso reunido en Filadelfia el 27 de septiembre de 1787⁴⁷. Esta Constitución consagró las pretensiones de las posturas opuestas en cuanto a la forma de gobierno que se deseaban, ya que por un lado reflejaba el temor de la tiranía que podría ejercerse en un poderoso Gobierno central, pero al mismo tiempo otorgó suficiente poder a éste para evitar la anarquía que la lucha partidista podía producir⁴⁸.

2. ARGENTINA.

A) PRINCIPIOS DESCENTRALIZADORES DURANTE LA COLONIA.

La colonización española en Argentina se llevó a cabo mediante la fundación de ciudades en las que se encontraba un principio de descentralización en la existencia del sistema de gobierno comunal, además de las que fueron corporaciones políticas con representación en las cortes de España⁴⁹. Sin embargo, la centralización que reinaba en ese entonces era casi absoluta, ya que todas las decisiones se tomaban desde España y eran ejecutadas en Argentina,

⁴⁷ Ibidem. Págs. 388 y sigs.

⁴⁸ DAVIS, Harold Eugene. *"Los Estados Unidos en la Historia"*. Traducción de Luz María Trejo de Hernández. Editorial UTEHA. México. 1967. Pág. 39.

⁴⁹ SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. *"El constitucionalismo a mediados del siglo XIX"*, citado por Jorge Carpizo McGregor en *"Federalismos en Latinoamérica"*. Editorial UNAM e Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1973. Pág. 21.

primero por los Capitanes Generales y, posteriormente, por los Virreyes, que fueron los encargados de gobernar a los colonos.

El Virreinato establecido por los españoles en la actual Argentina se le denominó *Río de la Plata*, el cual estaba integrado por 23 provincias, entre las que destacan: Buenos Aires, la Banda Oriental, El Litoral, el Paraguay, Santiago del Estero con el Chaco, Córdoba, Cuyo, Tucumán, Salta, Jujuy, La Rioja, Catamarca y El Alto Perú⁵⁰.

Dentro de este régimen existieron también los *Cabildos*, los cuales enmarcaban un ligero principio de descentralización en cuanto a la forma de gobierno del Virreinato, aunque no lo hacían en gran medida, ya que en éstos sólo se tomaban decisiones en cuanto a asuntos de la vida cotidiana; esto es, no se tocaban asuntos de importancia primordial, pues este tipo de decisiones se seguían tomando desde la gran sede de la administración y sede de las decisiones últimas del poder: Buenos Aires, que era la capital del Virreinato. Sólo en cuanto a lo *Judicial* había *dos órganos supremos*, de igual jerarquía, pero muy distantes entre sí, las *Reales Audiencias de Charcas* (una de las seis Intendencias del Alto Perú) y la *Real Audiencia de Buenos Aires*⁵¹.

B) ORÍGENES REMOTOS DEL FEDERALISMO.

Algunos autores atribuyen el origen del federalismo argentino a las enormes distancias que había entre sus ciudades y la lentitud de los medios de comunicación existentes en ese entonces. Esto ocasionó que cada ciudad tuviera cierta autonomía y ejerciera influencia sobre determinada jurisdicción, lo que dio como resultado que existieran zonas o regiones económicas perfectamente delimitadas⁵².

⁵⁰ PETIT MUÑOZ, Eugenio. Ob. Cit. Págs. 15 y sigs.

⁵¹ Loc. Cit.

⁵² BRAVO, Carlos Alberto. "*Les traits essentiels du fédéralisme argentin*", citado por Jorge Carpizo McGregor en "*Federalismos en Latinoamérica*". Ob. Cit. Pág. 21.

Por otro lado, hay autores que niegan que la Federación Argentina tenga sus orígenes más remotos en las mencionadas causas, tal es el caso del jurista Francisco Ramos Mejía⁵³, quien afirma que la República Argentina no era en 1810 lo bastante extensa para explicar por esta circunstancia la necesidad del surgimiento de gobiernos particulares que facilitara la acción del gobierno general. Tampoco era una sociedad avanzada como para que la complejidad de las relaciones y movimientos sociales hicieran necesaria la multiplicación de articulaciones que facilitarían el libre juego del organismo social. Tampoco era una sociedad compuesta de distintas razas como para que se hiciera necesaria la distribución de facultades institucionales según la distinta fisonomía nacional.

Para este autor, las instituciones de un pueblo no son una creación aislada y artificial impuesta por un poder sobrenatural, sino el resultado de su propia evolución, una emanación de su propia naturaleza. En el caso que nos ocupa, él considera que el origen remoto del federalismo argentino se localiza en las mismas instituciones de su país conquistador: España; es decir, el modelo federal español llevó a las *ciudades-cabildos* argentinos a tomar como forma de gobierno las instituciones españolas una vez lograda su independencia, a diferencia, por ejemplo, del federalismo estadounidense, puesto que éste surgió durante la misma colonia y se consolidó después de lograda la independencia⁵⁴.

No obstante estas dos posturas encontradas, la realidad rioplatense de esa época fue la existencia de grandes unidades económicas y sociológicas más o menos coherentes, dotadas de intereses propios; es decir, pluralidad de centros de vida económica, social y cultural con *existencia propia* y más o menos aislados o independientes entre sí, ya que la limitación de los medios de comunicación de ese entonces hacía muy difícil trasladarse de una provincia a otra; por ejemplo, para trasladarse en carreta de Buenos Aires hasta Tucumán se necesitaban alrededor de seis meses de viaje⁵⁵.

⁵³ RAMOS MEJÍA, Francisco. "El federalismo argentino". Talleres Gráficos Argentinos L. J. Rosso. Argentina. 1915. Págs. 39 y sigs.

⁵⁴ Loc. Cit.

⁵⁵ Ibidem. Pág. 33.

En opinión de Juan B. Alberdi, los antecedentes de la federación argentina son:

- a) Las diversidades y rivalidades provinciales;
- b) Los periodos de aislamiento y hasta de independencia provincial que ocurrieron durante la revolución;
- c) Las diferencias de suelo, clima y hábitos entre las provincias;
- d) Las enormes distancias entre una provincia y otra;
- e) La falta de un sistema de comunicaciones;
- f) La existencia de gobiernos provinciales y de una administración de justicia local;
- g) El principio de autonomía que la Revolución de Mayo reconoció a las provincias;
- h) El sistema municipal colonial;
- i) La imposibilidad de reducir sin violencia a las provincias para que renunciaran a los derechos ya adquiridos;
- j) Los tratados celebrados por las provincias durante el periodo de aislamiento;
- k) El provincialismo monetario cuyo antecedente más remoto fue Buenos Aires; y
- l) El acuerdo de las provincias, efectuado en San Nicolás en mayo de 1852 y en el que se ratificó el Pacto de 1831 que consagró el principio de la forma federal de gobierno⁵⁶.

C) PRINCIPALES GOBIERNOS CENTRALISTAS.

De 1810 a 1831 se reunieron cuatro asambleas con fines constituyentes (1813, 1816-1819, 1824-1826 y 1828), de las cuales sólo dos produjeron textos constitucionales, invalidados de inmediato por el rechazo de las provincias federales debido al carácter unitario del Estado que diseñaban. Durante este período existieron diversos gobiernos, todos ellos de carácter centralista:

Primera Junta (mayo a diciembre de 1810);

⁵⁶ ALBERDI, Juan B., citado por Jorge Carpizo McGregor en *"Federalismos en Latinoamérica"*. Ob. Cit. Págs. 21 y 22.

Junta Provisional Gubernativa o Junta Grande (enero a septiembre de 1811);
 Junta Conservadora (septiembre a noviembre de 1811);
 Primer Triunvirato (septiembre de 1811 a octubre de 1812);
 Segundo Triunvirato (octubre de 1812 a enero de 1814);
 Directorio (enero de 1814 a febrero de 1820);
 Presidencia (febrero de 1826 a agosto de 1827);

Todos estos gobiernos fueron provisionales y se constituyeron en Buenos Aires en vísperas de que se reuniera la asamblea constituyente que organizara y conformara el nuevo Estado.

D) EQUÍVOCO CONCEPTO DE FEDERACIÓN.

Entre 1810 y 1853 hubo un conjunto de tendencias políticas doctrinariamente poco definidas, que lo más que produjeron fue una débil confederación, vigente entre 1831 y 1853, ya que pocos meses después de establecida desapareció su órgano de gobierno central.

Es importante aclarar que la pretensión de las provincias rioplatenses era unirse en una federación para crear la Nación argentina; sin embargo, los múltiples intentos que hicieron por lograrlo se quedaron sólo en eso, pues lo que realmente formaron fue una confederación y no una federación, que era su intención original⁵⁷.

¿Por qué se habla de Confederación y no de Federación? El fundamento jurídico de la Confederación es un pacto, el de la Federación es una constitución⁵⁸, y lo que existía en Argentina en ese entonces eran pactos, mas no una constitución sancionada por un Congreso que tuviera representantes de todas las provincias.

⁵⁷ CHIARAMONTE, José Carlos. *"El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX"*, en *"Federalismos latinoamericanos"*. Marcelo Carmagnani (Compilador). Editorial Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México. México. 1996. Pág. 86.

⁵⁸ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo XII. Editorial Driskill, S.A. Argentina. 1991. Pág. 100.

En la Confederación no se crea un nuevo Estado, ya que los existentes conservan su personalidad e independencia; en la Federación sí, pues supone la desaparición de los primeros y el surgimiento de un Estado nuevo. Las provincias rioplatenses nunca lograron crear su tan anhelada Federación.

Las comunidades argentinas iniciaron el sistema de los pactos, los que se multiplicaron después de 1820 y, entre éstos, debe señalarse el del Pilar, firmado el 23 de febrero de 1820 y en el que los gobernadores de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe se comprometieron a terminar la guerra entre esas provincias y a unir sus fuerzas y recursos en un gobierno federal.

Estos acuerdos culminaron con el Pacto Federal del 4 de enero de 1831, que originariamente firmaron Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe y al que posteriormente se adhirieron Corrientes y otras provincias⁵⁹. Sin embargo, aún después de esta fecha, las provincias siguieron celebrando reuniones generales, pero todas ellas con carácter diplomático y enmarcadas en el derecho internacional, haciendo alusión a la calidad de estados independientes que se atribuía cada protagonista; es decir, quienes asistían a dichas reuniones lo hacían con la investidura de *delegados* y no de *representantes*, como se supone debería de ser en un Estado federal⁶⁰.

Un claro ejemplo de la soberanía que poseían las provincias rioplatenses lo encontramos en el tratado celebrado entre Uruguay y la provincia de Corrientes, fungiendo ésta como Estado soberano, o el firmado por Entre Ríos y Corrientes, al aliarse a Uruguay y Brasil en 1851⁶¹.

⁵⁹ MUÑIZ, Marcos T. "En torno a la formación histórico-constitucional del federalismo argentino", citado por Jorge Carpizo McGregor en "Federalismos en Latinoamérica". Ob. Cit. Pág. 23.

⁶⁰ CHIARAMONTE, José Carlos. Ob. Cit. Pág. 118.

⁶¹ GÓMEZ, Hernán F. "Historia de la provincia de Corrientes. Desde el Tratado del Cuadrilátero a Pago Largo", citado por José Carlos Chiaramonte. Ob. Cit. Pág. 120.

E) CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO FEDERAL ARGENTINO.

Durante la vigencia de la Confederación argentina, de 1831 a 1853, los lazos de todo tipo entre las provincias se incrementaron; sin embargo, éstas siguieron conservando su funcionamiento estatal independiente.

Buenos Aires, debido a su ubicación geográfica, que le daba el control del comercio exterior y de la navegación interior, se convirtió en uno de los principales obstáculos para el ejercicio de las soberanías de las provincias; pero, paradójicamente, esta situación de privilegio tornaba necesario el arreglo inmediato de la realidad nacional, ya que para lograr las pretensiones era menester suprimir los privilegios que disfrutaba Buenos Aires, lo que sólo era posible incorporándola en una organización nacional que arbitrara los intereses encontrados.

En 1852, las provincias confederadas fueron convocadas a una reunión para acordar la organización constitucional del país. La reunión se llevó a cabo en la ciudad de San Nicolás el 31 de mayo de ese año⁶². El resultado fue el Acuerdo que llevó el nombre de su ciudad sede, el cual fijó las bases para constituir la Nación argentina. La base contractual de este Acuerdo fue el Pacto Federal de 1831, el cual respondía a la realidad y las necesidades de ese entonces⁶³.

Después de un largo proceso de acoplamiento de intereses entre las partes integrantes de esta Nación, surge la primera Constitución argentina, sancionada en 1853, la cual, en su artículo primero declaró al país una República federal⁶⁴.

⁶² SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, citado por Jorge Carpizo McGregor en "*Federalismos en Latinoamérica*". Ob. Cit. Pág. 23.

⁶³ CHIARAMONTE, José Carlos. Ob. Cit. Págs. 91 y 123.

⁶⁴ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "*Federalismos en Latinoamérica*". Ob. Cit. Pág. 24.

3. VENEZUELA.

A) ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL DURANTE LA COLONIA.

La organización político-administrativa de Venezuela fue muy parecida a la de Argentina, pues también fueron conquistados por los españoles y tomaron de éstos la estructura gubernativa que tenían en su Península.

Así pues, Venezuela estuvo formada por municipios autónomos (equivalente a las provincias argentinas), los cuales estaban representados por un Ayuntamiento, que era presidido por un gobernador, siendo éste el depositario directo de la autoridad del Rey⁶⁵.

Hay quienes opinan que esta estructura organizativa se tradujo en un régimen centralizado, en el cual las provincias estuvieron siempre sometidas, ya desde el punto de vista militar, ya desde el punto de vista hacendístico, a la voluntad hermética de los gobernadores⁶⁶.

Pero, por otra parte, existe una corriente de opinión contraria a este último punto de vista, la cual sostiene que la autonomía de los ayuntamientos enmarca el origen del federalismo venezolano⁶⁷.

Como apoyo a esta última corriente, José Gil Fortoul apunta que todos los gobernadores y otros altos empleados eran sometidos a un *juicio de residencia*, a menos que el Rey de España los dispensara de manera excepcional. El juicio duraba sesenta días y se hacía con la intención de evaluar el actuar de los gobernantes. En opinión de este autor, estos procedimientos judiciales constituían

⁶⁵ MIJARES, Augusto. "La evolución política de Venezuela (1810-1960)". Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina. 1967. Pág. 89.

⁶⁶ AGUDO FREITES, Raúl. "Esquema del régimen federal en Venezuela", citado por Jorge Carpizo McGregor en "Federalismos en Latinoamérica". Ob. Cit. Pág. 28.

⁶⁷ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "Federalismos en Latinoamérica". Ob. Cit. Pág. 28.

en verdad una clara prueba de la autonomía con la que contaban dichos ayuntamientos⁶⁸.

B) DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA Y DIFERENTES CONGRESOS CONSTITUYENTES (1810-1864).

El 19 de abril de 1810 fue declarado el inicio de la Revolución de Independencia Venezolana. El 14 de julio del siguiente año se publicó solemnemente el acta de declaración de Independencia y el 21 de diciembre de este último año fue sancionada la primera Constitución Venezolana, teniendo ésta el carácter de federal⁶⁹.

Aunque esta Constitución contenía las bases de una futura República democrática, había una tendencia contraria al espíritu federal de la obra. Esta corriente argumentaba que en lugar de reunir a las provincias en una masa general o cuerpo social amenazaba con dividir las y separarlas con perjuicio de la seguridad común y hasta con peligro de la misma Independencia⁷⁰.

Dicha Constitución continuó siendo objeto de todo tipo de críticas y el 15 de febrero de 1819 se reunió en la Angostura un segundo Congreso Constituyente, el cual abandonó el principio federal y constituyó al país en un régimen centralista, dividiéndolo en diez provincias, que a su vez se subdividieron en departamentos y parroquias⁷¹.

Dos años después, en Cúcuta, se reunió otro Congreso, cuyo resultado fue otra Constitución, la que también fue de tipo centralista⁷².

⁶⁸ GIL FORTUOL, José. *"Historia constitucional de Venezuela"*. Tomo I. 3ª. Edición. Editorial Las Novedades. Venezuela. 1942. Págs. 91 y 92.

⁶⁹ MIJARES, Augusto. Ob. Cit. Págs. 9 y 14.

⁷⁰ GIL FORTUOL, José. Ob. Cit. Pág. 224.

⁷¹ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *"Federalismos en Latinoamérica"*. Ob. Cit. Pág. 28.

⁷² MIJARES, Augusto. Ob. Cit. Pág. 55.

El 6 de mayo de 1830 se reunió en Valencia un cuarto Congreso Constituyente, cuyo resultado fue un sistema "*central-federal*", ya que estableció elecciones indirectas en las que las diputaciones provinciales indicaban candidatos para las plazas en la Corte Superior del distrito; proponían ternas para el nombramiento del gobernador, pero éste dependía siempre del ejecutivo federal y, a su vez, le presentaban ternas para las designaciones de otros funcionarios.

En 1857 surgió otra Constitución, la cual suprimió los aspectos descentralizadores de su antecesora. Sin embargo, al año siguiente se creó otra Carta Magna, restituyendo esta última los aspectos descentralizadores que había suprimido la Constitución de 1857.

Nuevamente en Valencia, sólo que esta vez el 5 de julio de 1858, se convocó a una convención, cuya finalidad fue elaborar una nueva Constitución, la cual fue promulgada el 31 de diciembre de ese mismo año⁷³.

Para 1864, Venezuela estaba integrada por 20 provincias, las cuales formaron una nueva Constitución, en la que éstas recibieron el nombre de *estados*. Esta Ley Fundamental consagraba un principio federal muy importante, el cual consistía en la imposibilidad por parte del gobierno central de tener bases militares en una entidad federativa sin la autorización de ésta, además de que era facultad de los estados el defenderse contra cualquier acto de violencia.

Asimismo, modificó el nombre de Estado de Venezuela por el de Estados Unidos de Venezuela y declaró que las entidades federativas conservaban la plenitud de su soberanía no delegada expresamente en la Constitución⁷⁴. Desgraciadamente esta Ley Fundamental nunca tuvo vigencia.

⁷³ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "*Federalismos en Latinoamérica*". Ob. Cit. Págs. 28 y 29.

⁷⁴ WOLF, Ernesto. "*Tratado de derecho constitucional venezolano*", citado por Jorge Carpizo McGregor en "*Federalismos en Latinoamérica*". Ob. Cit. Pág. 29.

En 1874, 1881, 1891, 1893, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928 y 1925 la Constitución venezolana sufrió reformas, de las cuales, las más importantes desde el punto de vista del federalismo fueron:

- Reducción de veinte a nueve las entidades federativas con la consecuente supresión de sus facultades, creación de la Corte de Casación y el Consejo Federal (1881).
- Aumento de nueve a trece las entidades federativas (1904).
- Incremento nuevamente a veinte el número de estados (1909).
- Total sumisión de los poderes locales al Poder Central (1925).

El 23 de mayo de 1899 inició el movimiento de un personaje muy famoso en la historia de Venezuela, Cipriano Castro, al cual se le conoció como *Revolución Liberal Restauradora* y tenía como propósito devolver la autonomía que habían perdido las entidades federativas⁷⁵.

Para 1945 se creó una nueva Constitución, la cual centralizó por completo la justicia; y en 1947 y 1953 se promulgaron otras Constituciones, que en términos generales siguieron la línea de la doctrina que en ese país se le ha denominado como *centro-federal*⁷⁶.

C) RÉGIMEN CENTRAL CON MATICES FEDERALES.

Es importante señalar que en el transcurso de la historia de Venezuela se observa la transición de un federalismo acentuado durante la colonia, hasta un régimen central con matices federales que existe actualmente, pasando por etapas en donde se le dio más impulso al federalismo y otras en donde ocurrió a la inversa.

Sobre el particular, Rafael Caldera, miembro de la Comisión que proyectó la actual Constitución de este país (1961), nos dice lo siguiente:

⁷⁵ MIJARES, Augusto. Ob. Cit. Pág. 181.

⁷⁶ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "Federalismos en Latinoamérica". Ob. Cit. Pág. 30.

"De la Federación tradicional, del concepto básico de federación, muy poca cosa queda hoy en el Estado Venezolano. Pero del sentimiento federal, de la idea de la existencia de unidades regionales cuya vida misma no está sujeta a los caprichos de un legislador en una Ley de División Político-Territorial, del contenido emocional que sacudió a este pueblo en ocasión de la Revolución Federal, queda mucho y muy respetable, que debe tomarse en cuenta en el texto de la Constitución... Pero Federación en Venezuela, propiamente hablando, representa un sistema peculiar de vida, un conjunto peculiar de valores y de afectos que el constituyente y el legislador están, en la medida en que los intereses públicos, en que los intereses del pueblo lo permitan, en el deber de respetar⁷⁷.

4. BRASIL.

A) DE LA COLONIA A LA INDEPENDENCIA.

Los dominios de Portugal en América, aunados a los que ya poseía en Asia y África, eran demasiados. Fue por ello que ante el peligro de perder lo conquistado, el rey Juan III (1521-1557) dividió a las colonias americanas en capitanías hereditarias, que se otorgaron a quienes tenían la capacidad económica para defenderlas y colonizarlas⁷⁸.

Dichas capitanías estaban fuertemente descentralizadas y se regían por concesiones onerosas otorgadas a particulares, las cuales eran inalienables y hereditarias y sus propietarios poseían las prerrogativas típicas de un señor feudal⁷⁹.

⁷⁷ CALDERA, Rafael. "La nueva Constitución venezolana", citado por Jorge Carpizo McGregor en "Federalismos en Latinoamérica". Ob. Cit. Págs. 30 y 31.

⁷⁸ CARVALHO, José Murilo de. "Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento", en "Federalismos latinoamericanos". Ob. Cit. Págs. 51 y 52.

⁷⁹ PINTO FERREIRA, Luiz. "El sistema federal brasileño", citado por Jorge Carpizo McGregor en "Federalismos en Latinoamérica". Ob. Cit. Pág. 24

A fines de la época colonial había dieciocho capitanías, las cuales eran administradas por gobernadores nombrados desde Lisboa. Éstos, a su vez, dependían del Virrey, con sede en Río de Janeiro, estando este último subordinado al rey de Portugal.

Por cuestiones políticas, las capitanías tenían muy poca relación entre sí, debido a que distaba mucho de los intereses de la metrópoli el hecho de que los gobernadores tuvieran buena coordinación unos con otros, pues ello conllevaría irremediablemente al fortalecimiento del virrey, provocando quizás el que éste tuviera mayor poder que el mismo rey.

Finalmente, en septiembre de 1822, el príncipe de Portugal en Brasil, Don Pedro, proclamó la Independencia de esta nación y, a partir del 3 de mayo de 1823, empezó a sesionar su Congreso Constituyente para formar su primera Constitución.

B) PRIMERA CONSTITUCIÓN Y PROCLAMACIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERAL BRASILEÑA.

El 25 de marzo de 1824 fue jurada solemnemente la primera Constitución brasileña, la cual tuvo carácter central, no obstante que conservó la división del país en provincias (antes capitanías)⁸⁰.

A partir de esta época, como en todo origen de un nuevo Estado, empezaron a surgir dos corrientes opuestas en cuanto a la forma de gobierno que deseaban para él: conservadores (centralistas) por un lado y liberales (federalistas) por el otro. Sin embargo, alrededor del año de 1850, el Imperio brasileño alcanzó un clima de estabilidad bajo el gobierno conservador.

Nuevamente, en 1860, surge con mayor vigor la corriente liberal, y hacia el año de 1885, los personajes encarnados bajo los nombres de Joaquim Nabuco y Rui

⁸⁰ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "Federalismos en Latinoamérica". Ob. Cit. Pág. 25.

Barbosa encabezaron el movimiento de la abolición de la esclavitud, la cual estaba muy arraigada debido a la monarquía que imperaba en ese entonces. Dicho movimiento tuvo tal trascendencia que hacia el año de 1889, todavía un mes antes de que se proclamara Brasil en República, Barbosa advertía: "*O la monarquía hace la federación, o el federalismo hace la República*"⁸¹.

El golpe militar del 15 de noviembre de 1889 derrumbó la monarquía existente, con la consecuente implantación del sistema federal. El artículo segundo de esta proclamación dispuso que las antiguas provincias constituirían los Estados Unidos de Brasil⁸².

El 24 de febrero de 1891 surge la primera Constitución del régimen federal brasileño, la cual ratificó el sistema republicano y federal implantado dos años antes. Este régimen de gobierno respondió a la realidad y necesidades del país: un vasto territorio casi incomunicado y regiones con diversas morfologías⁸³.

C) CONSOLIDACIÓN DEL FEDERALISMO.

La Constitución de 1891 dio lugar a un alto grado de descentralización, sobre todo comparado con el que en ese entonces se vivía en las otras dos grandes repúblicas federales de Latinoamérica: Argentina y México. Esto se debió a que en Brasil se permitía a los estados redactar sus propios códigos y negociar préstamos extranjeros, así como vender bonos fuera del país, situación que no ocurría ni en ninguna de las dos repúblicas mencionadas. Sin embargo, esto trajo como consecuencia el surgimiento de una república federal integrada por estados desiguales, ya que el grado de autonomía que se les permitió tener a los estados ocasionó que algunos de los ricos se volvieran poderosos y los estados pobres se volvieran débiles y dependientes del gobierno federal⁸⁴.

⁸¹ CARVALHO, José Murilo de. Ob. Cit. Pág.

⁸² MELO FRANCO, Afonso Arinos de. "*El constitucionalismo brasileño en la primera mitad del siglo XIX*", citado por Jorge Carpizo McGregor en "*Federalismos en Latinoamérica*". Ob. Cit. Pág. 25.

⁸³ ALBINO DE SOUZA, Washington Peluso. "*O planejamento regional no federalismo brasileiro*", citado por Jorge Carpizo McGregor en "*Federalismos en Latinoamérica*". Ob. Cit. Pág. 25.

⁸⁴ LOVE, Joseph L. "*Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937*", en "*Federalismos latinoamericanos*". Ob. Cit. Pág. 187.

El año de 1930 marcó el inicio de la Segunda República brasileña, la cual tuvo una duración de siete años. Durante este período surgió una nueva Constitución, la de 1934, la cual se caracterizó por marcar un aumento en la competencia de las autoridades de la federación en detrimento de las entidades federativas⁸⁵.

Para 1837 se creó una nueva Constitución, la cual aumentó aún más las facultades de la federación, ya que estuvo impregnada de elementos de tipo unitario.

Nueve años después, exactamente el 18 de septiembre de 1946, surge una nueva Constitución, sólo que ésta vino a fortalecer una vez más el sistema federal brasileño. Esta Carta Magna merece mención especial debido a que tuvo una vigencia de dieciocho años, en un período en donde reinaba la inestabilidad política en ese país⁸⁶.

En 1967 surge otra Ley Fundamental en Brasil, la cual sufrió algunas reformas apenas dos años después. A partir de este período, se han ido aumentando considerablemente las facultades de la federación, especialmente en lo que respecta a la materia fiscal, lo cual nos da una clara visión de que el Gobierno brasileño intenta mantener un control casi total sobre sus estados, por lo menos en las áreas más importantes, para no dar lugar a que surjan conflictos entre ellos o entre éstos y la autoridad central⁸⁷.

5. MÉXICO.

A) ORÍGENES DEL FEDERALISMO MEXICANO.

Hay autores que afirman que el origen del federalismo mexicano se encuentra en la "copia" que de la Constitución de Filadelfia de 1787, en Estados Unidos, se

⁸⁵ AMERICANO, Alberto. "*Le fédéralisme brésilien*", citado por Jorge Carpizo McGregor en "*Federalismos en latinoamérica*". Ob. Cit. Pág. 26.

⁸⁶ CAMARGO, Aspásia. "*La Federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática*", en "*Federalismos latinoamericanos*". Ob. Cit. Pág. 307.

⁸⁷ PINTO FERREIRA, Luiz. Ob. Cit. Pág. 26.

hizo en nuestro país en el año de 1824. Sin embargo, según narran otros autores que han escrito acerca del período colonial de México, en la Nueva España existió un sistema de organización política formado por intendencias, el cual lo estableció el rey Carlos III y consistía en el establecimiento de gobiernos estratégicos implantados en las ciudades más importantes del área dominada por los españoles. Esto se hacía para que hubiera una mayor coordinación entre el poder central y el local, mayor eficiencia administrativa y mayores rendimientos en el ramo de las finanzas⁸⁸.

De igual manera, en esta misma época existieron los cabildos, que eran cuerpos o corporaciones de gobierno con facultades más limitadas que las intendencias y se encargaban de administrar las ciudades más pequeñas y las villas⁸⁹.

Como se puede apreciar, tanto el sistema de gobierno por medio de intendencias como el ejercido por medio de cabildos son muestra de un claro principio de descentralización política y administrativa que se vivió en esa época en nuestro país.

B) CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

El clima que imperaba en nuestro país después de haber logrado la Independencia era de mucha inestabilidad en todos los aspectos y desde luego que esta realidad se veía reflejada en la forma de gobierno que querían tener las distintas provincias que integraban el territorio nacional.

Prueba de ello es que a mediados de 1823 algunas provincias se habían constituido en estados y Oaxaca, Yucatán, Jalisco y Zacatecas habían convocado a elecciones para legislaturas constituyentes y formado milicias para defenderse de los poderes centrales⁹⁰.

⁸⁸ SERRA ROJAS, Andrés. *"Trayectoria del Estado federal mexicano"*. Décima edición. Editorial Porrúa. México. 1991. Pág. 57.

⁸⁹ *Ibidem*. Pág. 58.

⁹⁰ VÁZQUEZ, Josefina Zoraida. *"El federalismo mexicano, 1823-1847"*, en *"Federalismos latinoamericanos"*. Ob. Cit. Pág. 20.

El problema radicaba en que ninguno de estos estados estaba dispuesto a ceder su soberanía a la nueva nación constituida; es decir, la idea que pretendían ellos era que la nación asumiera la soberanía, pero la compartiera con estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente tocara a su administración y gobierno interior⁹¹.

Una vez dirimidos los problemas en cuanto a la titularidad de la soberanía, los estados partes se reunieron en un congreso constituyente el 7 de noviembre de 1823 y *acordaron que la soberanía pertenecía a los estados*, pero que delegaban ciertos atributos a la federación. Finalmente, la asamblea del congreso general constituyente aprobó el proyecto presentado el 3 de octubre de 1824 con el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual empezaría a regir a partir del día 4 de octubre de ese mismo año.

Esta constitución reconoció a 20 estados (Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Tejas, Durango, Guanajuato, Interno de Occidente, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Xalisco, Yucatán y De los Zacatecas) 4 territorios (Alta y Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México) y un Distrito Federal.

La Carta Magna en comento respondió a una realidad que se vivía en México: la necesidad de unir lo que estaba desunido. Asimismo, estableció la gobernabilidad sobre entidades federativas, a diferencia de lo que sucedió en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, que estableció el gobierno sobre los ciudadanos, inclusive al grado de llegar a cobrar impuestos directamente a éstos y no a los estados.

C) CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836 (SIETE LEYES).

Antonio López de Santa Anna, impulsado por el temor a la fragmentación territorial debido a la separación de Texas, favoreció a que el congreso ordinario

⁹¹ Ibidem. Pág. 23.

se convirtiera en constituyente y así poder implantar el centralismo en el país, hecho que lo llevaría a tener un mayor control sobre las partes integrantes de la hasta entonces Federación mexicana.

El 9 de septiembre de 1835, el congreso ordinario se declaró constituyente y el 23 de octubre de ese mismo año se expidieron las bases constitucionales que se conocerían como las Siete Leyes, debido a que fueron siete los decretos que integraron esta constitución, uno promulgado en 1835 y los otros seis promulgados en 1836. Dos artículos afectaban el funcionamiento de los estados:

"9º. Para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: éstas serán elegidas popularmente de modo y en el número que establecerá la ley y aquéllos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo, a propuesta de dichas juntas".

"10. El poder ejecutivo de los departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación"⁹².

Como se puede observar, por lo que toca a las juntas departamentales, se conservó un principio descentralizador muy importante, ya que *se le permitía al pueblo que votara para poder elegir a sus representantes*, aun cuando éstas dependían directamente del titular del ejecutivo de la nación.

D) BASES ORGÁNICAS DE 1843.

A finales de 1841, los altos jefes militares firmaron las *Bases de Tacubaya*, acuerdos en los que se estableció la suspensión del orden constitucional y la dictadura de Santa Anna "mientras se redactaba una nueva constitución".

⁹² Ibidem. Págs. 39 y 40.

Al año siguiente se instaló un congreso, cuya mayoría trató de establecer un gobierno moderado, pero sin que esa característica se reflejara en su nombre, y el cual garantizara libertades, derechos y la mínima autonomía departamental. Este congreso fue disuelto y en su lugar se nombró a una Junta de Notables, la cual se encargaría de redactar, al año siguiente, el proyecto que se conocería como las *Bases Orgánicas de 1843*.

Este proyecto no aceptó la descentralización administrativa de los departamentos propuesta en 1842, pero al derecho de las asambleas legislativas de proponer al presidente candidatos para gobernador se agregó el de elegir las dos terceras partes de los 73 senadores que había en ese entonces.

Es importante señalar que las propuestas señaladas en estas Bases no lograron concretarse, en virtud de que dicho proyecto nunca entró en vigor.

E) REFORMAS DE 1847.

El Pronunciamiento de la Ciudadela, acaecido en agosto de 1846, encabezado por el general Mariano Salas, solicitó la reunión de un nuevo congreso constituyente y el regreso de Santa Anna al poder. Este congreso inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846, y el 21 de mayo de 1847 se expidió el Acta de Reformas, cuyas características principales fueron:

- Restableció la Constitución de 1824 y, por ende, la restauración del federalismo como forma de gobierno.
- Reconoció las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad como derechos del hombre (artículo 5°).
- Restituyó a los estados, haciendo desaparecer los departamentos.

- Reiteró la separación de poderes y suprimió la vicepresidencia de la República (artículos 8° a 23).

Pero quizás la aportación más importante de este documento fue la implantación del juicio de amparo, impulsado por el jurista jalisciense Mariano Otero, ya que de esta manera se federalizó este sistema de control constitucional tan importante en el sistema jurídico mexicano actualmente⁹³.

Este proyecto de reformas, de igual manera que el del año de 1843, nunca tuvo vigencia.

F) CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

El 16 de junio de 1856 quedó formalmente instalado un nuevo congreso extraordinario constituyente, el cual formuló un proyecto y cuyo resultado sería la Carta Magna del 5 de febrero de 1857, de carácter federal y cuyas principales características en materia de federalismo fueron:

- Declaró que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.
- Adoptó la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, popular y federal.
- Dividió el ejercicio del Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- El congreso se constituyó con una sola Cámara de Diputados.
- Proclamó que los estados serían libres y soberanos en su régimen interior⁹⁴.

⁹³ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Ob. Cit. Págs. 93 y 94.

⁹⁴ SERRA ROJAS, Andrés, Ob. Cit. Págs. 284-287.

Como se puede apreciar, esta constitución no hizo mas que venir a reafirmar lo establecido por el Acta de Reformas de 1847.

G) CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.

Básicamente el federalismo plasmado en la Constitución de 1917 no difiere del de la Constitución de 1857, ya que los artículos correspondientes que hablan acerca de la forma de organización del Estado dicen exactamente lo mismo:

"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".⁹⁵

Se puede decir que la novedad del federalismo presente en esta Constitución de 1917 no estuvo orientada al ámbito político, sino al social.

Artículo 3º.- En materia educativa se crean dos esferas: una de la competencia de la federación y otra de la competencia de los estados.

Artículo 27, fracción I.- En materia de dotación de tierras para el campo, la competencia de los estados no era sólo verificar la validez o eventual restitución, sino también dar la titulación provisional de dichos recursos por parte del gobernador. La competencia federal era refrendar, definitivamente, la titulación provisional⁹⁶.

Artículo 123.- Estableció la capacidad de las legislaturas de los estados para legislar autónomamente, en materia de trabajo, a partir de las normas generales aprobadas por el congreso federal⁹⁷.

⁹⁵ HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia. "Federalismo y gobernabilidad en México". En "Federalismos latinoamericanos". Ob. Cit. Pág. 269.

⁹⁶ Ibidem. Pág. 275.

⁹⁷ Ibidem. Pág. 276.

No obstante los múltiples intentos que se han hecho por fortalecer el federalismo mexicano, el maestro Jorge Carpizo afirma que desde 1828 hasta la penúltima década de nuestro siglo, México no ha vivido un sistema federal, sino un centralismo atemperado en ocasiones y recrudecido en otras.

La afirmación anterior se basa en el hecho de que los gobernadores son designados generalmente por la voluntad del presidente y éstos a su vez nombran a los diputados locales a su libre arbitrio y la autonomía de los poderes legislativo y judicial no existe, ya que aquéllos son verdaderos reyecitos en sus estados⁹⁸.

⁹⁸ CARPIZO MACGREGÓR, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*. Sexta Edición. Editorial Porrúa. México. 1983. Págs. 249 y 250.

CAPÍTULO III.

MARCO JURÍDICO.

Federalismo y centralismo, como formas de organización estatal, están destinados a contribuir a los fines del Estado, tratando de lograr con ello la armonización de los intereses de quienes lo integran. Para esto, es fundamental que cualquiera que sea el sistema que predomine en un país, se encuentre debidamente regulado en sus ordenamientos jurídicos, desde el de mayor jerarquía hasta el de menor (pirámide jurídica kelseniana).

En nuestro país, el sistema de gobierno que nos rige; es decir, la República representativa, democrática y federal, está regulada primeramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, después en diversas Leyes Federales, e inclusive, en algunos Reglamentos de estas últimas. No obstante ello, existen otras leyes y ordenamientos que sin llegar a regular estrictamente el federalismo como estructura de gobierno, sí hacen alusión a él de manera directa o indirecta.

El propósito de este capítulo es hacer algunas consideraciones acerca de los artículos más importantes de nuestra legislación que hablan o hacen alusión al federalismo y, con ello, darnos cuenta de la trascendencia de éste en nuestro sistema jurídico, ya que se encuentra plasmado en un sinnúmero de artículos y es precisamente esto lo que le da solidez a las políticas descentralizadoras en México, y es ésta la base para vislumbrar mejores alternativas y nuevos rumbos en el camino hacia un mayor, más eficaz y equitativo desarrollo social.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

A) ARTÍCULO 27, PÁRRAFOS 4º Y 5º.

Estos dos párrafos del artículo 27 constitucional se escogieron para poder ejemplificar cómo actúa la federación en relación con el derecho de propiedad que ejerce sobre los recursos naturales terrestres y marítimos.

Supongamos que un particular quisiera explotar algún recurso natural, por ejemplo una mina. Éste tendrá que acudir ante la autoridad federal para obtener una concesión que le permita iniciar su explotación. Asimismo, cualquier acto que tenga que ver con los bienes propiedad de la nación tendrá que ventilarse ante autoridades federales y, por lógica consecuencia, los impuestos o derechos que generen esos actos terminarán en las arcas de la federación, hecho que más adelante criticaremos, porque desgraciadamente hay estados que aportan una cantidad considerable de recursos al erario federal debido a su gran variedad de recursos naturales; sin embargo, no se ven retribuidos en la misma proporción.

B) ARTÍCULO 40.

El artículo 40 de nuestra Constitución vigente nos habla de nuestra forma de gobierno, y nos dice lo siguiente:

"Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero

*unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental*⁹⁹.

Al leer este artículo se puede recordar la teoría del tratadista francés Alexis de Toqueville conocida como de la "cosoberanía", la cual afirma que tanto la federación como las entidades federativas son soberanas dentro de su competencia; es decir, poseen una parte de la soberanía¹⁰⁰.

Sin embargo, es importante mencionar que cuando nuestra Constitución habla de estados soberanos, se refiere únicamente en lo que respecta a su régimen interior; esto es, se concibe a las entidades federativas con plena *autonomía* para ejercer su gobierno y darse a sí mismas sus propias constituciones, sin depender jerárquicamente de la autoridad federal, al menos formalmente.

El maestro Jorge Carpizo hace una crítica a este artículo, argumentando que éste no es certero en virtud de que hace alusión a una división de la soberanía, lo cual resulta imposible en la práctica, ya que ésta es por esencia indivisible.

Lo que realmente sucede en México, al igual que en todo Estado federal, es la existencia de un solo poder, un gobierno, un orden jurídico, pero con el fenómeno de derecho administrativo conocido como *descentralización política*¹⁰¹. Esto es, la distribución del ejercicio del poder entre las distintas entidades federativas, con su respectivo ámbito de competencia.

⁹⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Segunda edición. Editorial Greca. México. 1997. Pág. 41.

¹⁰⁰ TOQUEVILLE, Alexis de. "*La democracia en América*", citado por Jorge Carpizo McGregor en "*La Constitución mexicana de 1917*". Ob. Cit. Pág. 232.

¹⁰¹ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "*Estudios constitucionales*". Segunda edición. Editorial La Gran Enciclopedia Mexicana. México. 1983. Pág. 96.

C) ARTÍCULO 41.

Por su parte, el artículo 41 de nuestra Constitución establece lo siguiente:

*"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"*¹⁰².

El primer párrafo de este artículo viene a confirmar lo establecido por el artículo 40 en lo que respecta a la soberanía, en virtud de que en la disposición en cita se aclara que la soberanía es una, cuyo titular es el pueblo, sólo que se ejerce por medio de dos grupos de órganos diferentes y en dos planos distintos: el nacional y el internacional se hace a través de los poderes federales, y en la esfera local por conducto de los poderes de los respectivos estados que actúan dentro de sus correspondientes territorios¹⁰³.

Según el maestro Jorge Carpizo, las características distintivas del Estado federal mexicano son las siguientes:

"1) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).

¹⁰² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ob. Cit. Pág. 42.

¹⁰³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, comentada por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero. Décimoprimer edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1997. Pág. 163.

2) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).

3) Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del estado federal (artículo 41).

4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124)¹⁰⁴.

Como se puede observar, nuestro marco jurídico constitucional señala, por lo que respecta a la división de competencias, que originalmente está reservada a los estados, pero delegan ciertas facultades a la federación, las cuales están estrictamente enumeradas en el artículo 73 de nuestra Constitución y sobre el cual se hacen algunas consideraciones.

D) ARTÍCULOS 73 Y 124.

El artículo 73 de nuestra constitución vigente habla de las facultades exclusivas de la Federación. Esta disposición está directamente relacionada con el contenido en el artículo 124, debido a que el primero enumera las facultades atribuidas a la Federación y éste menciona que las atribuciones que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

¹⁰⁴ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "Estudios constitucionales". Ob. Cit. Pág. 99.

El maestro Jorge Carpizo¹⁰⁵ enlista una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado federal, los cuales se ofrecen a continuación:

- 1) *Facultades atribuidas a la federación.*- Por lo que respecta a este punto, las facultades atribuidas a la federación se encuentran enunciadas de dos maneras:
 - a) De manera expresa.- Las atribuciones de la federación (artículo 73 constitucional).
 - b) De manera tácita.- Las prohibiciones que tienen las entidades federativas (artículos 117 y 118 constitucionales).

- 2) *Facultades atribuidas a las entidades federativas.*- Sobre este aspecto, hacemos alusión al artículo 124 constitucional, el cual señala la competencia de origen de las entidades federativas y señala que todo lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas.

*"Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados"*¹⁰⁶.

- 3). *Facultades prohibidas a la federación.*- Anteriormente, el artículo 130 de nuestra Carta Magna establecía una prohibición a la federación y que textualmente decía:

¹⁰⁵ Ibidem. Pág. 99.

¹⁰⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ob. Cit. Pág. 153.

"Artículo 130.- ...

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión.

... ¹⁰⁷.

4) *Facultades prohibidas a las entidades federativas.*- Estas facultades pueden ser de dos clases:

a) Absolutas.- Actos que jamás podrán realizar las entidades federativas (artículo 117 constitucional). Por ejemplo, acuñar moneda.

b) Relativas.- Actos que un principio están prohibidos a las entidades federativas, pero que con la autorización del Congreso federal sí los pueden llevar a cabo (artículo 118 constitucional). Por ejemplo, tener tropa permanente o buques de guerra.

5) *Facultades coincidentes.*- Son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar.

a) Amplia.- Establece facultades para ejercerse de manera coordinada por parte de la federación y sus entidades.

"Artículo 18.- ...

...

...

¹⁰⁷ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "Estudios constitucionales". Ob. Cit. Pág. 100.

La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

...¹⁰⁸.

b) Restringida.- Establece facultades para ejercerse de manera coordinada por parte de la federación y sus entidades, pero una de ellas establecerá los lineamientos.

"Artículo 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

...¹⁰⁹.

Por otra parte, la fracción VIII de este mismo artículo establece la coordinación por parte de la Federación respecto de las políticas educativas en toda la República:

"Artículo 3º.-...

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan

¹⁰⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ob. Cit. Pág. 15.

¹⁰⁹ Ibidem. Pág. 5.

cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan"¹¹⁰.

6) *Facultades coexistentes*.- Son aquellas en las que una parte de la misma compete a la Federación y la otra a las entidades federativas. Por ejemplo, el artículo 73 de nuestra Constitución establece la facultad del Congreso federal para legislar sobre salubridad general y sobre vías generales de comunicación, luego entonces, se entiende que la facultad para legislar sobre estos dos rubros en materia local es el Congreso respectivo de cada una de las entidades federativas.

7) *Facultades de auxilio*.- Son aquellas que establecen la ayuda o auxilio por parte de una autoridad Federal a una local o a la inversa, por disposición constitucional. Por ejemplo, el último párrafo del apartado "A" del artículo 123 de nuestra Constitución establece, entre otras cosas, que *"respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en sus centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente"*¹¹¹.

Este auxilio constitucional laboral se lleva a cabo formalmente mediante los Convenios de Coordinación celebrados entre las Delegaciones Federales del Trabajo localizadas en los estados de la República y las autoridades locales del trabajo respectivas.

¹¹⁰ Ibidem. Págs. 7 y 8.

¹¹¹ Ibidem. Pág. 150.

8) *Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.-* Este punto se refiere a que nuestro máximo órgano del Poder Judicial de la Federación puede llegar a modificar alguna de las facultades enlistadas anteriormente.

2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

A) ARTÍCULO 1º.

Esta Ley, como su nombre lo indica, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal. Asimismo, menciona a las entidades que la conforman, sus funciones y relaciones entre ellas. En su primer artículo indica su integración, y a la letra dice:

"Artículo 1º.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de

seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal"¹¹².

Este artículo tiene su fundamento en el artículo 90 constitucional y nos establece la forma de organización de la administración pública federal, que será centralizada y paraestatal.

Al hablar de la organización de la administración pública federal, lógicamente que nos estamos refiriendo a un ámbito de competencia, de las dos que existen en un Estado federal. Sin dejar de restarle importancia al federalismo en el ámbito de competencia local, creemos importante primeramente hacer algunas consideraciones respecto de la descentralización que existe en la administración federal, tomando en cuenta los conceptos vertidos en el primer capítulo de este trabajo, ya que de una u otra forma las políticas que se han seguido tanto en la administración centralizada como en la paraestatal han venido a contribuir al fortalecimiento del federalismo y, como consecuencia, al desarrollo social del país.

B) ARTÍCULO 17.

Por lo que respecta a la administración centralizada, el artículo 17 de la Ley en cita señala un punto muy importante en materia de descentralización, gramaticalmente hablando:

"Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los

¹¹² LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Décimocuarta edición. Editorial Delma. México. 1996. Pág. 1.

*Departamentos administrativos podrán contra con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables*¹¹³.

El hecho de que las autoridades centrales de nuestro país puedan contar con órganos desconcentrados es un gran avance para lograr el mejor y más eficiente despacho de los asuntos de su competencia, y más aún, si esos órganos se localizan a lo largo de todo el territorio nacional.

No es lo mismo que un ciudadano que se dedique a la pesca y que resida en el estado de Tamaulipas tenga que acudir ante la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca hasta la ciudad de México para ver lo relacionado con un asunto que se desarrollará en el territorio de su estado, que acudir ante una Delegación Federal de la mencionada Dependencia en su ciudad de origen, o bien, ante una Subdelegación de la misma. Afortunadamente estos problemas que en antaño eran muy comunes, actualmente se han visto reducidos gracias a los *Acuerdos Delegatorios de Facultades* que han celebrado las autoridades federales centrales con los titulares de los órganos desconcentrados aludidos.

C) ARTÍCULO 45.

Es en el ámbito de la administración paraestatal en donde podemos localizar con mayor nitidez a la descentralización como forma de organización de la

¹¹³ *Ibidem.* Pág. 5.

administración pública, y no sólo que desde el punto de vista gramatical, sino también jurídico.

El artículo 45 de la Ley en comento define a los organismos descentralizados de la siguiente manera:

"Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten"¹¹⁴.

Sobre esta disposición es muy importante señalar la trascendencia de la creación no sólo de estos organismos, sino en general de las demás entidades que integran la administración paraestatal, en virtud de la autonomía que guardan respecto de la autoridad central al no depender directamente de ésta, lo cual es fundamental para el fortalecimiento del federalismo en México.

3. LEY DE PLANEACIÓN.

A) ARTÍCULO 1º.

"Artículo 1º.- Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

¹¹⁴ Ibidem. Ob. Cit. Pág.

I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal.

...

III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

...¹¹⁵ .

Esta Ley básicamente establece las directrices o lineamientos a seguir por lo que se refiere a la planeación del desarrollo nacional, los cuales tienen su fundamento, como ya se señaló anteriormente, en nuestra Constitución.

Por otro lado, señala los elementos que deberá contener el Plan Nacional de Desarrollo, así como las estrategias de coordinación que establecerá el titular del Ejecutivo Federal con las demás entidades de la administración pública federal y los estados de la República, para la mejor consecución de los fines plasmados en nuestra Carta Magna.

B) ARTÍCULO 2º.

"Artículo 2º.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la actividad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Parar, ello estará basada en los siguientes principios:

¹¹⁵ LEY DE PLANEACIÓN. Décimocuarta edición. Editorial Delma. México. 1996. Pág.93.

...

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

...

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;

...¹¹⁶.

La fracción II de este artículo viene a reafirmar los principios constitucionales que se deben de tomar en cuenta al estructurar la planeación nacional; la fracción V postula la piedra angular de este trabajo, en virtud de que hace hincapié en el fortalecimiento del desarrollo social a través del fortalecimiento del federalismo y de la descentralización.

C) ARTÍCULO 14.

"Artículo 14.- La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

...

II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración

¹¹⁶ Ibidem. Págs. 93 y 94.

pública federal, y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;

III. Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República,
...¹¹⁷.

Estas facultades que le correspondían a la Secretaría de Programación y Presupuesto, pasaron a ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales están establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; sin embargo, creemos que la razón por la cual se plasmaron en la Ley de Planeación es porque en todo el artículo en general se detallan más las características con que deberá contar el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a su elaboración, contenido, ejecución y evaluación.

D) ARTÍCULO 20.

"Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta ley.

...¹¹⁸.

¹¹⁷ Ibidem. Págs. 97 y 98.

¹¹⁸ Ibidem. Pág. 100.

Consideramos que la participación de los diversos sectores de la población es fundamental para diseñar un plan de desarrollo acorde sus necesidades. Desgraciadamente, se puede observar en la práctica que no obstante a veces el cabal seguimiento de estas directrices por parte de los gobernantes, no ha resultado suficiente para lograr un desarrollo sustentable de la población, en virtud de que quizás se da mucho énfasis a dichas consultas, pero es al momento de llevar a cabo la ejecución de los programas cuando aparece una excesiva estructura burocrática que impide optimizar el destino de los recursos otorgados para dichos fines. Más adelante, al analizar las ventajas de la descentralización, ahondaremos al respecto.

E) ARTÍCULO 33.

"Artículo 33.- El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios"¹¹⁹.

Lo asentado en este artículo es de gran trascendencia, debido a que tanto las entidades federativas como los municipios son las instancias más adecuadas para hacer llegar al Ejecutivo Federal las necesidades reales de la población. Sin embargo, consideramos que no es correcta la utilización del verbo *podrá* en este

¹¹⁹ Ibidem. Pág. 104.

precepto, virtud de que, sin objetar el empeño que muestre el órgano ejecutivo federal en dar a los estados y municipios la participación que les corresponda para el logro de los objetivos plasmados en el plan nacional de desarrollo, se puede prestar a que en determinado momento se utilice en contra de alguna entidad federativa o municipio, ya que el verbo *podrá* faculta, mas no obliga.

Este caso planteado quizás sea muy remoto, pero creemos que sería más conveniente cambiar el verbo aquí utilizado por de *deberá*. En este sentido, el artículo de referencia quedaría como sigue:

"Artículo 33.- El Ejecutivo Federal deberá coordinarse con los gobiernos de las entidades federativas a efecto de que estos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios".

4. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

Una vez analizadas las formas de organización de la administración pública federal, en lo que concierna al federalismo, entraremos a un estudio más minucioso de la naturaleza de las entidades que integran la administración paraestatal y la manera en que influyen al fortalecimiento del federalismo en nuestro país.

A) ARTÍCULO 1º.

El segundo párrafo del artículo 1º de la Ley en comento define a las entidades paraestatales, y textualmente nos dice que:

"Artículo 1º.- ...

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto a unidades auxiliares de la administración pública federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda"¹²⁰.

Es importante señalar el calificativo que este párrafo les otorga a estas entidades en el sentido de que las denomina "unidades auxiliares de la Administración Pública Federal", en virtud de que éstas surgen con motivo o ante la imposibilidad por parte de la autoridad central de atender una gran cantidad de asuntos, y es por ello que se ve ante la necesidad de descentralizar una serie de funciones a dichas entidades, contribuyendo con ello al mejor desarrollo de sus actividades.

B) ARTÍCULO 8º.

El artículo 8º de la misma Ley menciona algo muy importante en materia de coordinación de sectores de la administración pública paraestatal:

¹²⁰ LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. Décimocuarta edición. Editorial Delma. México. 1996. Pág. 49.

"Artículo 8º.- Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la ley"¹²¹.

Aquí cabe hacer alusión a lo que mencionamos en el punto número 2 de este capítulo en el sentido de que las entidades de la administración pública paraestatal no dependen directamente de la autoridad central (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos), pero sí lo hacen indirectamente, en virtud de que siempre tendrán que rendirle cuentas a alguien y no actuar sin coordinación alguna con determinada autoridad central.

Aunque el fin último de la creación de las entidades paraestatales es otorgarles plena autonomía en lo que respecta a su funcionamiento interno, también es lógico pensar que éste no se pueda llevar a cabo en un ambiente de aislamiento total y de plena arbitrariedad. Es por ello que se faculta a los titulares de las Secretarías de Estado para que establezcan la *coordinación de políticas federales* entre éstas y las entidades paraestatales que pertenezcan a cierto sector, ya sea educativo, cultural, energético, de seguridad social, etc., para que se cumplan de una manera más eficiente las políticas de desarrollo social que determina el titular del Ejecutivo Federal.

¹²¹ Ibidem. Pág. 51.

C) ARTÍCULO 11.

Siguiendo con el análisis de la misma Ley, el artículo 11 nos habla de la autonomía de gestión con que cuentan las entidades en cuestión, y a la letra dice:

"Artículo 11.- Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la administración pública"¹²².

Este artículo viene a confirmar lo antes comentado en el sentido de la autonomía de que gozan las entidades de la administración pública paraestatal, pero sin desviarse de los objetivos fijados por la autoridad central.

5. REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

Las consideraciones vertidas por el expresidente Carlos Salinas de Gortari, en la exposición de motivos del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales¹²³ son muy claras y certeras en el sentido de pretender impulsar, modernizar y fortalecer este sector tan importante de nuestro país (paraestatal) para convertirlo en un instrumento más eficiente, eficaz y productivo, capaz de

¹²² Ibidem. Pág. 52.

¹²³ REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. Ob. Cit. Págs. 75 y 76.

responder a los nuevos requerimientos del desarrollo económico y social de nuestra patria.

Para lograr esto, una de las políticas que se consideró importante fue la de *consolidar la autonomía de gestión de las entidades paraestatales* y avanzar en la *desregulación de sus actividades y en la simplificación del orden jurídico que las rige*¹²⁴, es decir, disminuir la realización de trámites administrativos para facilitar al particular la realización de los mismos, mediante la eliminación de disposiciones jurídicas obsoletas.

A) ARTÍCULO 6°.

El capítulo II del ordenamiento en cita se intitula: *De la constitución y extinción de las entidades*. La que nos interesa estudiar a nosotros en este momento es la extinción y, dentro de ella, a la *desincorporación*. Para ello nos permitimos transcribir el artículo 6° del mencionado Reglamento, que a la letra dice:

*"Artículo 6°.- La desincorporación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, se llevará a cabo mediante la disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación, o bien, mediante transferencia a las entidades federativas"*¹²⁵.

La desincorporación que se hace de las entidades paraestatales a través de la transferencia de éstas a los gobiernos locales es un punto muy importante para el fortalecimiento del federalismo en México, ya que mediante este tipo de acciones se delegan un sin fin de facultades a estas entidades para que puedan desarrollar

¹²⁴ Loc. Cit.

¹²⁵ Ibidem. Pág. 77.

sus funciones dentro de la jurisdicción de cada entidad federativa, lo cual conduce necesariamente al desahogo de actividades en el centro de la República y a una mayor agilización por parte de los organismos que prestan estos servicios, fortaleciendo con ello su *autonomía de gestión*.

B) ARTÍCULO 11.

Este artículo viene a complementar lo que menciona el artículo 6° del Reglamento en cita, pues nos indica de qué manera se realizará la referida desincorporación de las entidades paraestatales:

“Artículo 11.- Para llevar a cabo la transferencia de entidades a los gobiernos locales, la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la intervención de la coordinadora de sector elaborará y formalizará con las entidades federativas los acuerdos de coordinación respectivos en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, a fin de establecer las acciones que conforme a la naturaleza de la entidad de que se trate, deban efectuarse.

... »¹²⁶.

El primer comentario que se tiene que realizar sobre este artículo es el referente a la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la absorción de algunas de sus funciones por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las que se encuentra precisamente la relativa a la desincorporación de entidades de la administración pública paraestatal. Es por ello que cualquier alusión que se haga a la anterior Secretaría, se hará con la denominación actual.

¹²⁶ Ibidem. Pág. 80.

Asimismo, es importante aclarar que a partir de 1993 los Convenios Únicos de Desarrollo que menciona este artículo cambiaron su denominación por la de Convenios de Desarrollo Social, aunque en sustancia siguen siendo los mismos. Estos acuerdos de coordinación a que hace alusión este artículo se han llevado a cabo en gran número en las dos últimas administraciones sexenales de nuestro país y con ello se le ha dado un fuerte impulso a la descentralización administrativa y, por ende, al federalismo.

Es dentro del marco de los actuales Convenios de Desarrollo Social en donde se lleva a cabo una de las formas de desincorporación de las entidades de la administración pública paraestatal, mediante la transferencia de éstas a los gobiernos locales. Esto se cristaliza o se lleva a la práctica a través de los acuerdos de coordinación que se celebran entre autoridades centrales y locales.

Este artículo hace alusión de manera genérica a la transferencia a los gobiernos locales de cualquier entidad paraestatal; sin embargo, hay dos casos específicos que se refieren a organismos públicos descentralizados que pasaron a formar parte de la administración de las entidades federativas y que pueden servir mucho para ejemplificar este proceso.

El primero de ellos es el caso del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el cual, originalmente contaba con órganos desconcentrados en las diversas entidades de la República Mexicana, pero dependían directamente de su autoridad central, localizada en el Distrito Federal. Posteriormente, cada representación del DIF en los estados del país pasó a ser un organismo público descentralizado de carácter local, logrando con ello tener más autonomía de gestión y no depender tanto de la autoridad central, la cual ahora sólo se encarga de coordinar los planes y programas generales, más no los locales.

Es por ello que actualmente su manejo está totalmente a cargo de la autoridad local, en virtud de haberse firmado un acuerdo de coordinación entre las autoridades centrales y locales de este organismo.

Otro ejemplo que se puede mencionar es el del Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) más reciente y no menos importante que el anterior.

La federalización del CONALEP consistirá (todavía está en proceso) en la creación de un Sistema Nacional de Colegios integrado en dos niveles de competencia: uno federal y otro local.

El organismo rector a nivel nacional (organismo público descentralizado de carácter federal) será el encargado de supervisar y coordinar los esfuerzos de los organismos locales.

Por lo que respecta al nivel de competencia estatal, las antiguas representaciones estatales del CONALEP pasarán a ser organismos públicos descentralizados de carácter local, los cuales coordinarán el trabajo de todos los planteles que existan en las entidades federativas, logrando con esto la descentralización de funciones, recursos y programas, entre otras cosas.

La importancia del artículo en cuestión radica en que nos muestra con nitidez el cómo se puede encausar el desarrollo social de las regiones del país, sobre todo de las más alejadas, ya que son éstas las principales víctimas de la centralización y, al concretarse este tipo de acuerdos se atienden de una manera más rápida y eficaz los problemas de una región específica al no tener que depender tanto de

una autoridad central, ya sea en el rubro social, educativo, político, económico, etc.

6. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

A) CONSIDERACIONES GENERALES.

En nuestro país, los planes o estrategias de desarrollo se diseñan cada seis años, esto quiere decir que es al inicio de cada administración, en los tres niveles de gobierno que existen, cuando se marcan las directrices a seguir durante el sexenio (nivel federal y estatal) o trienio (nivel municipal) que inicia.

La obligación de elaborar una Plan Nacional de Desarrollo a cada administración federal en nuestro país se encuentra establecida en el artículo 26 de nuestra Constitución, el cual, a la letra dice:

"Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

*En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.*¹²⁷

Este artículo, por así decirlo, le da origen al Plan Nacional de Desarrollo, ya que impone como obligación a quienes estén a cargo de la administración del Estado, la elaboración de aquél. Ahora bien, una vez terminado, corresponde al presidente de la República en turno, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política, promulgarlo y ejecutarlo, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

¿Qué se pretende afirmar con esto? Se pretende afirmar que al publicarse el Plan Nacional de Desarrollo en el Diario Oficial de la Federación adquiere el carácter de obligatorio en todos sus aspectos, lo cual significa que los programas que se

¹²⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ob. Cit. Pág. 22.

diseñen o implanten durante la administración en turno tendrán que hacerse con estricto apego a él.

Una vez esgrimidas estas consideraciones generales, entraremos a un modesto análisis del actual Plan Nacional de Desarrollo en lo que respecta al federalismo, a la descentralización y al desarrollo social.

B) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1995-2000).

El 31 de mayo de 1995 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuya elaboración estuvo a cargo de la administración del actual presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.

En la exposición de motivos se establece, entre otros puntos, que el Plan:

“... se sustenta, entre otros principios fundamentales, en el ejercicio efectivo de la soberanía e independencia nacionales, la consolidación de la democracia y la legalidad como sistema de vida, el fortalecimiento del pacto federal y el municipio libre...”¹²⁸.

Este párrafo sustenta lo asentado en el inciso B) del numeral 4 de este capítulo, en el sentido de afirmar que en los dos últimos sexenios de nuestro país se le ha dado un gran impulso al federalismo, cuando menos formalmente hablando, en virtud de que en los textos de los Planes de Desarrollo de las dos últimas

¹²⁸ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, en “Introducción al derecho económico”, de Jorge Witker V. Editorial Harla. México. 1995. Pág. 226.

administraciones federales se puede apreciar una reiterada referencia a mecanismos destinados a fortalecer el Pacto Federal.

De una manera general, cinco de los siete artículos de los que consta el Plan hablan acerca de la *coordinación con que deberán contar las dependencias y entidades de la administración pública federal* para el mejor logro de los objetivos de éste, ajustando sus acciones a los principios, estrategias y prioridades que se establecen en él.

El artículo quinto menciona la coordinación entre autoridades locales y federales al celebrar convenios de desarrollo, y dispone:

“Artículo quinto.- En los convenios de desarrollo social que anualmente suscriben los ejecutivos federal y estatales, se incorporarán los compromisos y acciones orientados al cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en los que se dará la participación que corresponda a los municipios”¹²⁹.

Estos convenios de desarrollo no se refieren propiamente a los *Convenios Únicos de Desarrollo* de los que habla el artículo 11 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; sin embargo, también son pieza fundamental para fortalecer el Pacto Federal, en virtud de que mediante ellos se establecen políticas encaminadas a proveer el mejor desarrollo de las comunidades que usualmente han sido marginadas o se han visto afectadas por el excesivo centralismo que ha predominado en nuestro país.

¹²⁹ Loc. Cit.

Por otra parte, el párrafo 21 de la Introducción del Plan establece lo siguiente:

*"El plan propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional"*¹³⁰.

Es precisamente este párrafo el que explica de manera muy general los principios postulados en este trabajo, el fortalecimiento de los estados y municipios y el fomento a la descentralización y el desarrollo regional, sólo que nosotros enunciamos el fortalecimiento de los organismos descentralizados (además de los estados y municipios) y su contribución al desarrollo social en México.

C) POR UN NUEVO FEDERALISMO.

Dentro del contenido del Plan Nacional de Desarrollo, el federalismo está enmarcado en el capítulo 3 de éste (de los cinco que lo integran) y específicamente en el punto No. 8.

De manera general, establece 4 puntos importantes, los cuales se resumen a continuación:

- Un federalismo renovado es la mejor manera de fortalecer la democracia.
- El nuevo federalismo debe reconocer la autoridad de las comunidades políticas y respetar sus ámbitos de competencia.

¹³⁰ Ibidem. Pág. 229.

- *El federalismo generará las instituciones adecuadas para atender la especificidad de los problemas locales.*
- El nuevo federalismo coadyuvará a una mejor coordinación entre los estados y municipios en las acciones del gobierno (relacionado con el segundo punto)¹³¹.

De estos cuatro puntos, el que más interesa ahora es el tercero en virtud de que es precisamente éste el objetivo de la descentralización, el lograr una atención más rápida y eficaz de los problemas locales mediante la creación de instancias más accesibles a sus habitantes y que exista una mayor autonomía en la toma de decisiones.

1. ESENCIA COMPENSATORIA DEL PACTO FEDERAL.

En este punto se menciona que el *pacto federal* fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la federación, no para perpetuar contrastes y rezagos. Su propósito es ser un eficaz *instrumento de redistribución de los recursos y las oportunidades*¹³².

2. REDISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

Se propone la *redistribución de autoridad; responsabilidades y recursos del gobierno federal mediante la descentralización de funciones, recursos fiscales y*

¹³¹ Ibidem. Págs. 255 y 256.

¹³² Ibidem. Pág. 256.

*programas públicos hacia los estados y municipios; bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios a las comunidades*¹³³.

3 DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALIZACIÓN DE FUNCIONES.

Se destaca el *fortalecer la descentralización de funciones gubernamentales para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población; ejemplo de ello son los casos planteados en el punto 4, inciso B) de este capítulo*¹³⁴.

4 SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

Se plantea *apoyar las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingresos*. Asimismo, se propone reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas; en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas¹³⁵.

5 VIDA MUNICIPAL.

En términos generales se proponen *mecanismos para fortalecer al municipio como base sólida de un gobierno estatal sólido*, siempre tomando en cuenta que el municipio es el espacio de gobierno con mayor vinculación a las necesidades básicas de la población y el más representativo de las distintas comunidades. Para ello se establece como prioridad *ampliar los causes para que las comunidades*

¹³³ Loc. Cit.

¹³⁴ Loc. Cit.

¹³⁵ Loc. Cit.

*participen más activamente en la definición de los programas sociales de mayor importancia*¹³⁶.

¹³⁶ Loc. Cit.

CAPÍTULO IV.

DESCENTRALIZACIÓN: POLÍTICA PÚBLICA FUNDAMENTAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL DE MÉXICO.

1) CONSIDERACIONES GENERALES.

Cuando una sociedad avanza en el desarrollo e implantación de nuevas tecnologías, necesariamente se experimenta un progreso en el ámbito económico, mas no en el social, ya que el hecho de que se generen mayores cantidades de bienes y servicios no garantiza que éstos se encuentren distribuidos equitativamente. Esto se debe a que no todos los sectores de la población tienen acceso o se ven beneficiados directamente con dichos cambios, y son precisamente las clases sociales económicamente más débiles las que menos provecho reciben.

Por otro lado, cuando una sociedad se preocupa por establecer políticas encaminadas a lograr un progreso estructural es muy probable que se obtenga un mayor grado de desarrollo social que cuando se implantan nuevas tecnologías. Es aquí en donde tiene cabida la descentralización como política de desarrollo social, en virtud de que ésta constituye uno de los mecanismos más eficaces para involucrar mayormente a todos los integrantes de la sociedad y, por lógica consecuencia, hacer llegar a las clases sociales económicamente más desprotegidas los beneficios derivados de dicho progreso.

Es importante señalar que tanto el federalismo como forma de organización estatal y la descentralización como política estructural tienen una base sólida en los distintos ordenamientos jurídicos de nuestro país, desde la Constitución hasta leyes federales y orgánicas, por lo que recalcamos el hecho de que *lo importante*

para tomar decisiones favorables al desarrollo social no radica en llevar a cabo reformas significativas a nuestra legislación, sino más bien se trata de una cuestión de ajustes a las normas ya existentes y trabajar con ahinco y esmero para lograr su cabal cumplimiento y tratar de que no se ubiquen en el calificativo de ser "letra muerta".

Asimismo, cabe hacer mención que la propuesta de implantación de la descentralización como política de desarrollo social no debe basarse simple y llanamente en las carencias o ineficacias de la administración centralizada, sino que debe demostrarse el porqué mejora el proceso de toma de decisiones.

Es por ello que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos postula tres principios fundamentales para sostener lo anteriormente expuesto¹³⁷:

a) *La descentralización permite un mejor análisis de las necesidades.*- Se afirma que al acercar el lugar de la toma de decisiones a las comunidades más alejadas de los lugares en donde normalmente se suelen tomar, se logra una percepción más clara de las necesidades y un mejor control sobre los recursos utilizados para cumplir con dichas demandas. Sobre este punto se ofrecen dos ejemplos:

1. *La relación entre la calidad del agua y los servicios de salud.*- Si estos aspectos se manejaran a nivel central, existiría una discordancia entre los programas de servicios de salud por un lado y de tratamiento de agua por el otro. En cambio, un manejo descentralizado hace posible la definición de estrategias más congruentes a nivel local, así como el desarrollo de

¹³⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS.
"Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo".
México. 1998. Pág. 75.

programas de salud y de tratamiento de aguas que se apoyen mutuamente. Por ejemplo, en una epidemia de cólera, la solución del problema a través de un enfoque descentralizado sería más efectivo.

2. *Alimentos distribuidos por el DIF.*- Anteriormente esta ayuda en especie se planeaba a nivel central, existiendo, por consiguiente, una falta de adaptación entre las necesidades de alimentos requeridos y los distribuidos por lo que una parte considerable de la misma no se utilizaba. Al descentralizar este programa a nivel estatal¹³⁸ se redujo el desperdicio.

b) *La descentralización estabiliza el entorno de los responsables en la toma de decisiones.*- Con frecuencia, los funcionarios responsables de la toma de decisiones se ven bastante limitados en esa facultad, debido a los constantes cambios en las leyes o reglamentos, lo que ocasiona que se invierta gran parte de su tiempo en la adaptación a la nueva legislación. Asimismo, ante los constantes cambios en los presupuestos específicos, no conocen la cantidad de recursos con los que puedan contar en el futuro.

Es por esta razón que aunque se considera necesaria la existencia de una regulación jurídica para el desarrollo normal de las actividades de los funcionarios públicos, se estima que es menester estabilizar el entorno reglamentario para permitir la toma de decisiones de una manera más flexible.

c) *La descentralización permite tomar en cuenta la diversidad y las diferencias.*- En la mayoría de los casos, la toma de decisiones a nivel central propicia el crecimiento de las diferencias entre las áreas o regiones más fuertes y las más débiles, por lo que un sistema más descentralizado de

¹³⁸ Ver capítulo 3, numeral 5, inciso B de este trabajo.

financiamiento y de toma de decisiones seguramente redundará en una mejor distribución de los recursos de la federación para favorecer el desarrollo social de las zonas más marginadas del país.

Por otro lado, muchos de los analistas coinciden que con la descentralización se multiplican los niveles de toma de decisiones, lo que genera importantes costos administrativos; sin embargo, afirman que una descentralización bien diseñada puede llevar a ganancias en eficiencia y productividad en momentos en que estas son vitales para la economía¹³⁹.

2) ÁMBITO ECONÓMICO.

Mientras que en la mayoría de los países cuyo sistema de organización estatal es la República federal el monto del gasto del gobierno central es menor al 50 ó 60 por ciento del gasto público total, en México el monto respectivo es cercano al 80 por ciento, hecho que nos indica que todavía falta mucho por hacer para disminuir el alto centralismo económico que existe en nuestro país.

¹³⁹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS.
"Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo".
México. 1998. Pág. 80.

Cuadro 1. Gasto por nivel de gobierno.
(miles de millones de N\$, 1991).

		%
Total gobierno federal	224.4	80.40
Estados	34.7	12.45
Municipios	10.3	3.69
Distrito Federal	9.6	3.44
Fuente: Datos del INEGI (1994); Poder Ejecutivo Federal (1994); Connolly (1995 p. 30).		

Sin embargo, este hecho no responde a una obra de la casualidad, sino que responde al hecho de que también en el rubro correspondiente a ingresos existe una gran disparidad por lo que toca a los tres niveles de gobierno, como se puede apreciar en el cuadro No. 2.

Cuadro 2. Ingresos brutos del sector público por nivel de gobierno (%).

	1990	1991	1992	1993
Total gobierno federal	82.4	82.4	79.8	75.0
Estados	14.4	14.3	16.9	21.0
Municipios	3.2	3.3	3.3	4.0
Fuente: Datos del INEGI 1991, 1994 y 1995.				

Este cuadro nos muestra que se ha logrado disminuir el porcentaje de ingresos del gobierno federal gracias al aumento del porcentaje de ingresos de los estados y municipios, lo cual representa un paliativo para seguir trabajando en pro de la descentralización en el ámbito económico.

No obstante lo anterior, es un hecho palpable que en México todavía hace falta mucho por hacer en materia de descentralización económica.

Ahora bien, ya se dijo que la descentralización permite un mejor análisis de las necesidades de la población, pero para poder vislumbrar los beneficios de ésta es indispensable allegar de recursos a la autoridad encargada de tomar las decisiones, que no dependa tanto de recursos centrales y con ello lograr una mayor autonomía. ¿Qué queremos decir con esto? que para poder concretar una verdadera descentralización es indispensable iniciar con el aspecto económico, y es por ello que nos permitimos hacer las siguientes consideraciones.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, establece el otorgamiento de recursos económicos por parte de la Federación a las entidades federativas y municipios vía participaciones. Actualmente esas aportaciones ascienden al 20% del ingreso total participable. Este porcentaje se distribuye entre los estados de la siguiente manera: 45.17% se asigna en función de la población de la entidad con relación al total nacional; otro 45.17% de acuerdo a los montos recaudados por las entidades (impuestos sobre autos nuevos, tenencia e impuestos especiales sobre productos y servicios) y el 9.66% restante se fija tomando en consideración la relación inversa de las participaciones anteriores. De igual manera, los gobiernos estatales están obligados a repartir al menos el 20% de esas participaciones a sus municipios¹⁴⁰.

Por otro lado, los ingresos participables a estados y municipios tuvieron un incremento del 5.85 % con relación al porcentaje que representan del total de los ingresos participables de 1995 a 1996, ya que pasaron de representar el 22.95 % de dicho presupuesto, al 28.80 %; sin embargo, tomando en cuenta la inflación de 1995, dichas participaciones tuvieron una disminución real de más del 12 %¹⁴¹,

¹⁴⁰ GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. "Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo", en *"Políticas públicas y sociedad"*. Publicación semestral. Departamento de política y cultura de la división de ciencias sociales y humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Xochimilco. No. 7. México. Otoño. 1996. Pág. 104.

¹⁴¹ *Ibidem*. Pág. 110.

por lo que *recalcamos el hecho de que el apoyo que se otorga a las entidades federativas por este mecanismo no debe limitarse a incrementar dichos montos en números corrientes (términos relativos), sino tomando en cuenta el índice de inflación por año (términos reales).*

Según algunos estudios realizados, el hecho de que los recursos propios de las autoridades locales en México sea muy reducido ha traído como consecuencia una serie de problemas, entre los que destacan:

1. *Los estados y municipios prácticamente no tienen autonomía financiera.-*

Según información presentada por el articulista Ernesto Sarabia en el periódico Reforma, las principales fuentes de ingresos que tienen las entidades federativas son las participaciones federales, las cuales ascendían hacia el año de 1995 al 70.6 por ciento del total, habiendo estados como el de Nuevo León en el que esta cifra alcanzaba el 83% de sus ingresos, controlando tan solo el 17 % de ellos a nivel local¹⁴².

2. *Los estados y los municipios no están en posición de compensar o siquiera*

manejar los efectos de las variaciones en los montos de subsidios federales.- Sobre todo en el caso de una crisis macroeconómica. Por su parte, los recursos federales están considerablemente más equilibrados. Entre 1994 y 1995 las participaciones federales sufrieron una disminución en términos reales del 12.1 %, los ingresos fiscales disminuyeron un 3.4 % a nivel nacional y el nivel de recaudación de estados y municipios también mostró una notable disminución¹⁴³.

¹⁴² SARABIA, Ernesto. "Buscando el equilibrio". *Reforma*. Diario. México. 26 de mayo de 1998. Pág. 5A.

¹⁴³ GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. "Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo", en *Políticas públicas y sociedad*. Ob. Cit. Pág. 109.

3. *Los estados y municipios, al tener poca flexibilidad presupuestal, difícilmente pueden desempeñar su papel de inversionistas en infraestructura local.*- Es decir esta circunstancia no les permite favorecer a las empresas de sus propios estados, por lo que la contratación a cargo de la federación (centralización de los contratos) tiende a favorecer a las grandes empresas. Prueba de ello es que de la inversión ejercida en 1994 por los tres niveles de gobierno, el 85 % correspondió a la federación.

Ahora bien, de lo hasta ahora asentado, se colige que desde el punto de vista económico se pueden obtener mejores resultados en el desarrollo social al descentralizar recursos y otorgarles mayor autonomía financiera a las autoridades locales. Sin embargo, al instrumentar los mecanismos para lograr tales fines nos enfrentamos a dos grandes problemas:

- a) *La heterogeneidad de las autoridades locales para distribuir los ingresos recibidos de la federación.*- Por lo que respecta a la distribución de las participaciones estatales a los municipios no existe un criterio homogéneo en el país, en virtud de que sólo 16 estados poseen una Ley de Coordinación que establezca claramente las formas de asignación de dichos recursos, lo cual viene a provocar que en prácticamente la mitad de las entidades federativas del país esta asignación se haga de manera discrecional. Es por ello que *consideramos conveniente una reforma en las legislaciones locales a efecto de que se establezcan las bases para la distribución de los recursos federales asignados por las entidades federativas a sus municipios.*
- b) *La dificultad que tienen para recabar impuestos.*- En nuestro país es muy frecuente escuchar que el costo que genera la recaudación de impuestos generalmente es mayor que el monto recaudado. Prueba de ello es que para el año de 1996, el 30.2 % de los municipios indicó que sus costos de recaudación

se encontraban en el rango de 61 al 100 %. Esto significa que en la tercera parte de los municipios del país, para recaudar un peso se gastan al menos 60 centavos.

Creemos que una de las razones principales de este problema es la desigualdad que existe en el número de los municipios por Estado y su población. Mientras que el estado de Oaxaca cuenta con 570 municipios (4 500 habitantes por cada uno) el estado de Baja California cuenta con tan solo 5 (600 000 habitantes por cada uno)¹⁴⁴, por lo que *consideramos viable una reforma que reasigne los límites territoriales de los municipios y así poder reducir los costos de administración y aumentar el poder de recaudación de éstos.*

3) ÁMBITO POLÍTICO.

Para poder analizar mejor este aspecto, es importante recordar los conceptos que sobre descentralización política se virtieron en el capítulo 1 de este trabajo, así como su respectiva subclasificación.

Recordemos que la descentralización política se identifica con la *distribución del poder* y el diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM la define como la forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de derecho público, por virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia.

Asimismo, en el capítulo de referencia se establecieron tres subclasificaciones a saber:

¹⁴⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. "*Desarrollo regional y política estructural en México*". México. 1998. Pág. 105.

1. **Orgánica.**- Es la distribución del poder entre los órganos del poder público. En esencia, *es el equilibrio en el ejercicio del poder en el interior del Estado y entre éste y la sociedad*. Jurídicamente se ha expresado como la *división de funciones* ejercida por los órganos ejecutivo, legislativo y judicial.

Sobre este punto es importante mencionar que quizás una de las principales causas del centralismo en nuestro país ha sido la existencia de un sistema de gobierno *presidencialista agravado*.

En efecto, el presidencialismo definido como el sistema de organización del gobierno republicano en que el jefe del Estado, Presidente de la República, elegido por sufragio directo, asume el poder ejecutivo, con la colaboración de los secretarios de estado, quienes son libremente designados por él,¹⁴⁵ ha asumido en nuestro país, según el Dr. Jorge Carpizo McGregor, las siguientes características:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo jefe de estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo (como acontece en el sistema parlamentario).
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.

¹⁴⁵ DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. "Diccionario de derecho". 16ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1989. Pág. 395.

- e) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- f) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura¹⁴⁶.

Aunado a ello, el maestro Carpizo señala que estas características se agravan o atenúan según las condiciones sociales, económicas y políticas que priven en el país de que se trate.

Ahora bien, la importancia de la descentralización desde el punto de vista político-orgánico en nuestro país, radica en que en la medida en que esta política esté consagrada en los distintos ordenamientos jurídicos que nos rigen (realidad formal) y se consolide como directriz a seguir en el ejercicio del poder público (realidad material), vislumbraremos un sistema presidencialista atemperado, con facultades presidenciales perfectamente delimitadas y bien definidas, de tal manera que exista una verdadera división de poderes y libertad de acción entre las distintas dependencias del Poder Ejecutivo, lo cual traerá como consecuencia la integración de un gobierno más plural y redundará, a la postre, en mayores y mejores beneficios para la población en general.

2. **Regional.-** Está directamente relacionada con el ámbito espacial o territorial de validez de las normas que rigen una sociedad y se traduce en la *creación de diferentes órdenes o niveles de gobierno*. En nuestro país estos niveles corresponden a los *gobiernos federal, local y municipal*. Esta forma de

¹⁴⁶ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "El presidencialismo mexicano". 12ª. Edición. Editorial siglo XXI. México. 1994. Pág. 14.

distribución regional del poder es lo que se conoce como descentralización en sentido estricto.

El fortalecimiento de este aspecto de la descentralización política está íntimamente ligado con el aspecto económico por lo que remitimos al lector a las consideraciones vertidas en el numeral I de este capítulo.

Asimismo, consideramos de suma importancia el hecho de que existan órganos de representación de los estados a nivel nacional (senado) y de los municipios a nivel estatal (ayuntamientos) ya que en la medida en que se fortalezcan éstos habrá una mayor participación de la población en las decisiones que a nivel local y federal se tomen, lo que traerá como consecuencia que en éstas se vea reflejada con mayor vigor la "*voluntad general*" de la sociedad.

3. **Social.-** Es la distribución del poder que se refiere al ámbito de la *relación entre el Estado y la Sociedad* y en nuestro país se traduce en la creación de partidos políticos locales, así como en la celebración de sus propias elecciones, por ejemplo, ya que éstos articulan espacios de acción entre el Estado y la sociedad.

Esta modalidad de la descentralización puede ser uno de los mecanismos más viables para la consolidación de la democracia en nuestro país, en la inteligencia de que entre mayor participación se le otorgue a cada miembro de la sociedad nos estaremos acercando más a la obtención de un *gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*.

Sobre este punto podemos establecer básicamente dos líneas de acción:

- a) *La creación de partidos políticos locales.-* Aunque este mecanismo es importante para articular espacios de acción entre el estado y la sociedad

(concretamente a nivel local) sería un poco cuestionable su procedencia en el entendido de que habría una notoria desproporción en cuanto a su financiamiento con relación a los partidos políticos nacionales (cuando menos los más grandes) al momento de una elección local.

- b) *Consolidar una verdadera democracia al interior de los partidos políticos locales.*- ¿Por qué se hace alusión a una verdadera democracia? Es indudable que las últimas prácticas del Partido Revolucionario Institucional en cuanto a la elección interna de sus candidatos han dejado en entredicho la existencia de una democracia inconcusa al interior del partido.

Es difícil de creer que un aspirante a un puesto de elección popular resulte perdedor en la elección interna de su partido político y posteriormente gane en los comicios correspondientes, pero representando a otro partido. Los hechos acontecidos en los Estados de Tlaxcala, Zacatecas y Baja California Sur confirman lo aquí descrito y no dejan más que apreciar las características de una democracia aparente, en virtud de que las decisiones no las toman los votantes, sino los dirigentes nacionales, por lo que aquéllos están siendo una vez más víctimas del centralismo político.

El periodista Rafael Segovia, haciendo alusión a los hechos que tuvieron lugar en el estado de Tlaxcala en el mes de noviembre, apunta que el imponer un candidato contra la voluntad del partido, de sus cuadros, de sus hombres es hacer es un problema de soberbia con consecuencias políticas previsibles¹⁴⁷.

¹⁴⁷ SEGOVIA, Rafael. "Lo innegable". *Reforma*. Diario. México. 13 de noviembre de 1998. Pág. 24A.

De lo anteriormente señalado se recalca el hecho de que al promover la descentralización para mejorar el proceso de toma de decisiones se debe hacer tomando en cuenta los aspectos formal y material y respetando verdaderamente el sentir de la sociedad, ya que de lo contrario podríamos caer en lo sarcásticamente aludida "*democracia antidemocrática*".

4) ÁMBITO EDUCATIVO.

a) Descentralización de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal en México.

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, celebrado el 18 de mayo de 1992, el gobierno federal transfirió a los estados los activos escolares, la responsabilidad de operar el sistema, las relaciones laborales con los maestros y recursos financieros importantes¹⁴⁸.

Aunque un tanto difícil de creer, la descentralización de los servicios de educación en México no respondió a demandas sindicales o políticas, ni a movimientos sociales o solicitudes expresas de los gobernadores de las entidades federativas, sino a la voluntad del titular del Ejecutivo Federal de conceder mayor autonomía a los estados en cuanto al manejo del sistema educativo, lo que viene a reafirmar lo señalado en el capítulo 3 de este trabajo en el sentido de que en los últimos periodos presidenciales se le ha dado un gran impulso al fortalecimiento del federalismo y, por ende, a la descentralización.

¹⁴⁸ ORNELAS, Carlos. "El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil", en "*Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) logros y desencantos*". Enrique Cabrero Mendoza (coordinador). Ed. Miguel Ángel Porrúa. CIDE. México. 1998. Pág. 282.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la situación de la educación en nuestro país antes y después de la federalización por lo que se refiere a la plantilla de maestros y matrícula de alumnos, tanto en el orden local, como el federal.

Cuadro 3. Situación de la educación en México antes y después de la federalización.

Federal								
1991-1992					1992-1993			
	Alumnos	%	Maestros	&	Alumnos	%	Maestros	&
Preescolar	2'003,140	13.1	79,884	13.7	248,526	13.9	11,573	14.3
Primaria	10'242,688	67.2	348,090	59.8	973,477	54.4	39,077	48.3
Secundaria	107,873	0.7	3,416	0.6	117,172	6.5	3,682	4.6
Normal	30,017	0.2	3,594	0.6	6,078	0.4	811	1.0

Estatad								
1991-1992					1992-1993			
	Alumnos	%	Maestros	&	Alumnos	%	Maestros	&
Preescolar	547,524	11.3	19,114	10.1	2'363,529	12.8	90,311	12.9
Primaria	3'240,242	67.1	102,847	54.5	12,529,501	68.1	417,368	59.7
Secundaria	41,264	0.9	2,073	1.1	42,236	0.2	2,245	1.3
Normal	46,892	1.0	5,541	3.0	74,967	0.4	8,381	1.2

Este cuadro nos muestra con nitidez los logros obtenidos al haber federalizado los servicios educativos, toda vez que el control directo que actualmente tienen las entidades federativas sobre los alumnos y el personal docente es mucho mayor que el que se tenía en épocas anteriores, logrando con ello fortalecer un poco más

la autonomía de los estados en uno de los aspectos primordiales para el desarrollo social de la población: la educación.

No obstante lo anterior, y aun cuando el proceso de descentralización de la educación en México inició formalmente a partir de 1992, ésta no ha adoptado posiciones extremas en el sentido de haber pasado de un sistema centralizado a uno completamente descentralizado, sino que se le considera como un modelo intermedio en el que el gobierno central mantiene para sí la normatividad general del sistema, la cual incluye la elaboración del currículo nacional y la aprobación de los currículos regionales, la evaluación, así como la asignación de recursos compensatorios y extraordinarios a los estados pobres o para programas nacionales¹⁴⁹.

b) Centralismo de la educación profesional a nivel licenciatura.

Lo mencionado en párrafos anteriores hace alusión exclusivamente a la educación preescolar, primaria, secundaria y normal; sin embargo, por lo que respecta a la educación en Universidades e Instituciones Públicas y Privadas encargadas de impartir educación profesional queremos hacer algunas acotaciones que consideramos de suma importancia.

Hace algunas décadas, los estudiantes originarios de las distintas entidades de la República Mexicana que deseaban iniciar estudios a nivel licenciatura se veían ante la necesidad de emigrar a la ciudad de México. Era entonces cuando dos grandes instituciones educativas les abrían sus puertas: la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional.

¹⁴⁹ Ibidem. Pág. 283.

Tanto la UNAM como organismo público descentralizado de carácter federal y el IPN como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública eran congruentes con sus fines en cuanto impartir educación a nivel nacional; es decir la matrícula de prácticamente todas sus escuelas y facultades estaba conformada por estudiantes de todo el país. Sin embargo, esto ha traído una serie de consecuencias no del todo positivas para nuestra sociedad.

En efecto, el hecho de que grandes grupos de estudiantes de provincia trasladaran sus domicilios de manera temporal a la ciudad de México para iniciar sus estudios profesionales ocasionó el incremento excesivo de la población estudiantil primero y, posteriormente, debido a que gran parte de dichos alumnos decidieron no regresar a sus lugares de origen por varias circunstancias (entre las que destacan la falta de oportunidades de desarrollo y buenos empleos en sus estados, surgimiento de lazos sentimentales en esta ciudad, entre otras), una excesiva concentración de profesionistas en el D.F. y área Metropolitana.

Según estadísticas proporcionadas por el Colegio de Arquitectos de la ciudad de México, para el año de 1995, el 96% de los arquitectos del país se concentraba tan sólo en 19 poblaciones de la República mexicana¹⁵⁰; y esto es sólo por citar una profesión específica, ya que en la mayoría de ellas sucede algo similar.

Consideramos que este problema es consecuencia directa del gran centralismo que existe todavía en la impartición de educación profesional en México. La solución es por demás evidente: la descentralización.

Ahora bien, estamos conscientes de que consolidar un verdadero proceso de descentralización a nivel superior implica superar varios obstáculos y problemas

¹⁵⁰ GUTIÉRREZ, José María. "Es alta la demanda de conocimientos para el desarrollo de ciudades en México". *Gaceta UNAM*. Publicación lunes y jueves. México. 6 de febrero de 1995. Pág. 15.

muy complejos. Sin embargo, un buen punto de inicio sería reanalizar el presupuesto que se asigna a las dos instituciones educativas anteriormente aludidas y valorar mecanismos de optimización de éste, en virtud de que dicho monto se conforma por impuestos de todos los mexicanos (presupuesto federal) y actualmente estas dos instituciones tienen ya muy poco de nacionales, pues la mayoría de sus alumnos son originarios del D.F. y Área Metropolitana.

5) ÁMBITO SOCIAL.

a) Descentralización de los servicios de salud.

En octubre de 1982, el entonces presidente electo de México, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, planteó las estrategias a seguir en el ámbito de los servicios de salud, derivadas de los elementos aportados por la Consulta Popular y por la Coordinación de los Servicios de Salud, a efecto de que se iniciaran una serie de reformas legislativas sobre este aspecto. Dichas estrategias fueron: la sectorización, la descentralización y la modernización¹⁵¹.

1. *Sectorización.*- Tomando en cuenta el tema en cuestión, sectorización significa el agrupamiento de todo servicio público de salud bajo la coordinación de la Secretaría del Ramo. Esta estrategia tuvo como fin hacer efectivas las facultades del Ejecutivo Federal (emitir normas, coordinar actividades y evaluación), en lo que se refiere a la orientación del trabajo de las distintas instituciones encargadas de prestar servicios de salud, tanto a nivel federal como local, para lograr objetivos comunes.

¹⁵¹ SOBERÓN, Guillermo. "La descentralización y la integración del Sistema Nacional de Salud", en *"La descentralización de los servicios de salud: el caso de México"*. Miguel de la Madrid Hurtado. Ed. Miguel Ángel Porrúa, S.A. México. 1996. Págs. 45 y sigs.

2. *Descentralización.*- Con esta política se ha buscado equilibrar las relaciones entre la federación y los estados mediante la integración de sistemas locales de salud eficaces que atiendan de una mejor manera las necesidades de la población y en su origen correspondió más que a una estrategia administrativa a una política de Estado; más que a un proceso técnico a una decisión de gobierno; y más que un recurso discrecional, supuso la observancia de un mandato legal y de un programa público integral.
3. *Modernización.*- Ésta se ha concebido como la reordenación de las funciones sustantivas y de las tareas de apoyo, como son la planeación y la administración, de tal suerte que la Secretaría del Ramo es la encargada de normar, planear, evaluar y supervisar los servicios de salud, dejando la operación de los mismos a los estados.

Consideramos que las políticas descentralizadoras del expresidente Miguel de la Madrid Hurtado han marcado un avance muy importante en el sector salud en México al haberse transferido recursos de los órganos centrales nacionales encargados de prestar servicios médicos asentados en la capital del país hacia los órganos correspondientes asentados en las entidades de la República, tomando como base los Convenios Únicos de Desarrollo explicados anteriormente¹⁵². Sin embargo, para cristalizar el objetivo fundamental de la descentralización, que es acercar a los gobernados las instancias de decisión y resolución de los problemas, en el caso concreto que nos ocupa, *reiteramos la viabilidad de que el Ejecutivo Federal deje totalmente en manos de los gobernadores de las entidades federativas la facultad de llevar a cabo una coordinación general de los servicios de salud pública dentro de su circunscripción territorial, lo que nos acercaría a una meta quizás no muy conveniente desde el punto de vista político, pero sí*

¹⁵² Ver capítulo 3, numeral 5, inciso B de este trabajo.

mucho desde el punto de vista social: la unificación de los servicios de salud en México.

b) Descentralización de funciones dentro de la administración pública centralizada.

Ubicamos a esta descentralización dentro del ámbito social porque es indudable que en la medida en que se descentralicen más funciones de la administración pública centralizada se vislumbrará un mayor desarrollo social en el país, al acercar la toma de decisiones a las comunidades o poblaciones que se verán afectadas por éstas.

Es un acontecimiento palpable el hecho de que la mayoría de las dependencias de la administración pública centralizada han acelerado su proceso de descentralización de funciones, haciendo énfasis en la corresponsabilidad de las autoridades y respaldada en una amplia participación social; sin embargo, dicho proceso ha traído como consecuencia un desligamiento de poder por parte de la autoridad delegante hacia la delegada, por lo que en la práctica esta situación se convierte en la directriz para determinar qué funciones se delegarán y cuáles no.

Es por lo anteriormente expuesto que recalamos el hecho de que al momento de implantar una medida descentralizadora, ésta debe llevarse a cabo de manera programada, a efecto de que los titulares de los puestos o encargados de las funciones a descentralizar tengan la oportunidad de planear su traslado, o bien, de conseguir otro trabajo; además de que se atienda verdaderamente al espíritu intrínseco de aquélla, que es el de promover el desarrollo regional y social de una comunidad, y no responder a móviles de conservación del poder por parte de las autoridades "delegantes".

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El origen del federalismo en los países latinoamericanos lo encontramos en las divisiones territoriales que de las colonias americanas hicieron las naciones conquistadoras para concederles mayor autonomía. Esto respondió al hecho de atemperar la coordinación que empezaba a haber entre aquéllas, lo que eventualmente hubiera acelerado la pérdida de los territorios conquistados.

SEGUNDA.- En los Estados Unidos de Norteamérica, a diferencia de los países latinoamericanos, el federalismo surge durante la colonia, ante la necesidad de buscar una autoridad central que coordinara las tan aisladas e independientes 13 colonias que lo integraban. Dicha necesidad se tornó prioritaria ante el surgimiento de los deseos de independencia por parte de éstas.

TERCERA.- Tanto el federalismo como la descentralización tienen ya una base sólida en los distintos ordenamientos jurídicos de nuestro país, por lo que se hace énfasis en el hecho de que lo importante para tomar decisiones favorables al desarrollo social del país no radica en la circunstancia de promover reformas significativas a los ordenamientos jurídicos existentes, sino en acatar lo dispuesto por éstos y cristalizar el cumplimiento de sus fines a través de la celebración de convenios con las entidades federativas.

CUARTA.- Las recientes estrategias de actuación que rodean el discurso gubernamental en torno a la idea del Nuevo Federalismo, más que implantación de lineamientos vanguardistas, corresponden a políticas de fortalecimiento del federalismo y de la descentralización que históricamente no se han consolidado.

QUINTA.- El beneficio de un bien o servicio público disminuye en función a la distancia del lugar donde se produce o se presta. La descentralización crea las

condiciones necesarias para lograr un mayor desarrollo social de la población, al permitir una percepción más clara de las necesidades de ésta y un mejor control sobre los recursos utilizados para satisfacer dichas necesidades, debido a que existe un mayor acercamiento con las personas que se verán beneficiadas con la obtención de dichos bienes o la prestación de los respectivos servicios.

SEXTA.- Consideramos procedente la iniciativa de reforma a las constituciones de las entidades federativas que no cuenten con una Ley de Coordinación Fiscal, a efecto de que se establezcan, de manera clara, las bases para la distribución equitativa de los recursos federales que se asignan a sus municipios y, con ello, evitar que ésta se realice de manera discrecional.

SÉPTIMA.- De igual manera, consideramos conveniente una reforma que reasigne los límites territoriales de los municipios y así poder reducir los costos de administración y aumentar el poder de recaudación de éstos.

OCTAVA.- Son palpables los cambios positivos que se han observado en nuestro país en materia de descentralización educativa con la entrada en vigor del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, celebrado el 18 de mayo de 1992; sin embargo, a nivel profesional, es notorio el centralismo excesivo que todavía existe en México, por lo que se considera conveniente reanalizar los grandes presupuestos federales que se asignan a instituciones de educación superior, a las que asisten mayormente estudiantes del Distrito Federal y Área Metropolitana.

NOVENA.- En un plano estrictamente formal, el fortalecimiento del federalismo y la proliferación de políticas descentralizadoras tienen como fin promover el desarrollo regional y social del país para lograr un México más equilibrado y justo; sin embargo, al momento de implantar los mecanismos para la consolidación de aquéllas, en muchas de las ocasiones se atiende a móviles de poder, en virtud de que

la autoridad delegante tiende a conservar las actividades políticamente más importantes, no importando que esto redunde en perjuicio de la sociedad.

DÉCIMA.- Atendiendo a lo anterior, consideramos que para que la descentralización contribuya al fortalecimiento del pacto federal en cualquiera de sus aspectos, debe encontrar un equilibrio entre el otorgamiento de mayor autonomía en la toma de decisiones a los entes encargados de llevarlas a cabo y el control que sobre éstos ejerza el Gobierno federal, para así lograr que se consoliden políticas congruentes con el desarrollo social integral del país, teniendo como marco el concepto de la corresponsabilidad en el ejercicio del gobierno.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Derecho Administrativo (primer curso)." Editorial Porrúa. 10ª edición. México. 1991.
- CABRERO MENDOZA, Enrique. (Coordinador). "Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) logros y desencantos". Editorial Miguel Ángel Porrúa. CIDE. México. 1998.
- CARMAGNANI, Marcelo. (Coordinador). "Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina". Editorial Fondo de Cultura Económica. El Colegio de México. Primera Reimpresión. México. 1996.
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "El presidencialismo mexicano". Editorial Siglo XXI. México. 1994.
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "Estudios constitucionales". Editorial La Gran Enciclopedia Mexicana. México. 1983.
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "Federalismo en Latinoamérica". Editorial UNAM. México. 1973.
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "La Constitución mexicana de 1917". Editorial Porrúa. 6ª edición. México. 1983.
- DAVIS, Harold Eugene. "Los Estados Unidos en la Historia". Traducción de Luz María Trejo de Hernández. Editorial UTEHA. México. 1967.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel (coordinador). "La descentralización de los servicios de salud: el caso de México". Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. México. 1986.
- DICCIONARIO DE DERECHO. Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara. Editorial Porrúa. 16ª edición. México. 1989.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Editorial Espasa-Calpe, S.A. 19ª edición. España. 1970.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo II. Editorial Porrúa. UNAM. México. 1994.
- DUVERGER, Maurice. "Sociología política". Editorial Ariel. Tercera reimpresión. México. 1988.

DUVERGER, Maurice. "Sociología de la política". Editorial Ariel. Primera reimpresión. México. 1983.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomos XVIII y XII. Editorial Driskill. Argentina. 1991.

FRAGA, Gabino. "Derecho administrativo". Editorial Porrúa. Trigésimo segunda edición. México. 1993.

GIL FORTOUL, José. "Historia Constitucional de Venezuela". Tomo I. Editorial las Novedades. 3ª edición. Venezuela. 1942.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. "Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano". Editorial Porrúa. Primera edición. México. 1993.

HAMILTON, Alexander, James Madison y John Jay. "El federalista". 6ª. Reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1998.

KELSEN, Hans. "Teoría general del derecho y del estado". Editorial Porrúa. Cuarta reimpresión. México. 1988.

MARTÍNEZ GARCÍA, Gerónimo. "Dinámica de la población y del desarrollo económico y social". Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo. STPS. México. 1981.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "Derecho administrativo (primer curso)". Editorial Harla. 2ª. Edición. México. 1994.

MIJARES, Augusto. "La evolución política de Venezuela (1810-1960)". Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina. 1967.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. "Desarrollo regional y política estructural en México". México. 1998.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. "Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo". México. 1998.

ORTEGA LOMELÍN, Roberto. "El nuevo federalismo, la descentralización". Editorial Porrúa. México. 1988.

PETIT MUÑOZ, Eugenio. "Artigas federalismo y soberanía". Universidad de la República. Facultad de Humanidades y Ciencias. Uruguay. 1988.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, en *"Introducción al derecho económico"*. Jorge Witker V. Editorial Harla. México. 1995.

RAMOS MEJÍA, Francisco. *"El federalismo argentino"*. Talleres gráficos Argentinos L.J. Rosso. Argentina. 1915.

RECASÉNS SICHES, Luis. *"Tratado general de sociología"*. Editorial Porrúa. Décimocuarta edición. México. 1976.

ROMÁN CELIS, Carlos. *"Centralismo y descentralismo en el pensamiento político de México"*. 1956.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *"Derecho constitucional"*. Editorial Porrúa. Segunda edición. México. 1997.

SERRA ROJAS, Andrés. *"Trayectoria del Estado federal mexicano"*. Editorial Porrúa. 10ª edición. México. 1991.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Greca. México. 1997.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, comentada por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1997.

LEY DE PLANEACIÓN. Editorial Delma. 14ª edición. México. 1996.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. Editorial Delma. 14ª edición. México. 1996.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Editorial Delma. 14ª edición. México. 1996.

CÓDIGO CIVIL para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. Editorial Porrúa. 62ª edición. México. 1993.

REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. Editorial Delma. 14ª edición. México. 1996.

HEMEROGRAFÍA.

GACETA UNAM. Publicación lunes y jueves. México. Ejemplar del 6 de febrero de 1995.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIEDAD. Publicación semestral. Departamento de política y cultura de la división de ciencias sociales y humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Xochimilco. No. 7. México. Otoño 1996.

REFORMA. Diario. México. Ejemplares del 26 de mayo y 13 de noviembre de 1998.