



PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

***Federalismo y democracia en México.  
De la Reforma Política al Nuevo Federalismo***

**T E S I S**

**Que presenta**

**John Mario González Restrepo**

**Para optar por el grado de Maestro en**

**Gobierno y Asuntos Públicos**

**D i r e c t o r**

**Doctor Edgar Ortiz Calisto**

Cd. Universitaria, México, D. F. abril de 2002



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.

*En México, el eventual cambio de un sistema hegemónico a una democracia bien pudiera darse lenta y no muy dolorosamente si la oposición gana un número creciente de victorias en el nivel local y adquiere un sentido de la siempre seria y grave responsabilidad de gobernar.*

*Robert Dahl*

## ***Índice***

Introducción	5
1. Federalismo y descentralización. Importancia, conceptos, diferencias.	8
1.1 Integrados o complementos?	13
2. Raigambre del federalismo mexicano	20
3. Distribución de competencias y conflicto de leyes	43
4. Los municipios	56
4.1 Antecedentes	59
4.2 Avances y percepciones	63
5. Travesía de la mudanza democrática	76
5.1 Antecedentes e impacto local	80
5.2 Coyunturas y actores	87
5.3 Pesos y contrapesos	90
6. Evolución reciente del federalismo	100
6.1 Los primeros pasos	101
6.2 Reforma del Estado y relanzamiento local	103
6.3 El Nuevo Federalismo de Zedillo	113
Conclusiones	116
Bibliografía	119

## ***Introducción***

**E**n la presente tesis que he titulado “Federalismo y Democracia en México. De la Reforma Política al Nuevo Federalismo” me propuse mostrar en principio cómo evolucionó el proceso de fortalecimiento del federalismo en México desde mediados del decenio de los setenta, cómo los estados y los municipios ganaron una progresiva autonomía en las imbricadas relaciones institucionales del sistema político mexicano y en qué medida la apertura política y consolidación democrática afectaron la construcción de un nuevo tipo de relaciones intergubernamentales.

Más específicamente me propuse responder a dos preguntas básicas ¿Qué papel jugaron los municipios y los estados en la construcción de la democracia mexicana? Y ¿Qué aportó la competencia política local al proceso político nacional?

La investigación hará un particular énfasis en señalar cómo los municipios se convirtieron en nutriente fundamental de los cambios políticos en México, en gran medida por encima de si los partidos políticos de oposición tuvieron un derrotero en el proceso de democratización. Como consecuencia procuro hacer un retrato del progresivo avance de la oposición desde la Reforma Política de 1977 a través de los espacios de poder político local y demostrar como corolario por qué el federalismo presente en México se ha construido con particular determinación desde las regiones.

Las hipótesis que me planteo y que busco comprobar son en primer lugar que el factor primordial del establecimiento de un nuevo federalismo y de la descentralización en México fue la liberalización política y la transición democrática, aunque haya habido otros detonantes importantes como los imperativos económicos y la reforma del Estado; una segunda es que la construcción del nuevo federalismo y la descentralización en México avanzó paralelo a la construcción democrática del país y una tercera es que la gestación del nuevo federalismo fue un proceso tanto de voluntad del gobierno federal, expresado en las sucesivas reformas políticas e institucionales desde mediados del decenio de los setenta, como de presión política ejercida desde los municipios y estados.

Ahora bien, el nuevo mapa político que ha arrojado la transición democrática mexicana que repercutió en una sustancial redefinición de las relaciones entre los diferentes poderes públicos, en el replanteamiento de las relaciones intergubernamentales y en la revisión de los ámbitos de competencia entre Federación, estados y municipios, plantea por lo menos un nuevo problema, cual es el de describir y explicar dichas esferas del federalismo y la descentralización que fueron afectadas sistemáticamente por el cambio político.

Es por ello que en los primeros tres capítulos de la presente investigación intento discernir sobre otros tres aspectos, además del político, que dilucidan una visión integral y más clara acerca del proceso de fortalecimiento del federalismo en México y que ofrecen también aportaciones de orden metodológico.

En el primer capítulo hago una dilucidación conceptual, estableciendo diferencias, acerca del federalismo, la descentralización, la democracia y algunas de sus interrelaciones; asimismo intento identificar iniciativas gubernamentales que pudieron desencadenar sinergias federalistas o descentralistas de aquellas que respondieron a una transformación estructural de las relaciones Estado sociedad, y que aunque afectan los tópicos anteriores no lo hacen directamente.

En el segundo capítulo, y dada la condición de no mexicano de quien escribe estas páginas, elaboro una revisión general acerca de la evolución del federalismo en México desde su constitución como República hasta finales de los años sesenta del siglo XX en la que me propongo constatar por qué el federalismo se convirtió, más que en una forma de organización del Estado y de organización político administrativa, en un factor de identidad política en el que México osciló en movimientos pendulares. En dicho capítulo busco señalar algunas de las circunstancias y tendencias políticas, así como factores instituciones que progresivamente relegaron al municipio y a los estados a una posición de subordinación y que explican el grado de centralización que alcanzó el sistema político mexicano hasta mediados y finales de los setenta del siglo pasado.

En el tercer capítulo realizo una descripción acerca del marco de distribución de competencias entre la Federación, los estados y los municipios, de algunos de sus cambios recientes más importantes y un intento de tipificar el caso mexicano en el marco de otros sistemas de distribución de competencias federales como de algunos países europeos, latinoamericanos y Canadá.

La presente investigación se configura por tanto en seis capítulos; los tres primeros dedicados a las materias antes señaladas y los tres últimos a la puesta en evidencia de las hipótesis propuestas.

En los capítulos cuatro y cinco, titulados “Los municipios” y “Travesía de la mudanza democrática” me propuse describir y explicar aspectos relevantes del proceso de liberalización y de apertura política, centrado básicamente en el cambio de las reglas electorales en razón a que la transición democrática de México no rompe ni tiene transformaciones abruptas de su marco institucional.

En el sexto y último capítulo, Evolución reciente del federalismo, tengo por objeto señalar el rumbo tomado por el federalismo en México desde las reformas administrativas, políticas y del Estado que se pusieron en marcha a finales de los setenta y comienzos de los ochenta. En este capítulo hago una revisión general a las principales iniciativas en materia de federalismo y descentralización de los gobiernos de de la Madrid, Salinas de Gortari y Zedillo buscando mostrar cómo cada nueva iniciativa se conjugaba con el nuevo clima político que se estaba creando en México.

En consecuencia hago una evaluación general del impacto de las reformas políticas y electorales en la competencia política, especialmente a nivel local y tomando como primeros antecedentes las reformas políticas de 1963 y 1977. Un aspecto de suma importancia en los presupuestos de los capítulos es mostrar cómo la competencia

política local generó un nuevo tipo de relaciones intergubernamentales, de pesos y contrapesos en los poderes públicos locales y cómo, a diferencia de épocas pasadas, se generó una alta volatilidad en las elecciones locales; todo esto y como corolario afectó en sentido muy positivo las formas de gestión de los ayuntamientos y los gobiernos estatales.

Desde el punto de vista metodológico, el presente documento no es el resultado de una investigación empírica sino más bien se trata de un esfuerzo lo más sistemático posible para identificar las líneas generales de cambio en la relación Federación, estados y municipios en las últimas dos décadas, tomando como hilo conductor la transición política mexicana.

Para ello se recurrió a la revisión de una considerable literatura politológica, histórica, de políticas públicas, jurídica, de entre otras disciplinas que convergen en el análisis. Cabe también destacar que la presente investigación se debe también a casi tres años de reflexión sobre el acontecer político mexicano a partir de discusiones con académicos, de la revisión ininterrumpida de informaciones de prensa y radio, y el análisis sobre ello no sólo en México sino también desde Estados Unidos y España, países estos últimos donde desarrollé buena parte de la investigación.

Por último debo decir que la relevancia del tema propuesto resulta a todas luces ineludible. Desde comienzos de los años ochenta emergió un amplio interés por el estudio de la descentralización, las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en México. El entusiasmo de académicos, políticos y funcionarios públicos por estos temas ha permitido la proliferación de una ya amplia literatura. Una perspectiva quizá menos explorada ha sido cómo el cambio político afectó a estados y municipios, y cómo en esa dinámica se ajustó el marco de las relaciones entre la Federación, los estados y los municipios. Es en esa línea en la que el presente trabajo pretende ser un aporte al debate.

## **1. Federalismo y descentralización. Importancia, conceptos, diferencias.**

La estructura federal reviste sin duda numerosas ventajas como forma de Estado y de organización política. Sus defensores arguyen que incorpora un equilibrio dinámico de pluralidad, diversidad y unidad, aunque cada forma federal concreta sea diferente y deba responder a las necesidades políticas y económicas del país en cuestión.

Como lo comentamos en los capítulos 2 y 6, entre otras ventajas del sistema federal está el que garantiza la salvaguarda a las facultades de los estados, exigiendo en la mayoría de los sistemas federales la participación de los estados para la reforma institucional y con ello la distribución de competencias entre Federación y entidades federativas.

De la misma forma, la descentralización en las últimas décadas logró una generalizada discusión y aceptación. No obstante y si bien estos reposicionamientos de la descentralización y del federalismo obedecen a factores fácticos, su discusión también involucra falsas conceptualizaciones y equívocas relaciones.

Algunas de ellas están dadas por la frecuente asimilación de federalismo con descentralización o de cualquiera de los anteriores con democracia. Hay quienes arguyen que si se impulsa el federalismo la democracia llegará en consecuencia.

El presente capítulo examinará entonces los conceptos de federalismo y descentralización, abordará sus diferencias y abundará también en sus variaciones o clases haciendo hincapié en el caso mexicano, no obstante que en los capítulos 2 y 6 abundaremos en el análisis del federalismo.

La primera diferencia que es conveniente atribuir es que el federalismo y la descentralización son dos categorías con implicaciones y consecuencias muy distintas, aunque se relacionen.

Mientras el federalismo es un sistema que responde a una forma de Estado, de organización político-administrativa y que es en sí mismo una técnica de distribución de competencias, la descentralización está restringida como una fórmula o una técnica.

El federalismo en este sentido responde a las más refinadas discusiones del derecho constitucional desde su origen con la Constitución estadounidense de 1789 y la descentralización emerge como una fórmula que acompaña los esquemas de organización político-administrativa.

Además, la descentralización puede hallar concreta ejecución mediante figuras organizativas típicas y mediante instrumentos heterogéneos, en consecuencia, son rechazadas las tentativas dirigidas a identificarla como una institución histórica y



jurídicamente única, que tiene características técnicamente bien definidas y constantes.<sup>1</sup>

La recurrente confusión entre federalismo y descentralización o entre federalismo y descentralización administrativa o simplemente desconcentración es resaltada por Hernández Chávez, quien arguye que "en el mejor de los casos al federalismo se le asocia con una realidad plural del país que requiere de niveles de gobierno, olvidando que el federalismo no es una matriz jerárquica, sino una igualdad en donde interactúan las instancias estatales con las federales y, por lo tanto, hablar de niveles de gobierno conduce a una organización piramidal entre Federación, estados y municipios".<sup>2</sup>

En el caso de México y no obstante la amplia variedad de investigaciones y publicaciones sobre federalismo y descentralización que han emergido en el último decenio, existe confusión entre el marco o las políticas que contribuyen en algunos casos al federalismo y las que promueven o desencadenan fenómenos descentralizadores.

En otra perspectiva, muchos de estos trabajos contienen una conceptualización a veces demasiado general, a veces demasiado efusiva sobre lo concerniente al federalismo, la descentralización, los estados y los municipios.

Este punto que pasa usualmente desapercibido en el medio académico, y que no parece revestir mayor atención, pudiera ser soslayado sino fuera porque en razón de ello muchas de las conclusiones a que llegan los expertos terminan siendo inoperantes, muchas otras desperdician el esfuerzo en acreditar aspectos o rasgos de exclusividad al federalismo, por ejemplo, cuando son realmente fenómenos universales o comunes.

Es más, el incorrecto abordaje de los conceptos en mención, sumado a consideraciones demasiado emotivas pueden conducir cuando menos a cuatro problemas. El primero se relaciona con el fácil extravío en la identificación de verdaderas causas que motivaron el reposicionamiento del federalismo en la agenda nacional en los últimos 20 o 15 años. El segundo, y consecuencia del anterior, se relaciona a mi modo de ver con el surgimiento de una especie de extravío intelectual, con el excesivo énfasis en un factor o una causa desencadenadora del federalismo y la descentralización desconociendo el proceso como un todo y las partes interactuantes.

Un tercero se encontraría en la creación de falsas o excesivas expectativas sobre las posibilidades, tanto del federalismo como de la descentralización para contribuir a la democracia.

Un cuarto y último está dado cuando llevados al extremo los análisis sobre la variable centralización/descentralización, cuando en algunos intentos de refinamiento se

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, Diccionario de política, Siglo XXI de España Editores, 1982, pp. 528-529.

<sup>2</sup> Hernández Chávez, Alicia (coord.) ¿Hacia un nuevo federalismo? El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

termina en la proposición de categorías académicas autárquicas que resultan inoperantes.

Esto último, por ejemplo, se puede reconocer cuando en el análisis de la descentralización y del papel del municipio como instancia de la vida política nacional se pierde de vista que el municipio es un factor componente de un todo. Se suelen hacer diagnósticos y recomendaciones como si el municipio fuera una entidad autárquica, tuviera algún tipo soberanía, olvidando con ello sus interrelaciones con las entidades federativas y con la Federación.

En algunos trabajos, por demás serios y reconocidos, se ha llegado a afirmar, v.g., que "el federalismo permite que partidos derrotados en el nivel nacional adquieran responsabilidades gubernamentales en los niveles inferiores, se integren al sistema, reduzcan su resentimiento y frustración frente a la derrota, debiliten su potencial actitud antisistema, asuman una posición mas dinámica que estática, gobiernen en vez de solamente oponerse y adquieran un sentido de la complejidad de los problemas sociales y de las tareas gubernamentales"<sup>3</sup>

Esto pudiéramos considerar es un sobredimensionamiento del federalismo, pues las facultades antes atribuidas también las tiene la forma unitaria de Estado, en especial desde cuando hacia finales de los años 70 se comenzaron a adoptar políticas de descentralización, no sólo en países federalistas sino en todas las latitudes, incluidos los países latinoamericanos.

En los sistemas centralistas de gobierno, como el caso de Chile y de Colombia, aunque este ultimo es un sistema híbrido desde 1991, se pueden elegir autoridades locales en los departamentos, los municipios e incluso en las subdivisiones municipales, y la oposición tiene allí la oportunidad de adquirir la experiencia de gobierno sin la necesidad de una organización federal.

Parte de la aseveración de este autor es que el federalismo al posibilitar la integración de la oposición a las tareas de gobierno logra atemperar el carácter excluyente del régimen presidencial; posibilita además la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan distintos niveles, por tanto facilita la integración de las elites políticas y ofrece instancias institucionales de discusión, de negociación, de acuerdo, lo que permite que las elites políticas se conozcan, hagan explícitas sus diferencias, argumenten racionalmente y practiquen el arte de la tolerancia.<sup>4</sup>

Como antes se mencionó, el federalismo presenta ventajas político-institucionales, más no son las antes citadas por el autor, en razón a que los sistemas centralistas también presentan iguales posibilidades.

---

<sup>3</sup> Lujambio Irazábal, Alonso, Federalismo y Congreso en el cambio político de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, pp. 23.

<sup>4</sup> Ibid., pp. 23.

El federalismo entonces, las políticas de descentralización, así como las relaciones intergubernamentales responden a un proceso complejo en el cual intervienen numerosos factores.

La historia muestra que los arreglos institucionales no son suficientes para orientarse en el propósito deseado. Mucho menos uno solo de ellos. México es un buen ejemplo de esto, pues en su Constitución, desde 1917 formalmente democrática, sería imposible haber concentrado tanto poder en la figura presidencial a no ser por la particular historia y organización política surgida al término de la Revolución que arrojara, entre otras adaptaciones, un marco electoral no democrático.

La apreciación del autor citado en torno a las bondades del federalismo resulta un tanto exagerada, pues si bien existen diferencias político institucionales entre el presidencialismo y el parlamentarismo, que sería realmente el punto, lo descrito por él no establece ninguna diferencia entre presidencialismo y federalismo con respecto a un presidencialismo de carácter centralista.

Creo que un juicio más ponderado sobre el presidencialismo descartaría calificar a éste natura como excluyente, pues el presidencialismo en sí mismo tiene diversos arreglos institucionales y, más aun, habría que analizarlo a la luz de la historia y la tradición política latinoamericana, que sería realmente el marco apropiado para en verdad encontrar ventajas y desventajas entre uno y otro esquema.

En efecto, un Estado no se distingue solamente por los arreglos formales "ni como éste se califique, sino más bien por el grado de distribución del poder político, el alcance de las decisiones que puedan tomar las instancias autonómicas, llámense éstas estados miembros, provincias o comunidades autónomas."<sup>5</sup> Prueba de ello fue que la reforma a la Constitución de Canadá en 1982 se llevó a cabo sin el consentimiento de la provincia de Quebec e incluso en contra de su abierta oposición.

Más aún, comentan Mitjans y Chacón que una muestra adicional de las limitaciones meramente institucionales son las denominadas 'anomalías constitucionales', en referencia a poderes que la distribución de competencias sitúa en manos del gobierno central y que dibujan realmente un sistema potencialmente más unitario que federal.

Tales anomalías en el caso canadiense hacen referencia a la potestad de desaprobación (disallowance) y reserva (reservation) que tiene el gobierno central para anular alguna ley provincial que juzgue inapropiada sin que además se pueda proceder por la vía legal para lograr la entrada en vigor de la ley. Otra competencia de este

---

<sup>5</sup> Mitjans, Esther y Carmen Chacón, "Diversidad y federalismo en Canadá", en Aparicio Pérez, Miguel Ángel, La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política. España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido. CEDECS Editorial, Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp. 89.

ejemplo que "resulta especialmente centralizadora es la otorgada al gobierno federal para legislar sobre la paz, el orden y el buen gobierno."<sup>6</sup>

Ahora bien, resulta oportuno señalar que existen numerosas posibilidades, muchos de ellos simples refinamientos, de arreglos intergubernamentales al interior del federalismo como por ejemplo el nuevo federalismo, el federalismo coordinador, el federalismo cooperativo o el federalismo dual, éste último que a la vez denota una técnica clásica de distribución de competencias, entre otros.

Dada su importancia describimos algunos siguiendo a Stewart:

- a) *Federalismo dual*: Es un esquema en el que el gobierno nacional es sólo uno de los poderes enumerados; los propósitos que éste podría constitucionalmente promover son pocos; dentro de sus respectivas esferas los centros de gobierno son 'soberanos' y por tanto 'iguales' y la relación de los dos centros es de tensión antes que de colaboración.
- b) *Federalismo cooperativo*: Probablemente la más importante de todas las definiciones sobre federalismo. Una de las definiciones es que los niveles de gobierno no están divididos en compartimentos estancos; los gobierno federal, estatal y local cooperan y sus jurisdicciones encajan. Los estados y el gobierno nacional son partes mutuamente complementadas de un sólo mecanismo gubernamental, cuyos poderes están dirigidos a realizar los propósitos de buen gobierno.
- c) *Nuevo federalismo*: Tiene su origen en las políticas del New Deal de Roosevelt y logra su mayor apogeo en los años cincuenta en los Estados Unidos. Richard Nixon, quien durante su mandato lo impulsó, lo definió como "la devolución de poder, recursos y autoridad cada vez más a aquellos gobiernos que están en más estrecha relación con la gente. Con ello, devolver a los estados mayores cuotas de responsabilidad, lo cual no sería una forma de eludir los problemas sino una forma de resolverlos". También se ha definido como la descentralización de la toma de decisiones gubernamentales sobre temas domésticos para que más decisiones sean tomadas en las oficinas regionales y menos en Washington, para que las decisiones involucren asuntos de interés tanto de la Federación como de los estados y de los gobiernos locales.
- d) *Federalismo coordinador*: Aparentemente en muy estrecha relación con el federalismo dual es la situación en la cual ambos niveles de gobierno operan independientemente dentro del campo dispuesto para ellos por la Constitución.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Ibid., pp. 104

<sup>7</sup> Stewart, William, Concepts of Federalism, University Press of America, Boston, 1984.

## 1.1. Integrados o complementos?

Es casi una afirmación constante sobre que existe una estrecha relación entre descentralización y democracia o entre federalismo y democracia, al punto que se llega a aseverar que descentralizando se está democratizando. Tales posturas, que por demás tienen teóricos políticos y sociólogos que las sustentan, es necesario decirlo no es causal y mucho menos mecánica.

Si bien la descentralización puede ayudar a fortalecer y desarrollar las prácticas democráticas, Gil Villegas, en un trabajo que toma en consideración posturas de Max Weber y Robert Michells sobre el tema, llega a la conclusión que “la democracia y la descentralización son dos nociones que no se implican recíprocamente en el plano sistemático conceptual, aun cuando puedan coincidir en circunstancias históricas y sociales particulares”.

La democracia, según esto, “no es una variable dependiente [de la democracia, del federalismo ni] de la descentralización, puesto que existen casos concretos de democracias centralizadas y autocracias descentralizadas.”<sup>8</sup>

La reflexión resulta oportuna, sin querer con ello negar los méritos de la descentralización. Simplemente, agregaríamos que tales conceptos teóricos es conveniente llevarlos a la práctica porque es allí donde finalmente se convalidan.

La práctica demuestra que hay tantas posibilidades de estructuras federalistas y descentralistas como organizaciones sociales hay y, en ese sentido, es conveniente matizar meros voluntarismos con la idea de que tanto el sistema federal y la descentralización pueden romper el punto de equilibrio y conducir a situaciones de disgregación o de estancamiento, cuando el necesario centro –matizado o no- se le erosina la capacidad de coordinación.

Una interesante negación a esta asociación unívoca entre federalismo y democracia hace Murillo de Carvalho para quien “sólo una visión idealizada, ideologizada y etnocéntrica puede suponer una relación positiva y unívoca entre federalismo y democracia. Una relación que en la historia ha resultado tanto positiva como negativa, dependiendo de las circunstancias de cada país, pues en Estados Unidos, la patria del federalismo, los derechos de los estados sirvieron durante mucho tiempo como instrumento para negar los derechos civiles de la población negra.”<sup>9</sup>

No hay que olvidar tampoco que la descentralización si bien puede tener móviles que atiendan a propósitos democráticos y de interés general también puede ser simplemente aprovechada por “líderes regionales que a falta de simpatía por una

---

<sup>8</sup> Gil Villegas, Francisco, “Descentralización y democracia”, en Torres Blanca, Descentralización y democracia en México, El Colegio de México, 1986, pp. 64.

<sup>9</sup> Murillo de Carvalho, José, “El federalismo brasileño: perspectiva histórica”, en Carmagnani, Marcello (coord.), Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

centralización nacional fuerte prefieren retirarse a gobernar autoritariamente sus propias esferas locales de acción antes que subordinarse a una autoridad central.” Y citando a Tocqueville, Weber, Michells, agrega Gil que “la descentralización puede gestar nuevas estructuras oligárquicas más pequeñas que la estructura centralizada nacional, pero de carácter más represivo.”<sup>10</sup>

La descentralización también ofrece una amplia gama de tipologías y clasificaciones. Entre las más conocidas se señala la descentralización política, económica y administrativa; entre descentralización funcional y por áreas y entre descentralización, delegación y desconcentración.

En su último trabajo sobre el federalismo en México Ward, Rodriguez y Cabrero comentan que:

“Los varios tipos y modos de descentralización -administrativa, económica, política, espacial- que fluctúan desde medidas para desconcentrar y delegar actividades en el fin del espectro (desconcentración) a la concesión de completa autonomía a las unidades subordinadas en el otro extremo (devolución), han sido adoptadas en México por diferentes presidentes durante los pasados 20 años. A través de todas estas sucesivas administraciones, sin embargo, la devolución ha sido claramente la opción menos deseable, fundamentalmente porque ésta amenaza el control de los más altos niveles de gobierno sobre los más bajos.”<sup>11</sup>

En este sentido y siguiendo la reflexión posterior de los autores la devolución se diferencia de la descentralización en que aquélla además de delegar actividades, las soporta cediendo también la capacidad de decisión política.

Normalmente, la devolución se entendería como la reversión de un previo proceso de centralización, como la entrega por parte del centro a las unidades de gobierno inferiores facultades que les sustrajo en otro momento.

Otro punto de vista que se puede adoptar para hacer un claro deslinde entre descentralización y desconcentración es a partir de considerar que la descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que, por el contrario, la desconcentración supone simplemente una relación entre órganos de la misma persona jurídica.<sup>12</sup>

La desconcentración sería entonces sólo las acciones puestas en marcha para simplemente descongestionar la administración pública central a través de todos sus órganos periféricos sin ceder la capacidad de decisión sobre las funciones o

---

<sup>10</sup> Gil Villegas, Op. Cit., pp. 34, 35 y 50.

<sup>11</sup> Ward, Peter, Victoria Rodriguez y Enrique Cabrero, New Federalism and State Government in Mexico, U.S. – Mexican Policy Studies Program, University of Texas at Austin, 1999.

<sup>12</sup> Badía, Juan Fernando, El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico, Editorial Tecnos, Madrid, 1986, pp. 59.

actividades –autonomía- ni mucho menos poder político, que estaría asociado con la descentralización política.

Eleazar, Croisat y Badía, por ejemplo, diferencian entre descentralización y no centralización o entre descentralización y desconcentración.

La no centralización difiere de la descentralización, según Eleazar, en que esta última requiere de un centro donde se tomen decisiones para determinar lo que ha de descentralizarse (y quien puede descentralizar también puede recentralizar). La no centralización no demanda un centro único, sino más bien que el poder se halle disperso entre numerosos centros que deben coordinarse entre sí a fin de que funcione la estructura política.<sup>13</sup>

En idéntica analogía, y haciendo un claro deslinde con el federalismo, Croisat comenta que la descentralización, al igual que la desconcentración, presupone la existencia previa de un centro a partir del cual las autoridades políticas deciden descentralizar (o desconcentrar) cierto número de actividades. Un centro soberano que puede, a continuación, volver a centralizar, lo que no sucede con el federalismo.<sup>14</sup>

Otro aspecto que genera cierta confusión es el que tiene que ver con el establecimiento de las causas principales o detonadores del proceso de fortalecimiento del federalismo y de descentralización que acompaña la vida pública mexicana en los últimos 20 años.

Con esto simplemente queremos insinuar, y anticipadamente, que desencadenamiento de políticas y sinergias federalistas tanto como descentralistas no fue fruto de factores exclusivamente políticos –aunque primordialmente sí- ni mucho menos por factores exclusivamente económicos ni obedecería únicamente a una dinámica de desarrollo y modernización que ha, indiscutiblemente, transformado las estructuras económico sociales del país en las últimas dos décadas.

En este último caso cabe hacer mención de señalamientos alusivos al factor económico y a la crisis económica y de las finanzas públicas de los años ochenta como el principal detonante de las políticas de descentralización y federalistas.

Para Guillén López, por ejemplo, “...las crisis de las finanzas de los gobiernos nacionales son favorables a las políticas de descentralización, a la consolidación de los gobiernos locales y, por lo mismo, pertinentes para la modificación de reglas de los sistemas federales. La crisis económica, en este sentido, es el factor estructural que explica la necesaria recomposición de las finanzas del gobierno nacional y, como parte de sus estrategias, a las políticas de descentralización... Si hoy el debate sobre el federalismo se encuentra nuevamente en la agenda nacional, ciertamente se debe a la

---

<sup>13</sup> Eleazar, Daniel, Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada”, en Hernández Chávez Alicia (coord.), ¿Hacia un nuevo federalismo?, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 155.

<sup>14</sup> Croisat, Maurice, El federalismo en las democracias contemporáneas, Hacer editorial, fundación Rafael Campalans, Barcelona, 1995, pp. 34.

coyuntura de crisis económica y de las finanzas públicas... Aquí es precisamente donde las políticas de descentralización aparecen como un recurso para corregir los desequilibrios presupuestales. Por una parte, si el gobierno nacional transfiere una determinada función pública a los gobiernos regionales (estados o municipios), se obtienen dos resultados principales: disminuye la presión sobre el gasto y, además, puede incluso reestructurarse la prestación del servicio.”<sup>15</sup>

Esta es una postura que naturalmente no compartimos, pues si las crisis de las finanzas públicas fueran favorables a las políticas de descentralización la década de los años treinta hubiera sido particularmente descentralista, lo cual efectivamente no aconteció.

Tal razón resulta insuficiente si revisamos que precisamente es la crisis de las finanzas públicas la que viene complicando las políticas de descentralización en países como Perú y especialmente Colombia.

La crisis de las finanzas públicas y de la economía es sólo una parte que explica el viraje hacia la descentralización que dieran las políticas públicas en México y que está contenida en un entramado mucho más complejo. Por ello se debe recurrir a otros factores para su explicación como la reforma del Estado implementada, en el caso latinoamericano, desde comienzos y mediados de los años ochenta ante una evidente crisis del modelo que operó hasta entonces, así como en atención al proceso de apertura política y democratización del continente, y en ese marco, sí, efectivamente la crisis de las finanzas públicas explican una buena parte, pero sólo una parte, del despertar de las políticas descentralizadoras.

La experiencia demuestra que las políticas descentralizadoras vienen acompañadas de rediseños institucionales que antes que disminuir las obligaciones del gobierno central las aumenta y consecuentemente la presión sobre el gasto del gobierno central que debe transferir mayores recursos a las entidades territoriales.

Ese es el caso de Colombia, Perú y el mismo México. Las transferencias del gobierno mexicano hacia sus estados y municipios ha aumentado.

Cuando esto no sucede se asiste indudablemente al aumento de la tensión entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, quienes argumentan con particular recurrencia la cesión por parte del gobierno central de responsabilidades a las entidades locales sin sus respectivos recursos, y se asiste también al enturbiamiento de las relaciones intergubernamentales. Por ello está lejos de ser cierto que las

---

<sup>15</sup> Guillen López, Tonatiuh, "El debate sobre el Federalismo: nuevos actores políticos y reforma de gobierno", en Díaz Cayeros, Alberto, y Jacqueline Martínez Uriarte (coords.), Federalismo. Congreso Nacional de Ciencia Política, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Públicas, Instituto Federal Electoral, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, septiembre de 1996, pp. 25, 26 y 27.



políticas de descentralización sean un recurso para corregir los desequilibrios presupuestales o disminuir la presión sobre el gasto.

Una lectura que resulta más adecuada acerca de las implicaciones de las crisis financieras en el ámbito político y con ello una mayor ponderación del aspecto económico dentro de la gama de factores que sirvieron como estímulos a las políticas de descentralización y de redistribución del poder político en México es la que hace Rodríguez al señalar que las implicaciones de las crisis financieras y económicas de 1982, 1987-1988 y sobre todo 1994-1996 van mucho más allá de la economía.

Al abundar en la crisis más reciente, la de 1994, señala que ésta “aceleró en muchos sentidos las perspectivas de la reforma y la aplicación del Nuevo Federalismo de Zedillo.” No obstante, según ella, las tres crisis dañaron gravemente al partido gobernante.<sup>16</sup>

Otro aspecto de importancia es la aparente confusión entre una política de descentralización con iniciativas o programas gubernamentales que tienen impacto regional y local. Este es el caso del Programa Nacional de Solidaridad –PRONASOL– que desde nuestro punto de vista no debiera considerarse como una política típicamente descentralizadora del sexenio de Carlos Salinas de Gortari de 1988 a 1994.

Aquí nuestro problema no es establecer si fracasó o no el programa. Tampoco es si los recursos para combatir y mitigar la pobreza fueron suficientes o eficientemente utilizados. Nuestro interés es hacer un deslinde entre una política de descentralización y muchas otras iniciativas del gobierno federal que pudieran confundirse con la anterior.

No es éste un asunto fácil. Incluso cualquier señalamiento vertido aquí no pretende ser definitivo sino más bien alertar sobre un posible punto de relieve en futuros trabajos académicos y acciones gubernamentales.

Abordamos la discusión de este tema porque un programa de descentralización debe contener una política de fortalecimiento del poder de decisión local y regional en el marco de sus atribuciones o la cesión de nuevas competencias y del necesario fortalecimiento institucional de los entes gubernamentales locales.

Bajo esta óptica el PRONASOL no se inscribe en el marco de una política de descentralización sino más bien en el contexto de una política gubernamental federal como componente de una serie de reformas estructurales del Estado implementadas desde mediados de los años ochenta en México, de la misma manera en que aconteció en la gran mayoría de países latinoamericanos que pusieron en marcha reformas estructurales a la economía y al sector público.

---

<sup>16</sup> Rodríguez, Victoria, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp 100-101.

Para varios investigadores de las políticas públicas en México, el PRONASOL no se articuló sino que se introdujo pragmáticamente en las tradicionales políticas sociales de corte sectorial y tampoco se liquidaron los tradicionales intermediarios políticos, líderes del partido oficial, lo que finalmente condujo a que estos rasgos de la política social, en lugar de fortalecer la apertura democrática y la descentralización, sirvieran para reforzar el presidencialismo mexicano.<sup>17</sup>

En un juicio tal vez severo Ziccardi concluye que “durante el sexenio salinista se produjo un reforzamiento del centralismo; los niveles u órdenes de gobierno estatal y municipal cumplieron un papel subordinado en los procesos de implementación de las mismas [políticas sociales]... Precisamente lo que los partidos [de la oposición] cuestionaron fue: 1) la forma como atendía las demandas el Ejecutivo Federal a través de Sedesol; 2) las restricciones impuestas a los gobiernos locales para controlar la gestión de su territorio y su sociedad local, creándose mecanismos de participación institucionalizados por el nivel federal (los comités de solidaridad) que podían controlar recursos, al margen de los mecanismos institucionales legales de nivel local.”<sup>18</sup>

Claro, si bien durante el sexenio del presidente Salinas se continuó con la política de fortalecer la descentralización educativa, de salud y de reforzamiento financiero de las entidades federativas y municipios, no fue el PRONASOL el puntal básico de esas políticas, sino más bien un programa que al forjar nuevos intermediarios políticos y constituirse en paralelo a los cánones institucionales que venían estimulando las políticas de descentralización terminó desincentivando el proceso en su conjunto.

---

17 Ziccardi, Alicia, "El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. El caso de México", en Díaz Cayeros, Alberto, y Jacqueline Martínez Uriarte (coords.), *Federalismo*. Congreso Nacional de Ciencia Política, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Públicas, Instituto Federal Electoral, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, septiembre de 1996, pp. 48-49.

18 Ziccardi, Op. Cit., pp. 49.

## **2. Raigambre del federalismo mexicano**

Sin duda la historia del federalismo en México ha sido más que el devenir de una forma de gobierno; fue factor vital en el arreglo político que dio origen a la República mexicana, fue eje de la construcción de la nacionalidad, fue, hasta hace poco, punto aplazado en la agenda política nacional y está indisolublemente imbricado en el proceso de construcción de la democracia.

Curiosamente, a lo largo de casi dos centurias de vida republicana el federalismo, al igual que la democracia, figuró antes que como realidad como anhelo y figura formal; no pocas veces ha sido objeto de mitificaciones por quienes le asignan un origen *iusnaturalista*, pero especialmente por quienes lo han visto como una especie de destino irreductible, además de la confusión en su acepción jurídica y política que genera.

Pese a que el decurso político del país demuestra que el federalismo no fuera adoptado en su espíritu constitucional, quizá ante las prioridades de estabilidad y de construcción del Estado nacional o en razón de los peculiares sistemas políticos que rigieran, aquél supo mimetizarse durante ese largo periodo para resurgir con todo vigor a finales del siglo XX, como si hubiera dormido el sueño de los muertos.

El arraigo y fervor del federalismo en México llegó a tal grado que se convirtió en un paradigma imprescindible de la vida política nacional.

En el intento por precisar el punto de partida de la tradición federal mexicana hay quienes advierten que “los fundamentos lejanos del federalismo en nuestro país se relacionan con la organización política y social de los pueblos prehispánicos. El federalismo mexicano resulta pues, en primer término y en sus aspectos regional y principalmente local, una supervivencia indígena en nuestra vida política”<sup>1</sup>

Si bien los estudios históricos no corroboran esta tesis, sí resulta loable el intento de ligar la forma de gobierno adoptada después de la independencia con la autonomía de que gozaran los pueblos prehispánicos, máxime si como veremos adelante existieron circunstancias que difícilmente se explican con un análisis sincrónico del periodo independentista.

La tradición federal es ubicada más exactamente en un pionero trabajo de Nettie Lee Benson a partir de la adopción de la figura de las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz de 1812 para las provincias y reinos de la Nueva España.

Antes de los primeros atisbos de independencia las provincias de la Nueva España habían adquirido una configuración jurídico política más definida y habían sido indudablemente fortalecidas a partir del decreto real que creara las intendencias en 1786 en el marco de las reformas borbónicas.

---

<sup>1</sup> Cue Canovas, Agustín, El federalismo mexicano, Libro Mex Editores, 1960, pp. 10 y 11.

Según Benson, el origen de la diputación provincial se encuentra en las juntas provinciales que surgieron en toda España en 1808 a raíz de la emboscada napoleónica en que cayeron Carlos IV y Fernando VII.

Desde aquella fecha hasta que se reunieron las Cortes en septiembre de 1810, con objeto de dar una constitución a la Monarquía española, las juntas provinciales, por propia iniciativa, gobernaron una gran mayoría de las provincias (antes reinos o intendencias) de España.<sup>2</sup>

La explicación sobre la adopción de las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz de 1812 estaría incompleta sin el reconocimiento al papel que jugaran ilustres mexicanos que como Miguel Ramos Arizpe, con justicia considerado “el padre del federalismo mexicano”. Ramos Arizpe dirigió un extenso memorial al congreso español, describiendo minuciosamente las condiciones geográficas, históricas, políticas y económicas de las provincias coloniales.<sup>3</sup>

Desde entonces, y aunque la Constitución de Cádiz tuviera fugaz vigencia, pues Fernando VII la abrogó cuando volvió al gobierno de España en mayo de 1814, para ser reinstalada sólo hasta 1820, fue tiempo suficiente para ser probada por la elite política novo hispana como la forma más adecuada para la defensa de su autonomía local y provincial.

Sin embargo, la explicación de la adopción de las diputaciones provinciales como el antecedente más inmediato a la disposición de una forma de Estado Republicana y Federal resultaría parcial si se tiene en cuenta que es precisamente en las deliberaciones de las Cortes de Cádiz donde se presentan demandas que desbordaron la satisfacción con la figura de la diputación provincial, asumiendo dichas reivindicaciones un matiz localista y autonomista.

Tal es el caso de la propuesta que hiciera el diputado por Mérida, José González Lastiri, en las deliberaciones respecto de incorporar a Yucatán a la nomenclatura de territorios de la monarquía española. Reivindicaciones provinciales como ésta, incluso municipales, fueron una constante a lo largo de todo el periodo de la constituyente, que trascendía en ocasiones a planteamientos generales.<sup>4</sup>

Según esto, valdría tener muy en cuenta las perspectivas, aunque en algunos casos vagas, en el sentido de que el federalismo mexicano hunde sus raíces en antecedentes más remotos.

---

<sup>2</sup> Benson, Nettie Lee, La diputación provincial y el federalismo mexicano, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 21, 1955.

<sup>3</sup> Faya Viesca, Jacinto, El federalismo mexicano. Régimen constitucional del Sistema Federal, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, pp. 59, 1988.

<sup>4</sup> Chust, Manuel, “América y el problema federal en las Cortes de Cádiz”, en Manuel Chust, La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz. Valencia, Historia social, 1999, pp. 52.

La sombra del autonomismo americano en Cádiz haría tan difícil la tarea de la definición del aspecto territorial en la Constitución gaditana que éste no fue resuelto sino dos meses después de su expedición, el 23 de mayo de 1812, mediante la aprobación de una ley constitucional en atención al artículo 11 del código gaditano.<sup>5</sup>

Finalmente, en la Constitución de Cádiz el territorio de la Nueva España quedaría distribuido en seis diputaciones provinciales correspondientes a Yucatán, Nueva Galicia, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente, San Luis Potosí y México.

Ahora bien, el grado de autonomía política de que gozaron las diputaciones provinciales mientras estuvieron vigentes fue considerable, pues el nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812 no incluía un Virrey y el jefe político era el funcionario ejecutivo de toda la provincia con responsabilidad solamente ante el gobierno con asiento en España. Este sistema propició que el jefe político instalado en México no ejercía control sobre los demás jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey y Durango.

Para Benson la diputación provincial incubó en México la posterior adopción de un sistema republicano federal bajo la Constitución de 1824, lo que permitió mantener unidas a todas las provincias.<sup>6</sup>

La postura de la profesora Benson, por demás la más aceptada por los investigadores en la materia, buscó demostrar que el federalismo mexicano no fue una simple copia del estadounidense como hasta el decenio de los 50s en algunos círculos se tendió a creer. Claro, tampoco resulta un producto vernáculo.

No resulta arriesgado afirmar que existe un marcado consenso en torno a la idea de que el federalismo era la única vía para evitar la disolución del Estado y la nación mexicana en 1823-1824, ante unas provincias que habían reconocido su autonomía y estaban dispuestas a luchar por su preservación.

Esta tesis es compartida entre otros por Carpizo y Vázquez, el primero de los cuales afirma que el federalismo en México sirvió para unir lo que se estaba desuniendo porque algunas provincias –como Oaxaca, Guadalajara y Zacatecas- habían declarado su separación de México y exigían como requisito para su reincorporación la implantación del régimen federal.<sup>7</sup>

Según Vázquez “lo que no parece despertar duda es que la Federación fue la opción que salvaguardó la unidad en 1824 al responder al regionalismo, verdadera fuerza

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 54.

<sup>6</sup> Benson, *Ibid.*, pp. 19.

<sup>7</sup> Carpizo, Jorge, *El federalismo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 29, 1973.

política al derrumbarse el intento monarquista que buscaba conservar el viejo orden novohispano.<sup>8</sup>

No obstante, lo admisible de la tesis, valdría también considerar las circunstancias políticas de la época. En ese sentido, el federalismo pudo también ser fruto de la debilidad del gobierno central, pues cuando la constituyente de 1823 Iturbide había abdicado y el gobierno se encontraba acéfalo. Otro factor a tener en cuenta es que si bien el federalismo pudo evitar el desmembramiento del territorio mexicano, también representó el riesgo de su disolución, y como ejemplo de ello pudiera señalarse el caso de Texas.

Aunque el argumento de Texas para su separación fue la adopción de un régimen centralista, para algunos historiadores y expertos esto fue más una excusa que su causa fundamental, ya que con esas leyes o sin ellas el centro de cualquier manera resultaba incapaz de garantizar los principios básicos de unidad y soberanía nacionales.<sup>9</sup>

Sin duda la forma de gobierno federal ha tenido una larga continuidad en la historia política mexicana, una tradición y raigambre, pero valga prescindir de aquellas lecturas que ven en el federalismo algo más que una fórmula político-institucional, algo semejante a una fórmula mágica para la solución de los problemas.

Según Merino, la forma federal finalmente adoptada no estuvo en un pacto histórico entre regiones autónomas para su defensa recíproca –como fue el caso de Estados Unidos ni tampoco en la evolución paulatina de las razones que llevaron a construir las federaciones de Europa-, sino en una solución coyuntural para salvar una crisis.

Sobre esa crisis y el temor a sus consecuencias se pronunció el constituyente fray Servando Teresa de Mier, quien advirtiera que la asunción acrítica del modelo federal estadounidense traería mayores problemas, pues ellos se federaron siendo estados separados e independientes para unirse contra Inglaterra, mientras aquí en México federarse cuando se estaba unido era dividirse y atraerse problemas que ellos procuraron remediar con la Federación.<sup>10</sup>

Esta fórmula no representó una solución eficaz para construir las bases del nuevo Estado. Muy al contrario, desde 1824 el federalismo sería tan débil como el mismo Estado mexicano.

---

<sup>8</sup> Vázquez, Josefina Zoraida, “El federalismo mexicano, 1823-1847”, en Carmagnani Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 15-50, 1993.

<sup>9</sup> Merino Huerta, Mauricio, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, El Colegio de México, pp. 82, 1998.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 30.

Diversas fueron las razones que encontraron los partidarios del fortalecimiento del gobierno central para hacer frente a los múltiples problemas que no había podido solucionar la institucionalidad surgida en 1824.

Entre ellos se cuentan el desprestigio que había sufrido el federalismo, los desórdenes populares de 1829, la pobreza del gobierno federal frente a la riqueza de algunos estados y al aparente despilfarro de las autoridades municipales; los abusos de poder del Legislativo y el Ejecutivo, más la amenaza de la pérdida de Texas.<sup>11</sup>

Aunque las Siete Leyes fundamentales de 1836 y la Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 también fracasaron en los mismos objetivos que buscaba la carta de 1824, pues no se logró arreglar la hacienda pública ni disminuir los gastos, los desórdenes se multiplicaron y no se aseguró la defensa efectiva de la República, resulta curioso que el único texto constitucional que se detuvo en las formas de organización del municipio haya sido el de 1836, mientras que la Constitución liberal de 1857, base de la vida federal mexicana, no se ocupó de la trascendencia del municipio. Quizá los centralistas privilegiaron el contacto directo con los municipios porque así se debilitaba a los estados al quitarles el poder de intermediación.

Para Merino Huerta el criterio de la Constitución de 1857 era otro: era administrativo y dejó a las constituciones de los estados, en consecuencia, la tarea de legislar sobre la vida municipal.<sup>12</sup>

Para los liberales mexicanos la experiencia centralista de 1836 a 1846 aparecía como la gran mancha de la historia institucional del país, la que para muchos fue la gran culpable de la pérdida de casi la mitad del territorio nacional a manos de Estados Unidos.

En eso se advierte una notable coincidencia. Pero sobre lo que existen divergencias importantes de mencionar es con relación al grado de centralización que efectivamente generaron las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana que la precedieron.

Para Vázquez, la Constitución de 1836 ejerció una centralización clara:

“El presidente nombraba a los gobernadores y éstos a los prefectos de distritos, quienes a su vez elegían a los subprefectos de partido. Los ayuntamientos dependían, a través de los subprefectos y prefectos, de los gobernadores, lo que provocaría problemas en todo el territorio, pero en especial en la Ciudad de México”.<sup>13</sup>

No obstante, en opinión del jurista Ignacio Burgoa se ha exagerado el antagonismo entre federalismo y centralismo, pues puede afirmarse con validez que uno y otro presentan en el constitucional mexicano diferencias de grado más que esenciales, pues

---

<sup>11</sup> Vázquez, *Ibid.*, pp. 15-50.

<sup>12</sup> Merino Huerta, *Ibid.*, pp. 107.

<sup>13</sup> Vázquez, *Ibid.*, pp. 15-50.

haciendo abstracción de la terminología usual que los exhibe como antinómicos y de las pasiones políticas que respectivamente los determinaron, el centralismo fue un federalismo restringido. Esa circunstancia puede apreciarse comparando la situación jurídico-política de los estados y de los departamentos en las constituciones de 1824 y de 1836.

Los estados gozaban de autonomía en lo que concernía a su régimen interior, estando, sin embargo, limitadas las funciones de sus autoridades por una serie de principios, obligaciones y prohibiciones establecidas en el ordenamiento federal.<sup>14</sup>

En el proceso de ajuste político-institucional y en el péndulo estados-Federación que iniciara desde la Constitución de 1824, los estados tuvieron que ceder paulatinamente varias de sus más importantes atribuciones ante las prioridades que demandaban la Construcción del Estado nacional y que se reflejaron en una progresiva centralización del poder en manos del Ejecutivo federal para poder hacer frente a los desórdenes que provocaran las desavenencias entre gobierno central y los cacicazgos regionales.

Empero, el mayor damnificado sería el municipio. Después de la Constitución gaditana de 1812 “el municipio ya no sería una corporación autónoma del resto de las autoridades de España, sometida solamente a la voluntad del rey –como lo fue hasta antes de las reformas borbónicas... sino que se convertiría en parte del poder ejecutivo del nuevo Estado que se intentaba fundar”.<sup>15</sup>

Según Merino Huerta los municipios serían los grandes aliados de ese proceso de construcción nacional, pues proveyeron la “infraestructura política” para la edificación de las instituciones nacionales, aunque al mismo tiempo fueron perdiendo atribuciones y poderes, mientras el Estado nacional iba ganando fuerza.<sup>16</sup>

Tal razonamiento resulta claro al analizar el rol jugado por las localidades en la ocupación francesa. Fueron los municipios los que abastecieron de armas y dinero al gobierno de Benito Juárez, y proporcionaron la leva de las guardias nacionales que resistieron a las tropas monarquistas.

Paradójicamente, los municipios fueron aliados del centralismo político mexicano, comenta Merino, así haya sido de forma indirecta, precisamente en el momento de mayor auge de las doctrinas liberales.<sup>17</sup> Los municipios proveyeron el punto de apoyo firme sobre el cual podían sostenerse el país defendido por los centralistas.

Pareciera ser que mientras los estados buscaban mayor autonomía y prerrogativas y con ello la facultad de regir la vida de los ayuntamientos al interior de sus fronteras, los municipios se convertían en aliados del centralismo por la sencilla razón de que preferían ver las esferas de control político los más alejadas posibles.

---

<sup>14</sup> Faya Biseca, *Ibid.*, pp. 69.

<sup>15</sup> Merino Huerta, *Ibid.*, pp. 57.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 18.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 14.



Cabe señalar, sin embargo, que la pérdida de atribuciones de los municipios en lo general no debiera resultar extraña debido a que en todos los países latinoamericanos la construcción del Estado nacional afectó a las municipalidades en similar magnitud.

Lo atractivo de resaltar en adelante será cómo una vez lograda la estabilidad política del país, una vez expulsados los franceses se centraliza en forma acelerada el poder en manos del gobierno federal y, en ese momento sí, los municipios son relegados a una posición bastante precaria.

Pese a que la doctrina liberal predominó en México durante casi todo el siglo XIX, especialmente una vez derrotadas las experiencias centralistas de 1836 y 1843, cabe decir que ni los liberales eran necesariamente federalistas ni los federalistas eran necesariamente liberales ni tampoco los federalistas y liberales adoptaban tales posturas con tanto altruismo como se les suele asignar.

Al respecto señala José Murillo de Carvalho, en un ensayo sobre el caso brasileño, que “defender la libertad era una actitud bien vista por todos; raros eran los que se atrevían a combatirla, no obstante, es necesario preguntarse si todo era por amor a la libertad. La resistencia contra la interferencia del poder central tenía en esos casos un ingrediente oligárquico: era la defensa del poder privado, de sus privilegios, de su prepotencia. La gran fuerza detrás del movimiento republicano, especialmente en Sao Paulo y en Río Grande, era el federalismo y no la libertad, aunque los dos fueran presentados como sinónimos”.<sup>18</sup>

Para el caso mexicano matices similares adoptan Carmagnani y Merino.

Según Marcello Carmagnani “lo que acontece en 1854 no es entonces la victoria de los liberales, no de los federalistas, sino más bien la constitución de una vasta coalición susceptible de dar vida tanto a un proyecto liberal-federal como a uno liberal-unitario”.<sup>19</sup>

Si bien para el caso mexicano pudiera en un principio identificarse liberalismo con federalismo, después de la República restaurada esa tendencia resultaría engañosa, ya que el liberalismo fue ciertamente federalista mientras tuvo que enfrentar a los grandes aparatos políticos y militares de sus enemigos, pero desde 1867 el gobierno nacional de los liberales comenzó a abandonar sus perfiles federalistas para utilizar guardias y ejércitos a favor de la autoridad central, comenta Merino.<sup>20</sup>

Durante la mayor parte del siglo XIX y XX hay un claro divorcio entre la formalidad legal y las capacidades reales de los estados; en otras palabras, existió un federalismo de *jure* antes que de *facto*.

---

<sup>18</sup> Murillo de Carvalho, *Op. Cit.*

<sup>19</sup> Carmagnani, Marcello (coord.), “El federalismo liberal mexicano” en *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 135-179, 1993.

<sup>20</sup> Merino Huerta, *Ibid.*, pp. 125.

Ya fuera por la necesidad de fortalecer al gobierno central ante los desórdenes regionales, por la prioridad de construir el Estado nacional o por los peculiares regímenes políticos que gobernarán a México después de la República Restaurada y durante la mayor parte del siglo XX, ha sido propio del sistema político mexicano la separación entre la legalidad y las prácticas políticas reales.

En efecto, durante la primera mitad del siglo XIX, México se debatió en conflictos políticos internos que dieron al traste con los intentos de organización político-administrativa, los cuales posteriormente se verían de nuevo empañados por las guerras que libró contra las potencias extranjeras y por el férreo control político que se comenzara a ejercer desde la República Restaurada y durante toda la dictadura porfiriana.

Después de la guerra de independencia y hasta bien entrada la República la gran mayoría de conflictos militares y regionales adolecían de una motivación ideológica e incluso política. Era el cuestionamiento *de facto* a la institucionalidad, no federal sino más bien local, a pedido de un poder regional.<sup>21</sup>

Aunque hay quienes como Carmagnani enfatizan en el federalismo de compromiso que se gestara durante la primera parte de la República Restaurada, al final el régimen de Porfirio Díaz logró controlar y centralizar todas las riendas del poder de una manera excepcional.

Acerca del liberalismo de compromiso señala Carmagnani que desde 1867 “la posibilidad de los estados de verse representados en los máximos poderes de la Federación nos ayuda a entender cómo la tensión entre Federación y estados nunca llegó a transformarse en un verdadero conflicto. La colaboración entre Federación y estados fue también posible... Cuando cualquier proyecto de ley podía lesionar los intereses de uno o más estados se recurría al voto ‘por diputación’, es decir, los diputados votaban uninominalmente, como representantes colectivos de los estados”.<sup>22</sup>

Después de esta primera parte, ya en el segundo mandato de Díaz, la tensión Federación-estados comienza a aflorar para una rápida resolución a favor del gobierno federal; puede afirmarse que se pasa de un federalismo de compromiso a un federalismo con subordinación.

Aunque sin la salvedad o precisión histórica apuntada sobre el federalismo de compromiso, Luis González define muy gráficamente la etapa que va de la República Restaurada al final del porfiriato, cuando señala que:

“La época 1867-1911 fue centralista en todos los órdenes. Contra lo dispuesto por la constitución, no hubo república federal. Como los liberales eran nacionalistas no iban a querer los regionalismos. Su federalismo era de dientes para fuera; en el fondo, aborrecían que hubiese estados libres y

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 109.

<sup>22</sup> Carmagnani, *Ibid.*, pp. 135-179.

soberanos. Benito Juárez tiró la primera piedra contra la Federación; Sebastián Lerdo de Tejada, las siguientes. Perry dice con toda razón que ambos usaron el poder central para sostener gobernadores y para sustituir a los libres y a los repelones con personas adictas. González y Díaz no dejaron cacique con cabeza; hicieron y deshicieron poderes locales desde el palacio nacional y con la mano en la cintura. Se les privó a las entidades federativas de sus ejércitos; en suma, se les manejó al antojo del Único y su camarilla desde el Valle de México, a donde vinieron también a parar las riendas de los negocios y de los ocios. La consigna fue: de la metrópoli, por la metrópoli, para la metrópoli.”<sup>23</sup>

Resulta diáfana la coincidencia en caracterizar al porfiriato y en consecuencia lo desvirtuado del federalismo de aquel periodo, pues otro reconocido historiador afirma que “en tiempos de don Porfirio era normal que en cada estado se repitiera la experiencia federal: un Porfirio vitalicio para México, un Porfirio vitalicio para cada estado.”<sup>24</sup>

La historiografía mexicana ha documentado con amplitud la habilidad de Porfirio Díaz para mantener las formas sin acatarlas, y de ello no se exceptúa el soslayo que hiciera el dictador de las disposiciones constitucionales de 1857 en materia de federalismo.

Efectivamente, y pese a que la Constitución de 1857 ha sido la más liberal de las que ha tenido México, no hubo tampoco época de mayor intromisión del gobierno federal en los asuntos estatales y municipales.

Baste decir que, una vez consolidado, el régimen porfiriano instituyó la figura de las prefecturas, la cual vino a sumarse a la ya de por sí centralización del poder político y a convertir uno de los pocos espacios de relativa autonomía como era el municipio en *peleles* de los gobernadores<sup>25</sup>.

Cabe agregar, no obstante, que más allá de las particularidades del régimen político y de las acciones emprendidas para fortalecer al gobierno central, los sistemas federalistas del siglo XIX estaban consignados a ejercer un grado adicional de centralización en la medida en que el desarrollo tecnológico, de comunicaciones y económico lograra hacer más efectivos y sutiles los medios de control político. Pese a ello, los estados y municipios mexicanos sufrirían durante la última parte del siglo XIX y comienzos del XX los rigores de un régimen que, entre otras de sus facetas, aniquiló cualquier reducto de oposición.

En el estudio sobre los ayuntamientos sonorenses en el porfiriato Aguilar Camín manifiesta que “la otra afluente sorda que los anales históricos no suelen registrar y en

---

<sup>23</sup> González, Luis, “*El liberalismo triunfante*”, en Historia General de México, Vol. II, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 4ª ed., pp. 1008.

<sup>24</sup> Krauze, Enrique, La presidencia imperial. Editorial Tusquets, mayo de 1997, pp. 134.

<sup>25</sup> Aguilar Camín, Héctor, La frontera nómada. Sonora y la Revolución mexicana. Siglo XXI Editores, cuarta edición, 1984.

cuyo lecho se fueron removiendo la inconformidad, el hartazgo, los muchos aplazamientos de la explosión, fue la opresión local, el desajuste y la corrupción de la vida de los municipios. En su afán de domar la gran extensión desarticulada que durante siglos había sido el territorio sonorenses, los dirigentes porfirianos optaron por el fortalecimiento del poder ejecutivo del estado y por la simplificación de su mapa político-administrativo. Nada recibió tan sistemáticamente su ofensiva política como la fragmentación municipal”.

De acuerdo al autor, entre 1900 y 1910 fueron abolidos en Sonora 19 municipios: los 89 que había antes del fin de siglo, fueron reducidos a 70. Una medida anterior en el mismo sentido de restringir las unidades municipales fue la reforma del artículo 78 de la constitución local en 1891, relativo a los prefectos políticos. Hasta entonces, cada distrito del estado elegía por dos años, en comicios abiertos, a su prefecto que era el representante de distrito, el funcionario intermedio entre las presidencias municipales y el ejecutivo. La reforma de 1891 suprimió las elecciones populares para el cargo y adjudicó al ejecutivo la facultad de nombrar a su discreción los prefectos políticos de los distritos.<sup>26</sup>

Lo que dispusieron las más significativas reformas de las constituciones estatales, sucedidas entre 1891 y 1894, fue la anulación de la elección popular de presidentes municipales y en su lugar la nominación de éstos cargos por parte de los jefes políticos.

Efectivamente, en la medida en que la Federación afianzaba el control sobre los estados y el régimen porfiriano se perpetuaba, al lograr la aprobación de la reforma constitucional de 1887 que permitía la reelección para presidente y gobernadores, los municipios resistían las consecuencias en doble vía.

Por un lado eran víctimas de las medidas del gobierno federal en contra de sus atribuciones y de otro lado resultaban también afectados por las medidas de los gobiernos de los estados para extender sus espacios de poder.

La federación verticalizaba en contra de los estados y los municipios, y los estados hacían lo propio en detrimento de los municipios.

Situación similar se presentó en otros regímenes federales por la misma época y que Aspásia Camargo, para el caso brasileño, describe en los siguientes términos:

“La tendencia general fue, por lo tanto, de absorción del poder municipal por el estatal, con la reducción inicial de la autonomía de los jefes locales y la ‘colaboración cada vez más estrecha del gobierno federal en la vida económica de los estados’”.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 99.

<sup>27</sup> Camargo, Aspásia, “Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática”, en Carmagnani Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 300-362, 1993.

Así fue como el municipio llegó al siglo XX debilitado en todos sus frentes. Sus limitadas atribuciones quedaban formalmente señaladas en las constituciones locales y cubrían, en general, cinco áreas distintas: preparar los procesos electorales, cobrar los impuestos que ordenara la legislatura local, cuidar de la policía, administrar los establecimientos de instrucción primaria y vigilar el funcionamiento de servicios públicos y bienes comunes, donde éstos existiesen.

Empero, cada una de esas funciones eran ejercidas -con las únicas excepciones de Nuevo León e Hidalgo- bajo la égida de los jefes políticos, a la sazón las verdaderas autoridades de la vida local de México.<sup>28</sup>

Ahora bien, un tema en el que se reflejó con claridad la tensión Federación-estados y, como lo hemos manifestado, el desenlace a favor de aquélla, fue en materia fiscal.

La estabilidad política lograda jugó a favor del crecimiento económico; el énfasis porfirista en la modernización y el desarrollo económico, así como el traslado de las principales fuentes de ingresos le darían a la Federación los instrumentos fiscales para arbitrar en beneficio de su voluntad.

Desde finales de la década de los ochenta del siglo XIX, la Federación sería la que tendría los recursos para adelantar las más importantes obras de infraestructura y sería la que tendría la mayor porción del pastel presupuestal para subordinar voluntades inconformes.

Para entonces, el gobierno federal introdujo nuevos impuestos, lo que produjo resistencias de los estados que veían en tales medidas una violación a sus poderes residuales y a su autonomía financiera, y ante lo cual la Federación los implementó gradualmente entre 1880 y 1884.

No obstante, el gobierno federal amenazó con abolir las alcabalas y las aduanas interiores, lo que conseguiría con la reforma constitucional de 1884 y que entrara en vigor a partir del 1 de diciembre de 1886.

Aunque muy breve tiempo después del nacimiento de la República mexicana se generaron marcadas diferencias económicas entre los estados, una particularidad que indujeron los regímenes políticos hegemónicos del porfiriato y del Partido Revolucionario Institucional, PRI, en el siglo XX, fue que el acceso al poder político nacional no surgía a partir de los estados más ricos sino por el grado de adicción al gobierno establecido, curiosamente algo que se puede considerar como saludable para una nación. Caso contrario ha ocurrido en otros regímenes federales que como el brasileño y argentino históricamente los estados más ricos se han turnado la

---

<sup>28</sup> Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, citado por Mauricio Merino, Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano, El Colegio de México, pp. 213, 1998.

paternidad de los dirigentes nacionales y raramente proceden de los estados más pobres.

La centralización y el ahogamiento de las libertades estatales y municipales fueron sin duda dos importantes causas que propiciaron la reacción de los revolucionarios desde 1910.

A diferencia de la opinión de un destacado estudioso de los temas municipales, quien afirma que entre las muchas ideas que tuvieron sitio en la Revolución mexicana, la referente al municipio fue considerada como tema secundario, valga decir que el Federalismo y el Municipio Libre sí tuvieron un lugar destacado en el programa de reformas de las facciones revolucionarias, especialmente del lado de los constitucionalistas.

Al respecto hacemos dos énfasis. El primero es que en forma indirecta el Sufragio Efectivo y No Reección eran dos demandas que contribuirían al fortalecimiento local. Si no sucedió así y más bien “la Revolución no significó más que un cambio en las formas de control que acuñaron los liberales del siglo XIX” fue más bien por la reconfiguración de un nuevo sistema político hegemónico a partir de la formación del Partido Nacional Revolucionario, antes que por falta de relevancia del municipio en las demandas revolucionarias.<sup>29</sup>

En segundo lugar, es justo reconocer que la Revolución si bien en un principio proclama como banderas principales el Sufragio Efectivo y la No Reección, en su desarrollo incorpora numerosas demandas, muchas de ellas más próximas a las masas que la apoyaron, como la reforma agraria, que ‘áridos’ temas político institucionales.

Una prueba de la atención que recibiera lo local en la plataforma de los revolucionarios es el cambio en el tratamiento constitucional de la carta política de 1857 a la de 1917. Ello precedido, entre otros, por las adiciones al Plan de Guadalupe que hiciera Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914, tanto para encauzar la legislación como para tener una bandera social propia: prometió legislar sobre “la explotación de los recursos naturales, el mejoramiento de las clases proletarias, el matrimonio, *la libertad del municipio*, la restitución de las tierras a los pueblos, alentar la pequeña propiedad; facultar a los gobernadores y comandantes militares para que expropiaran tierras y las repartieran con el objeto de fundar pueblos, establecer servicios públicos y reorganizar el poder judicial.”<sup>30</sup>

En efecto, el municipio pasa de ser un elemento casi marginal en la Constitución de 1857 y con un criterio administrativo, como el mismo Merino lo señala, a reconocérsele un rol político importante: ‘Municipio Libre’.

---

<sup>29</sup> Merino, *Op. Cit.*, pp. 214.

<sup>30</sup> Ulloa, Berta, “La lucha armada (1911-1920)”, en *Historia General de México*, Vol. II, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 4ª ed., pp. 1147. El subrayado es nuestro.

El Municipio Libre en la Constitución de 1917, por demás un “adjetivo anacrónico en los tiempos actuales que debería ser cambiado por autónomo” según González Oropeza, fue la reivindicación para acabar con las autoridades intermedias entre los estados y los ayuntamientos, para proscribir y de una vez por todas a los jefes políticos designados.<sup>31</sup>

Si bien en las votaciones de la Asamblea Constituyente de 1917 fracasó la idea de otorgarle al municipio una mayor independencia financiera<sup>32</sup>, esta idea no faltó como tampoco faltaron las propuestas para que el Pacto Federal reconociera la soberanía del municipio, proposición que fue objetada por la Comisión de Puntos Constitucionales de la asamblea al sostener que ‘el municipio no puede ser soberano’ y que lo que se debe garantizar al municipio es ‘su independencia, no su soberanía’.<sup>33</sup>

Además, no sólo por reacción a las condiciones que prevalecieron durante la era porfiriana es comprensible la fuerza que tomara el principio federal y el Municipio Libre en la carta política de 1917, sino también por la extracción de los revolucionarios y posteriormente de los Constituyentes de Querétaro, quienes eran líderes regionales surgidos a la sazón de las condiciones particulares de cada uno de los estados, y quienes desde la misma Convención de 1914 representaban intereses y ambiciones regionales antes que nacionales. Carranza afirmó en repetidas ocasiones que el federalismo había sido una vana promesa, la cual no había podido llevarse a la práctica por no haber estado acomodada a las necesidades del pueblo mexicano.

La Revolución mexicana fue una revolución de los estados y la Constitución de 1917 fue uno de los momentos más puramente representativos, aunque a partir de las armas, de las diferentes regiones de México.

Como comenta Hernández Chávez, “las transformaciones históricas del federalismo contemporáneo se comprenden mejor si se analizan a la luz de la Revolución mexicana y de la Constitución Federal de 1917. El proceso revolucionario de 1910-1920 y su posterior evolución deben ser vistos conjuntamente con el sistema político y la cultura política que interiorizaron en los actores propuestas intelectuales y demandas sociales, las cuales irrumpieron por efecto de la movilización política de la sociedad, provocando una aceleración de la organización popular y de su presencia en la arena política nacional.”<sup>34</sup>

El arreglo constitucional entre la Federación y las entidades federativas da pauta para una de las más interesantes discusiones del federalismo mexicano, entorno a si la

---

<sup>31</sup> González Oropeza, Manuel, “La reforma jurídica del municipio”, en AA.VV., El municipio en México, Archivo General de la Nación, CEDEMUN, 1996.

<sup>32</sup> Carranza encontró una solución salomónica enviando al Congreso Constituyente un párrafo sustitutivo para finiquitar el debate, el cual se aprobaría finalmente y que permanecería sin cambio hasta 1983. El párrafo decía: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes”.

<sup>33</sup> Hernández Chávez, Alicia, “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Carmagnani Marcello (coord.), Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 263.

Constitución de 1917 señala un quiebre con el federalismo decimonónico o en cambio es una prolongación de éste.

No abundaremos con amplitud en detalles de la discusión, pero bien merece señalar que en cuanto a los estados la Constitución Federal de Querétaro conserva el mismo espíritu que la de 1857.

Al respecto se apunta que “no emerge una severa crítica al federalismo liberal en cuanto forma estatal, sino más bien a la efectividad dada al mismo”, lo que se atribuye a que los legisladores de 1857 se conformaron por “proclamar principios generales... de manera abstracta... con poca o ninguna utilidad positiva”. Por ello se sugirió que la reforma constitucional de 1857 “debía conservar intacto su espíritu liberal y la forma de gobierno en ella establecida”, reactivando básicamente lo que el régimen porfiriano hubo de desestimar, esto es “el precepto que consagra la Federación de los estados que forman la República mexicana”.<sup>35</sup>

En consecuencia, y a la luz de esta revisión sobre las raíces del federalismo, nosotros saldaremos este interesante debate con el argumento sobre que el federalismo forjado en la Constitución de 1917 no es el punto de partida de un nuevo federalismo o tampoco una estricta reformulación del Pacto Federal de 1857 ni evidentemente es una simple prolongación de éste. Se trata sin duda de una continuidad, pero con la incorporación de las reivindicaciones revolucionarias que en una u otra forma lo afectaron desde entonces. No obstante, el Ejecutivo saldría fortalecido en la nueva carta política, pues su preeminencia es visible con la supresión de la vicepresidencia y el debilitamiento del poder Legislativo, observable esto último en la reducción de las sesiones del Congreso a un sólo periodo y en la pérdida de su facultad para convocar a sesiones extraordinarias, facultad que fue reservada al Ejecutivo.

Dicha preeminencia también se corrobora en la prevalencia del Ejecutivo Federal en caso de desacuerdo entre las cámaras respecto a la clausura anticipada de las sesiones del Congreso; en el robustecimiento de la facultad de veto del Ejecutivo y en la atribución para determinar la desaparición de poderes.

Con lo planteado es posible argüir como una conclusión parcial que el federalismo mexicano resistió a todo: la guerra con Estados Unidos, la lucha bélica en contra de la ocupación monárquica; resistió el porfiriato y la Revolución. Mientras muchos países latinoamericanos y europeos mudaron de regímenes y formas de Estado, es el caso de Brasil, Colombia, España o Bélgica, en el caso en mención el federalismo se mantuvo incólume, así varios de sus preceptos hubieran de arbitrarse más en lo formal.

---

<sup>35</sup> Proyecto que presenta Venustiano Carranza al Congreso Constituyente el 1 de diciembre de 1916, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Cámara de Diputados, 1967, Vol. III, pp. 12-15. Citado en Hernández Chávez Alicia, “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Carmagnani Marcello (coord.), Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993.



Empero, la institucionalidad forjada con la Constitución de 1917, que debiera constituirse en el molde para dar paso a una Estado Social de Derecho, pronto choca con la dificultad de conciliar la formalidad jurídica del régimen con las prácticas políticas.

El sistema político que se configuró desde la fundación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario –PNR-, pero especialmente desde la consolidación del régimen político y el paso del Partido Nacional Revolucionario a Partido Revolucionario Institucional –PRI- en 1946, y con los amplios poderes concedidos al presidente en la Carta Política de 1917, hizo de los estados y del proceso político regional una extensión del poder federal, más no el contexto para el ejercicio de la libertad y la soberanía consagrada para aquéllos en la Constitución Política.

Es a la luz del sistema electoral y de partidos instituido desde 1929 como de factores económicos y políticos internos y externos como es pertinente analizar la forma de organización federal. Sin esas perspectivas, los diagnósticos y posibles conclusiones estarían desestimando factores fundamentales que explican el modo federal posrevolucionario.

Resulta oportuno el comentario que al respecto hace Hernández Chávez, quien subraya que “el carácter de las transformaciones del federalismo debe ser visto tomando en consideración experiencias mundiales como la Gran Guerra, la Revolución de Octubre, la Paz de Versalles, la Gran Depresión y sus secuelas: el corporativismo fascista, la política del New Deal y la de los frentes populares. Ciertamente, lo externo y lo interno marcaron de manera significativa el proceso institucional, el sistema político y la cultura política...”<sup>36</sup>

El proceso político a partir de 1929 tiene un común denominador y es la centralización, la que se enfatiza, siguiendo la autorizada opinión de Lorenzo Meyer, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que representó un avance mayor en el proceso de centralización. Sin embargo para entonces, “y en alguna medida, el poder de los caudillos y caciques locales tuvo que respetarse, y por ello el PNR se constituyó primero como una agrupación de partidos estatales; la membresía de los militantes era doble: al partido regional y al nacional. Pero en poco tiempo los partidos estatales desaparecieron.”<sup>37</sup>

Ese tiempo de centralización llegó a uno de sus puntos máximos con la culminación del sexenio de Lázaro Cárdenas, pues, como apunta el mismo Meyer, al término de su mandato el autoritarismo contemporáneo mexicano había quedado establecido en sus rasgos esenciales. Dicho “autoritarismo reconoce y acepta los intereses locales, pero

---

<sup>36</sup> Hernández Chávez, Alicia, “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Carmagnani Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 263.

<sup>37</sup> Meyer, Lorenzo, “El primer tramo del camino”, en *Historia General de México*, Vol. II, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 4ª ed., pp. 1235.

sólo en la medida que no se contraponga a la lógica y el proyecto político diseñado y puesto en práctica por el centro.”<sup>38</sup>

A partir de entonces, al proceso de toma de decisiones de la administración pública federal, estatal y municipal lo caracteriza la jerarquización y la verticalidad, en esencia sería la recuperación de rasgos que caracterizaran al centralismo perdido en 1910.

En adelante los gobernadores se deben al presidente y los presidentes municipales se deben al gobernador, adicional a la centralización horizontal de las ramas de poder. Todo se centrará en el presidente, incluso con poderes metaconstitucionales que harán tan peculiar el régimen político y el presidencialismo mexicano.

Fue así como las ruedas y engranajes del entramado Federal y del Municipio Libre se atascaron y enmohecieron para luego convertirse en figuras inoperantes.

Pero no sólo fue en razón de la hegemonía política. También confluyeron, como comentáramos atrás, factores de índole económica, tendencias hacia la centralización económica debida a una progresiva intervención del Estado y circunstancias internacionales.

Fueron numerosas las reformas y circunstancias que apalancaron el poder presidencial, en unos casos para conjurar crisis externas, en otros debido a la creciente intervención del Estado en la economía, verbigracia, la nacionalización de sectores estratégicos de la economía y en otros porque así simplemente lo demandaban las tendencias y la rectoría económica del Estado.

En 1929, por ejemplo, una reforma establece que la Federación le corresponderá aplicar la Ley Federal del Trabajo en las industrias de interés federal como ferrocarriles, transportes de concesión federal, hidrocarburos, las que se amplían en 1933 a la aplicación de leyes en las relaciones laborales de la industria textil, en 1934 a la industria cinematográfica y finalmente a la industria eléctrica.

En cuanto al salario mínimo, mientras que en un principio se contemplaba comisiones estatales y regionales para su fijación, para 1962 se establece que los salarios se habrán de determinar por una comisión a nivel nacional.

Con ese proceso de federalización de los derechos del trabajo, “lo que se nos está diciendo es que podemos datar el periodo 1929-1936, como el del nacimiento de un Pacto Federal de corte corporativo y el definitivo entierro liberal de corte cooperativo.”<sup>39</sup>

Otro mecanismo que le garantizó importantes poderes a la Presidencia de la República fue la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública que reglamentó la fracción VII del artículo 27 de la Constitución, sustrayendo con esto la inicial competencia de los

---

<sup>38</sup> Meyer, Lorenzo, “Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana”, en Torres Blanca, La descentralización en México, El Colegio de México, 1986, pp. 31-32.

<sup>39</sup> Hernández Chávez, *Op. Cit.*, pp.285.

estados en lo relativo al desarrollo y aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación para trasladarla al Ejecutivo Federal.

Si bien el sistema de partidos de México que se gesta en el decenio de los años treinta resulta singular para los regímenes federalistas latinoamericanos y orbitales, por lo demás la concentración de facultades a favor de la Federación no resulta de nuevo exclusiva de México, ya que en regímenes como el brasileño se repite la historia.

Con la expedición de la Constitución brasileña de 1934, según comenta Carpizo, se aumentaron notablemente las competencias de la Federación en detrimento de los poderes de las entidades federativas, como fue respecto de la economía, permitiéndosele reglamentar el comercio, la industria, los bancos y las compañías de seguros.

La constitución que fue de corta vigencia fue sustituida por la Carta Magna de 1937 que prosiguió el fortalecimiento del Ejecutivo y estuvo impregnada de elementos unitarios. Esos años “fueron realmente de un federalismo nominal y se caracterizaron por las numerosas intervenciones federales que ocurrieron.”<sup>40</sup>

Otra autora comenta para los años de posguerra que “en el Ejecutivo [brasileño], en realidad, se reunían todos los poderes, centralizando la recaudación y aumentando los impuestos, y controlando las transferencias de recursos a los municipios a través de proyectos previamente aprobados y de los recién creados fondos de participación de los municipios”.<sup>41</sup>

Las constituciones futuras brasileñas estarán marcadas por similar tendencia que se quiebra sólo hasta después del retorno a la democracia después de mediados del decenio de los ochenta.

En el caso argentino Bidart Campos confirma la misma tendencia haciendo énfasis en que “el carácter personal del poder del presidente de la República, el estilo personal, acentuaba o matizaba dicha tendencia a la centralización desde el periodo que se abre en 1930 y atraviesa todas las dictaduras, aunque a partir de 1958 esta centralización tiende a ajustarse en un marco de negociación”.<sup>42</sup>

El Estado posrevolucionario demandó sin embargo muchas otras competencias para arbitrar y gestionar múltiples áreas en pos de proveer mínimos de bienestar y que el constituyente de 1917 le asignó, y también otras en desarrollo de facultades implícitas

---

<sup>40</sup> Carpizo, Jorge, *El federalismo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 26, 1973.

<sup>41</sup> Camargo, Aspásia, “Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática”, en Carmagnani Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 315, 1993.

<sup>42</sup> Bidart Campos, Germán J., “El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad”, en Carmagnani Marcello (coord.), *Federalismo latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 371, 1993.

contempladas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional o que progresivamente sustrajo a los estados.

El Estado posrevolucionario fue el encargado de la justicia agraria, de la educación, la salud; fue el constructor de carreteras, puentes, presas y redes eléctricas; el constructor de viviendas, el promotor del turismo y, entre muchos otros, le correspondió el fomento industrial.

La subordinación que entonces ejerció el poder Ejecutivo sobre gobernadores y ayuntamientos se apoyó, en opinión de un reconocido historiador, “en mil formas, sobre todo una: el presupuesto. La comparación histórica entre los ingresos federales, estatales y municipales sería el desmentido más claro a la teoría federalista y municipal de los gobiernos ‘emanados’ de la Revolución. En 1950, al gobierno federal le correspondía el 78.3 por ciento de los ingresos; a los estatales, el 18.4 por ciento, y a los municipales, el 3.3 por ciento<sup>43</sup>.

Sin embargo, y pese a esto, cabe señalar que dicha concentración no trastocó lo fundamental de la institucionalidad porque en lo formal resultaba democrática y porque la hegemonía del partido oficial se soportaba básicamente en el régimen electoral y de partidos, lo que dejó siempre abierta la posibilidad de abrir la llave de la democracia con la reforma electoral y de partidos políticos sin afectar en lo fundamental el diseño institucional, como efectivamente luego sucediera.

Para matizar un poco más cabe traer a colación la muy pertinente contextualización y precisión que hace Croisat cuando dice que:

“Sin duda, los gobiernos federados han perdido una parte de su autonomía originaria. Pero esta autonomía perdida no ha sido confiscada por un centro soberano. En efecto, las materias de legislación federal exclusiva se ven también afectadas por el funcionamiento del federalismo cooperativo. Por ejemplo, en Canadá, sobre los 29 párrafos del artículo 91 de la Constitución sobre la federación exclusiva de Ottawa, sólo cuatro de ellos (defensa militar, excombatientes, correos y moneda) escapan a las relaciones federales provinciales. Respecto a las provincias, sobre las 16 materias enumeradas en el artículo 92, tres (instituciones municipales, educación primaria y secundaria, derecho civil) escapan a estas relaciones.”<sup>44</sup>

Los instrumentos jurídicos y administrativos que permitieron la exacerbada concentración de poder en manos del presidente fueron numerosos, pero, y antes de abundar en algunos de ellos, valga comentar que tanto condiciones internas como externas y en especial los propios equilibrios que desarrolló el régimen priísta propiciaron pequeñas y en algunos casos importantes transformaciones del

---

<sup>43</sup> Krauze, Enrique, *Op. Cit.*, pp. 135.

<sup>44</sup> Croisat, Maurice, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Hacer editorial, fundación Rafael Campalans, Barcelona, 1995.

federalismo desde los años 30 hasta finales de los años 60s, cuando en definitiva comienza a germinar el Nuevo Federalismo de finales del siglo XX.

No se haría justicia entonces si evaluamos el federalismo mexicano de los años 30s con el mismo lente con que se puede analizar el de finales de los años 50s, 60s o 70s y el de la actualidad.

No obstante, hay que decir que los factores políticos y económicos, internos y externos, atrás comentados, confluyeron también hacia la concentración de otros mecanismos jurídicos y administrativos.

De acuerdo con la Constitución Política de 1917 el presidente de la República se erigía al mismo tiempo en Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, por consiguiente, quedaba facultado para nombrar a todo el personal que formara parte de la administración pública federal y modificar con libertad la estructura del poder que formalmente dirige.

Como presidente del gobierno es también comandante de las Fuerzas Armadas y responsable de la política exterior. Sus restricciones en ese sentido consisten únicamente en obtener la aprobación del Senado de la República para designar a los altos mandos del Ejército y la Marina y para ratificar los nombramientos de embajadores y cónsules generales.

Con fundamento en el artículo 89 constitucional el presidente podía intervenir y anular los poderes de un gobierno estatal y el artículo 76 permitía la remoción de un gobernador y su sustitución provisional, con la respectiva aprobación del Senado, práctica que se ejerció en su esencia hasta el gobierno de Carlos Salinas.

En el ámbito legislativo, el presidente estaría constitucionalmente facultado para iniciar leyes, aunque prácticamente podía también aprobarlas, en razón de que a sus facultades legales se sumaban los poderes metaconstitucionales a que hemos aludido y que se originaban en su liderazgo partidista, un liderazgo que mantuvo la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y Senadores desde su nacimiento hasta comienzos de los años noventa.<sup>45</sup>

Tal grado de hegemonía fue cifrado con precisión por González Casanova en 1965 al manifestar que el partido de gobierno no había perdido nunca una elección presidencial, una elección de gobernador o una elección de senador. “Desde el nacimiento del PNR y hasta 1962 el partido había llevado al poder a seis presidentes, a casi 200 gobernadores, a 282 senadores. Y los partidos de oposición no sólo han carecido de la fuerza real e institucional necesaria para ganar uno solo de esos puestos... [sino que son] financiados en muchos casos por el propio gobierno, han apoyado a los candidatos del gobierno...”<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Merino, Mauricio, Fuera del Centro, Universidad Veracruzana, Jalapa, 1992, pp. 25-26.

<sup>46</sup> González Casanova, Pablo, La democracia en México, Ediciones ERA, 1965, pp. 9.

Ya hubiera sido motivada por la lenta y magra, aunque continua emergencia de la oposición política partidista, encarnada fundamentalmente en el PAN; por el descontento de importantes sectores laborales; por la radicalización de algunos sectores sociales y políticos, por una creciente tensión Federación, estados y municipios o por el comienzo de los primeros síntomas de agotamiento del modelo económico, lo cierto es que a finales de los años 60s el tipo de relaciones intergubernamentales en México comienza a cambiar y un poco con ello el modo federal.

Aunque son los años de mayor fuerza del gobierno federal, la concentración había ya mostrado sus límites. Como prueba estaban las huelgas de maestros y ferrocarrileros o el movimiento del 68.

Este es un aspecto que podemos llamar de mudanza federal, en el que existe una indiscutible coincidencia de los estudiosos del federalismo mexicano. Para González Oropeza, por ejemplo, a partir de la década de los setenta del siglo XX, “la tendencia del sistema federal mexicano ha seguido la naturaleza cooperativa, donde se olvida la separación tajante entre Federación y estados, y se fusionan ambas esferas de competencia para legislar sobre la misma materia. Las reformas a la educación, la salud y los asentamientos humanos lo demuestran”.<sup>47</sup>

Con algunos años menos o más, el fenómeno también responde a una tendencia generalizada, pues para algunos el Nuevo Federalismo de Richard Nixon no era otra cosa que un federalismo cooperativo.

Incluso para el caso argentino Bidart aporta una cronología muy similar. Desde 1958 se tiende “a perfilar un federalismo de negociación en torno a la cuestión impositiva. No desaparecen las distorsiones, no se abdica de la centralización, no se subsanan las disfuncionalidades de la infraestructura socioeconómica, pero se empieza a tramitar la concertación interjurisdiccional, tanto del Estado federal con las provincias como de éstas entre sí. El síntoma reactivo del proceso federal va a entrar así, en la década de los sesenta, en la etapa de la concertación.”<sup>48</sup>

Aunque no hubiera una política pública expresa que señalara el encaminamiento de los esfuerzos gubernamentales hacia el forjamiento de un nuevo tipo de relación intergubernamental de mayor concertación, es claro que en los setenta se comienza a presentar una mudanza del federalismo centralizador hacia un federalismo con “centralización agónica”, que propicia el federalismo cooperativo, un nuevo federalismo, desde comienzos de los años noventa en México.

Si bien esa nueva relación federal está alentada por las reformas económicas y del Estado, es la apertura política que comienza a finales de los años setenta el detonador principal, haciendo particular un proceso de transformación flemático, de

---

<sup>47</sup> González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995, pp. 16.

<sup>48</sup> Bidart Campos, *Op. Cit.*, pp. 391.

más de 20 años, en razón a la inexistencia de rupturas. Un cambio que se da producto de las adaptaciones sucesivas en el que la ruptura está ausente.

Un federalismo de mayor negociación o concertación que está facilitado en el caso mexicano por la ausencia de conflictos étnicos o culturales que atenten contra la integridad territorial de la nación.

Las últimas dos o tres décadas han sido las de la emergencia de los nacionalismos que han visto pulverizar varias repúblicas y amenazan a otras o que en el menor de los casos genera un entramado federal en extremo abigarrado como es el caso de Canadá y Bélgica. Afortunadamente, cabe reiterar, México no presenta tal circunstancia.

### **3. Distribución de competencias y conflicto de leyes**

Hablar de distribución de competencias es hablar de distribución de poder rigurosamente enlazado y mutuamente condicionado en los aspectos político, jurídico, social, económico, cultural, al interior de los poderes públicos del Estado. Distribución de poder que está dispuesto fundamentalmente por la Constitución Política.

Cabe tener en cuenta que si la naturaleza de distribución de competencias es compleja, más aún lo es dentro de un régimen federalista donde coexisten dentro de un mismo territorio dos y hasta tres niveles de gobierno con sus respectivos ordenamientos jurídicos, que por demás busca incorporar un equilibrio dinámico de pluralidad y unidad.

El sistema normativo de un Estado federal, desde el punto de vista teórico doctrinario, no representaría problemas en su aplicación en razón precisamente a la supuesta clara definición de sus tres niveles competenciales: federal, local y municipal, cada uno con su propio ámbito especial de validez, aunque sometidos a la constitución general.<sup>1</sup>

No obstante, esa claridad desaparece cuando surgen controversias y colisiones competenciales entre leyes o normas jurídicas de menor rango y de un mismo nivel jerárquico o de distintos niveles competenciales, expedidas en desarrollo de las atribuciones que fija la constitución política a cada uno de los poderes públicos, la cual a su vez canaliza la solución de los mismos conflictos.

En los sistemas federales el problema se agudiza, precisamente, porque el poder estatal está dividido en todos sus aspectos: legislativo, ejecutivo y judicial, por lo que pueden presentarse conflictos formales o materiales entre normas expedidas por distintas autoridades estatales.

En un Estado unitario, aunque naturalmente también tiene un sistema de distribución de competencias y sus leyes también conflictúan, existe por definición mayor unidad y claridad jerárquica para su disposición. Parafraseando a Carpizo pudiéramos decir que en principio la distribución de competencias de un Estado federal es similar a uno central: la unidad del Estado es la Constitución, pero la estructura de esa ley fundamental es diferente: en el sistema federal la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella, pero que entre sí están coordinados. De allí que esos órdenes - tanto el federal y el de las entidades federativas- existen por mandato constitucional y ellos no pueden contravenir las disposiciones de la norma de normas, la que les asigna su competencia respectiva, es decir, la constitución no sólo crea a la Federación y a las entidades federativas sino que les dice qué pueden hacer.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> García Máynez, Eduardo, Introducción al estudio del derecho. Citado en Aguirre Saldívar, Enrique, Los retos del derecho público en materia de federalismo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 172.

<sup>2</sup> Carpizo, Jorge, Federalismo en Latinoamérica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973, pp. 15.



Ahora bien, desde una perspectiva hermenéutica el análisis del federalismo, el alcance de las competencias, de la distribución territorial del poder, de sus conflictos, no se detiene y agota en la pura normación constitucional ni se le ve como una forma política estable sin transiciones o ciclos.

Como comenta Bidart Campos, "hay que captar al federalismo como una realidad dinámica porque lo político y lo jurídico son siempre dinámicos; como un proceso en devenir continuo; como una técnica, como una experiencia, como una estrategia y a través de esa perspectiva comprender sus flujos y reflujos, sus oscilaciones, sus tendencias."<sup>3</sup>

Tanto es así el no agotamiento del régimen federal en la estructura constitucional de muchos poderes que regímenes federales, los de las antiguas democracias populares, escondían o negaban cualquier posibilidad real de autonomía local.

Pudiéramos decir entonces que la viabilización del régimen de competencias del sistema federal, y en especial la resolución de sus conflictos, está también alimentada por otras variables como el sistema de partidos y el sistema electoral, por el tipo de economía o factores de orden cultural.

De la esencia del régimen federal se desprende el sistema de distribución de competencias y conflicto de leyes, pues en razón a que el sistema federal tiene un origen pactista, una alianza llamada federal y que es la constitución federal, la mayor de las veces deja a los estados miembros del pacto que se gobiernen *contrario sensu* del pacto federal en todo lo que no les es común. El federalismo es en sí mismo una fórmula o mecanismo de distribución de competencias.

Este criterio llamado residual, pues opera mencionando las facultades a cargo del gobierno federal y dejando las no prescritas a favor de las de las autoridades locales, tiene importantes excepciones que vale la pena comentar brevemente.

Es el caso del federalismo canadiense y belga. Este último tiene gran originalidad, ya que adopta como premisa fundamental la exclusividad de competencias atribuidas a las diferentes colectividades políticas, quedando las competencias residuales para ser ejercidas por la Federación.

Tal particularidad se debe a que, desde un principio, comunidades y regiones consideraron incompatible con la autonomía que se les reconocía la subordinación de sus propias normas a un entramado de leyes estatales.

La prolongación de ese precepto ha llevado a que la Constitución belga en su artículo 167.1 faculte a las comunidades y regiones para conducir la cooperación internacional,

---

<sup>3</sup> Bidart Campos, Germán J. "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad", en Carmagnani Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 363, 1993.

incluida la conclusión de tratados para las materias que son de su competencia, rompiendo con la doctrina clásica de los sistemas federales.

También acontece similar situación con Canadá, estando facultada su provincia de Quebec para abrir delegaciones generales en todo el mundo, que funcionan, de hecho como embajadas. La provincia francófona participa con el gobierno federal en las cumbres francófonas y firma acuerdos internacionales con Francia.<sup>4</sup>

Según Pons Parera, la distribución de esferas de actuación siguió, en consecuencia, las pautas del federalismo dual, uno de los mecanismos de distribución de competencias como más adelante veremos, en el que la actuación de una materia comporta la de la totalidad de responsabilidades sobre la misma; sin embargo, una serie de problemas prácticos han obligado a flexibilizar esta rígida separación competencial.<sup>5</sup>

Otros son los casos italiano y español, si bien en estos contextos no estamos hablando de un modelo federal sino de una figura reciente y heterodoxa que algunos estudiosos definen como Estado regional, una categoría intermedia e irreductible a las formas tradicionales unitaria y federal de Estado.

En el caso italiano la técnica seguida por el constituyente de 1948 es el de la enumeración de las competencias de las regiones dejando las no explícitas como atribuciones del Estado.

En España lo no expresamente atribuido por la constitución al Estado puede corresponder a las Comunidades Autónomas si los estatutos se lo atribuyen: lo no atribuido por los estatutos a las Comunidades Autónomas corresponde siempre al Estado, con lo cual resulta que lo no atribuido ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas corresponderá siempre al Estado.<sup>6</sup>

Este campo de indefinición del texto constitucional, que otros pudieran llamar como la continua apertura del modelo para su constante revisión, lo que también muestra son las fuertes tensiones que caracterizan algunos sistemas políticos actuales como el mismo caso español, el belga o el canadiense.

---

<sup>4</sup> Croisat, Maurice, El federalismo en las democracias contemporáneas, Hacer editorial, fundación Rafael Campalans, Barcelona, 1995, pp. 36.

<sup>5</sup> Pons Parera, Eva, "El federalismo belga", en Aparicio Pérez, Miguel Ángel, La descentralización y el federalismo. y Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido), Cedecs editorial, Estudios constitucionales políticos, Barcelona, 1999, pp. 62

<sup>6</sup> Aparicio Pérez, Miguel Ángel, "Aproximación a la regulación contenida en el texto de la constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político", en Aparicio Pérez, Miguel Ángel, La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política. España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido. CEDECS Editorial, Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999, pp. 34.

En Argentina, la "tónica viene dada por el artículo 104 de la Constitución de 1991, según el cual las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal."<sup>7</sup>

En el caso de nuestro interés específico, la República Federal mexicana, rige la doctrina clásica de distribución de competencias entre la Federación y los 31 estados suscriptores del pacto como lo prevee el artículo 124 constitucional.

Es decir, la constitución enumera las competencias a favor de la Federación y las materias no delegadas constitucionalmente a la Federación ni prohibidas a los estados son competencia de los estados, como es el caso de Estados Unidos, según lo dispone la décima enmienda de la constitución septentrional.

En el caso del Distrito Federal éste no adquiere el rango de entidad federativa por lo que sus facultades son las expresamente señaladas en la Constitución y las no explícitas son competencia de la Federación.

En los regímenes federales e incluso unitarios suelen tener status especial la capital del Estado, sede de los poderes federales, como es el caso de Buenos Aires, en Argentina, que a partir de la reforma constitucional de 1991 y en razón a la desaparición de los antiguos 'territorios nacionales' es el único lugar de jurisdicción federal exclusiva o como sucede también en Bélgica con su capital Bruselas.

Una de las cláusulas más interesantes del sistema federal, sobre la cual pudiéramos decir radica una de las esencias de este Pacto, y que a su vez está ligada al ámbito de las competencias es con respecto al mecanismo de reforma constitucional.

Las entidades federativas tienen hasta cierto punto aseguradas sus facultades, ya que las reformas constitucionales se deben realizar tanto con la intervención de la Federación como de las entidades federativas. Por ende, la voluntad de las entidades federativas es requisito indispensable para cualquier modificación a la norma suprema, lo que no acontece en el sistema unitario.

En el Estado unitario el pacto constitucional puede ser modificado sin el consentimiento de las provincias, incluso en menoscabo de sus facultades. En el Estado federal, en cambio, sin la aprobación de los estados el pacto federal sería inamovible, a no ser de la disposición de otro mecanismo de reforma constitucional, que para el caso de México no existe. De ello se desprende que una Constitución Federal sea, en principio, rígida en sus disposiciones esenciales.

En México, por ejemplo, y después de ser aprobada una reforma constitucional por una mayoría calificada de dos tercios de ambas cámaras del Congreso de la Unión, dicha

---

<sup>7</sup> Bidart Campos, Germán J. "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad", en Carmagnani Marcello (coord.), Federalismo latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 367, 1993.

reforma deberá ser ratificada por al menos la mitad más una de las legislaturas estatales o de lo contrario no entraría en vigor.

Ahora bien, sobre las facultades encomendadas a los distintos órdenes públicos existen varios intentos de acercamiento.

Construiremos una clasificación usando las aportaciones de varios estudiosos de la materia y siguiendo a Aguirre Saldívar.

- 1) *Facultades expresas*: Como su nombre lo indica, son aquellas facultades literalmente encomendadas por la constitución a uno o varios órganos de gobierno, por lo que representan un perfil ortodoxo y rígido del federalismo. Estas facultades también reciben el nombre de 'explícitas' o de atribución como las define Francis Delpérée.<sup>8</sup>
- 2) *Facultades implícitas*: Son aquellas facultades potencialmente encomendadas a una autoridad, es decir, que aunque no le estén otorgadas expresamente se deja abierta la posibilidad de que en el futuro, de ser necesario, se le pueden atribuir. Un ejemplo típico de ellas es la fracción XXX del artículo 73 de la constitución mexicana que deja latente la posibilidad de que el Congreso de la Unión se abrogue nuevas atribuciones legislativas, al ordenar que, "El Congreso tiene facultad [...] para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión."

El federalismo estadounidense, al igual que el mexicano, consagran en sus respectivas constituciones las facultades implícitas a favor de los poderes de la Unión. Es allí donde han tenido mayor desarrollo y donde se hicieron célebres las sentencias del juez Marshal hacia el año de 1869 en relación a las competencias implícitas.

Estas facultades se derivan de las expresamente conferidas a ese orden de gobierno y que resultan necesarias a fin de que se puedan cumplir con las facultades expresas. Según Faya Viesca, precisamente la previsión constitucional de poderes implícitos ha sido la fuente principal para el progresivo aumento de competencias al poder central, en muchas ocasiones haciéndose mal uso de dichas facultades cuando no existe un verdadero fundamento en las facultades expresas.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Delpérée, Francis, "El reparto de las responsabilidades", en Aparicio Pérez, Miguel Ángel, La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política. España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido. CEDECS Editorial, Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999.

<sup>9</sup> Faya Viesca, Jacinto, El federalismo mexicano. Régimen constitucional del Sistema Federal, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, 1988.

- 3) *Facultades exclusivas*: Como su nombre lo indica, son facultades atribuidas únicamente a un determinado órgano de gobierno, sin que sean compartidas con otro u otros organismos. Este principio prohíbe el recurso -bajo una forma u otra- al mecanismo de las competencias concurrentes, el cual se rechaza de forma absoluta por la Constitución.
- 4) *Facultades concurrentes*: Identificadas con el sistema competencial de los Estados Unidos donde las entidades federativas tienen gran fuerza para pelear mayores atribuciones, estas facultades de carácter transitorio son aquellas que aunque corresponden constitucionalmente a la Federación son asumidas en forma circunstancial por los estados, en virtud de que el gobierno federal no las ejerce y son importantes en la vida de la propia localidad. En otra forma se presentan cuando no estando exclusivamente atribuidas a la Federación ni prohibidas a los estados, ella actúa y éstos las realizan, aunque cuando la Federación interviene se deroga la legislación local. Las facultades concurrentes, al igual que las implícitas, son producto de la más fina y profunda interpretación del sistema federal.
- 5) *Facultades coincidentes*: Son las facultades que comparten tanto la Federación como los estados sobre la misma materia, por lo que ambas instancias actúan simultáneamente. Esta coincidencia puede ser flexible cuando no se fijan los límites precisos de participación de la Federación y de los estados en un espacio indefinido de convivencia, o restringidas cuando sí se presentan los criterios para la intervención. Dichas facultades tienden a ser confundidas con las concurrentes, sin embargo, una detallada lectura arroja diferencias claras.
- 6) *Facultades residuales*: Son las facultades reservadas a uno de los dos miembros del pacto federal cuando para el otro no han sido explícitamente atribuidas; son las denominadas facultades en México para los estados miembros de la Federación. De acuerdo con el sistema de división de competencias adoptado por el Estado mexicano en el que, por exclusión, todas las facultades que no están expresamente concedidas por la constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados (artículo 124 constitucional), se optó por denominar a estas últimas como facultades residuales.
- 7) *Facultades de auxilio*: Son aquellas en que un nivel de gobierno, sin estar facultado para ello, actúa circunstancialmente en ayuda de la autoridad competente. En otras ocasiones se le denomina como principio de subsidiariedad.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Aguirre Saldívar, Enrique, Los retos del derecho público en materia de federalismo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

Hay otros principios que en uno u otro sentido son refinamientos de las facultades antes señaladas y que tienen relación con la experiencia particular de cada sistema federal. Delpérée señala dos adicionales. El primero sería el principio de proporcionalidad, según el cual en el ejercicio de sus competencias, el Estado federal, las comunidades y las regiones están sujetas al respeto de la regla de proporcionalidad y en cuya consonancia un legislador, aun siendo competente, deberá procurar no hacer imposible o exageradamente difícil el ejercicio por otro legislador de su competencia.

El otro principio es el de exterioridad y responde a un particular desarrollo del federalismo belga, según el cual desde el momento en que una colectividad federada pueda ejercer funciones en el orden interno, podrá igualmente asumirlas en la sociedad internacional. Se desprende esto del artículo 167.1 de la Constitución belga por el que las comunidades y las regiones son competentes para conducir la cooperación internacional, incluida la conclusión de tratados para las materias de su competencia.

Haciendo una revisión de la distribución de competencias que fijó la constitución de 1917 y las posteriores reformas constitucionales se encuentra que México responde al prototipo clásico de los sistemas federales en cuanto a la distribución de competencias.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 73 y 28 dispone que la Federación ejercerá atribuciones en materia de servicio exterior; defensa nacional; petróleo e hidrocarburos; minería; industria cinematográfica; comercio; juegos con apuestas; servicios de banca y crédito; energía eléctrica y nuclear; banco único de emisión; moneda; trabajo; leyes marítimas de paz y de guerra; leyes sobre el ejército, marina y fuerza aérea nacionales; nacionalidad, ciudadanía, inmigración y emigración;

vías generales de comunicación; ferrocarriles; postas y correos; telégrafos y radiotelegrafía; pesas y medidas; uso y aprovechamiento de aguas; terrenos baldíos, etcétera.

Resulta conveniente puntualizar que ninguna de las fórmulas de distribución de competencias está exenta de dificultades y que más bien éstas se agravan en la medida en que se presentan problemas como los que ya hemos mencionado.

En México por ejemplo, y especialmente por la forma en que fue redactado el artículo 40 de la Constitución, según el cual el pueblo mexicano se constituye en República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior ha sido latente la controversia en torno a si los estados son soberanos o no.

No obstante, la terminología de 'estados libres y soberanos', que no la más afortunada en una opinión muy particular, ha sido superada con la interpretación doctrinal en el sentido de que las entidades no son soberanas sino autónomas, pues la soberanía resulta indivisible y tampoco puede ser dual, y los estados la cedieron cuando suscribieron el pacto federal.

Otro aspecto que resulta problemático y que ha generado controversia es si la fórmula federativa incluye al municipio como un poder público.

Se ha comentado que lo más apropiado es hablar de la coexistencia de dos ámbitos jurisdiccionales (federal y estatal) y de tres órdenes de gobierno (Federación, estados y municipios).

Empero, al reconocer el Estado mexicano al municipio como base de la organización política y administrativa se le ha venido asumiendo como un tercer nivel competencial.

Sobre ello Aguirre Saldívar señala dos razones:

- a) La propia Constitución legitima al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.
- b) En el contexto de la descentralización (característica fundamental del federalismo), el municipio ocupa un lugar propio, al ser reconocido como la principal figura de la descentralización territorial o por región.<sup>11</sup>

Dichas razones encuentran fundamento en las nuevas facultades que le conceden al municipio con la reforma al Poder Judicial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, artículo 105 de la Constitución, al incluirlo clara y expresamente como sujeto legitimado en las controversias constitucionales.

Si bien esta reforma resulta un avance ante el estado de indefensión en que se encontraba -la conversión en realidad de una antigua iniciativa, por lo menos de diciembre de 1970, según González Oropeza-, los medios jurídicos al alcance del municipio siguen siendo reducidos por lo que sería adecuado y necesario permitir el acceso de los ayuntamientos como corporaciones y de sus integrantes al juicio de amparo, así como de la solicitud de inconstitucionalidad, pues no se ha considerado al municipio como un actor legitimado para pedir la nulidad de leyes federales o estatales, así como de tratados internacionales que juzgue inconstitucionales.<sup>12</sup>

Ahora bien, la distribución de competencias y resolución de conflictos sería inocua sin el correspondiente reconocimiento a la jerarquía de las normas.

---

<sup>11</sup> Aguirre Saldívar, Enrique, Los retos del derecho público en materia de federalismo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

<sup>12</sup> González Oropeza, Manuel, "La reforma jurídica del municipio", en AA.VV., El municipio en México, Archivo General de la Nación, CEDEMUN, pp. 242-243.

En el caso mexicano, la ley de leyes como de alguna manera ya lo hemos indicado es la misma Constitución política, posteriormente se tienen las leyes y en igual jerarquía los tratados internacionales que firme el gobierno con otros estados soberanos y ratifique el Senado de la República, aunque es necesario advertir que existen posturas que señalan la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno.

Dentro de las leyes (también llamadas leyes secundarias) existe una organización, que en algunos casos da paso a consideraciones de jerarquía, entre leyes ordinarias que buscan regular el comportamiento o conducta de los particulares, precisando derechos y obligaciones; leyes orgánicas que regulan la organización, atribuciones y funcionamiento de los poderes públicos y también están las leyes reglamentarias que desarrollan con mayor amplitud y precisión el contenido de algún precepto constitucional o legal, con el fin de proveer a su mejor aplicación, sin contrariarlo o rebasarlo.

Dentro de los actos del Ejecutivo y consecuentemente en orden de jerarquía se encuentran los decretos, los cuales son disposiciones o resoluciones gubernamentales que regulan situaciones jurídicas concretas con efectos determinados por el tiempo, lugar, instituciones o personas. Los decretos también cuentan con su propia distinción entre decretos ley que son la facultad que asigna la propia Constitución al poder Ejecutivo para 'legislar' en determinadas materias sin necesidad de una delegación por parte del Legislativo y los decretos delegados, los cuales son dictados a raíz de una autorización expresa que otorga el poder Legislativo.

Posteriormente están los reglamentos, los que se entienden como disposiciones dictadas por el Ejecutivo en uso de la facultad reglamentaria estipulada en el artículo 89, fracción I, de la Constitución; los acuerdos, los cuales son disposiciones o resoluciones emitidas por el Ejecutivo a los titulares de las dependencias y entidades de mayor jerarquía a efecto de delegar funciones, crear o suprimir órganos o simplemente dictar instrucciones.

Subsecuentemente están las órdenes y las circulares que son, estas últimas, comunicados por medio de los cuales autoridades superiores de la administración pública giran instrucciones, avisos, órdenes o criterios de interpretación de normas a sus inferiores. Por último, enumeraríamos la jurisprudencia tanto del Poder Judicial como de los tribunales administrativos.

También se alude con frecuencia a los convenios como un instrumento de jerarquía dentro de la normatividad general y tienen su sustento en el artículo 26 de la Constitución que instituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática y en el artículo 116 constitucional fracción VI.

El instrumento del convenio resulta particularmente importante en el contexto del federalismo mexicano porque a partir de su adopción en la década de los setenta fungió como un mecanismo equilibrador, como una vía de escape al fuerte centralismo ejercido y con ello a la incapacidad de estados y municipios para atender sus



obligaciones, a la vez que en un principio condensó las materias que serían de posterior traslado a los estados y municipios con la reforma de 1983 y subsiguientes. Ahora lo es porque con la reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución se señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y se otorga a los estados la responsabilidad de participar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual en opinión de Méndez Martínez permite ir más allá de la mera concurrencia intergubernamental, al institucionalizar y abrir la posibilidad de una mayor coordinación entre los distintos niveles de gobierno, así sea de forma restringida por la ambigüedad y limitantes del marco constitucional.<sup>13</sup>

Dichos convenios según Aguirre Saldívar pudieran clasificarse en dos grandes grupos, a saber:

- a) Convenio para la coordinación de acciones y programas que se requieren efectuar conjuntamente entre los distintos órdenes de gobierno a efecto de alcanzar fines comunes, pero conservando cada quien sus facultades y competencias, fundados básicamente en los artículos 26 constitucional, en los cuales se inscribían los llamados convenios de coordinación y desarrollo. Allí estarían los ahora denominados Convenios de Desarrollo Social.
- b) Convenios para la transferencia de funciones y responsabilidades, reconocidos principalmente en el artículo 116 constitucional, fracción VI (anteriormente y con la reforma de 1983 artículo 115, fracción X), que buscó homologar a nivel constitucional los convenios que se venían celebrando entre la Federación y los estados, en apoyo del federalismo a través de desconcentrar y descentralizar recursos, acciones y facultades.

Con alguna insistencia se critica esta forma de generar responsabilidades porque termina distribuyendo competencias, pero con una figura casuística y de escasa certeza jurídica.

Para obtener una panorámica general del sistema de competencias en el régimen federal mexicano habremos de hacer mención de dos artículos fundamentales en la materia, cuales son el 116 que señala los lineamientos que deben observar los estados miembros de la Federación en cuanto a su régimen interno y a la estructura y funcionamiento de sus poderes públicos, y el 115 que prescribe el marco de competencias de los municipios.

Ahora, para los estados, y dando por descontado a la Constitución, las leyes que sean expedidas en desarrollo de las atribuciones de la Federación y los tratados internacionales, la jerarquía estaría determinada por la Constitución estatal, las leyes secundarias estatales, y los reglamentos locales. También están los acuerdos, decretos y circulares sobre distintas materias de tipo administrativo.

---

<sup>13</sup> Méndez Martínez, José Luis, "Estudio introductorio", en Wright, Deil., Para entender las relaciones intergubernamentales. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Una interesante síntesis de algunas de las facultades y prohibiciones de los estados hace Aguilar Villanueva al comentar que los artículos 5, 18, 115, 123 y 130 se establecen las facultades de los estados para expedir títulos profesionales, administrar sus sistemas penales, elaborar convenios con los municipios para la prestación de servicios públicos y en materia de relaciones laborales entre el gobierno estatal y sus trabajadores.

En los artículos 117 y 118 de la Constitución se establecen las prohibiciones de los estados, aunque resultan ociosos porque basta atribuir esas funciones a la Federación para concluir su prohibición a las entidades federativas. De cualquier modo prescribe la Constitución que a las entidades federativas se les está prohibido celebrar alianzas o tratados con países o entidades federativas de otros países, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; tampoco pueden gravar las mercancías nacionales o extranjeras que entran a su territorio, establecer contribuciones sobre importaciones y exportaciones ni contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o con particulares extranjeros. Además, los gobiernos estatales tampoco pueden tener tropa permanente, buques de guerra ni declarar la guerra a una nación.<sup>14</sup>

En el caso de los municipios y descontando las normas superiores están las ordenanzas, expedidas por los ayuntamientos para regular una institución o materia específica.

Un mecanismo que se convirtió en fuente típica del derecho municipal y del derecho administrativo como es el bando también es otra de las normas que rigen en los municipios y se utiliza para delinear los principales aspectos del gobierno local en lo correspondiente a la policía, gobierno y comunicados oficiales a la ciudadanía, entre otros. Por último, encontramos los reglamentos municipales.

Cabe aclarar que una fuente importante que genera actos de obligatorio cumplimiento son la jurisprudencia que emane de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativo y del trabajo, locales o federales.

Todo sistema de distribución de competencias y para la resolución de los conflictos de leyes debe ser complementado con los mecanismos para asegurar la resolución de controversias y dirimir conflictos, es decir, para que el conflicto de leyes sea resuelto por canales institucionales.

El mecanismo por excelencia para dirimir dichos conflictos es el control constitucional. En México tal control está bajo la égida del Poder Judicial de la Federación y se ejerce

---

<sup>14</sup> Aguilar Villanueva, Luis Fernando, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Hernández Chávez, Alicia (coord.), ¿Hacia un nuevo federalismo? El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

a través de varios recursos. El primero llamado de amparo soberanía o amparo por invasión de esferas prevé dos causales de procedencia más importantes; una de ellas procede por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o el ámbito de competencias del Distrito Federal, y el otro por leyes o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera de competencia de la Federación y según lo dispone el artículo 103 constitucional, fracciones II y III, y artículo 1 fracciones II y III de la Ley de Amparo.

Un segundo mecanismo de control constitucional está dispuesto por las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, de las cuales conoce la Suprema Corte de Justicia. Ya habremos de comentar más adelante la trascendencia de esta última figura en el fortalecimiento del rol municipal.

Hay que tener en cuenta que en el trascendental conflicto acontecido en el año 2000 y 2001 entre el Tribunal Federal Electoral y el congreso del Estado de Yucatán fue la Suprema Corte de Justicia la que dirimió el conflicto a favor del órgano electoral de la Federación y en razón de la interposición del recurso de controversia constitucional.

Un tercer mecanismo está previsto en el artículo 106 de la Constitución al disponer que corresponde al Poder Judicial de la Federación dirimir las controversias que por razón de competencias se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados o del Distrito Federal; entre los de un estado y los de otro o entre un estado y los del Distrito Federal.

El artículo 115 constitucional y después de la reforma de 1983 establece las condiciones jurídicas en las que debe actuar el municipio y sus respectivas funciones.

La fracción IV del artículo 115 atribuye una amplia gama de competencias al municipio, al señalar que en los términos de las leyes federales y estatales administrarán libremente su hacienda, y aclara que los municipios no sólo tienen personalidad jurídica sino patrimonio propio que no puede ser enajenado.

Les facultó adicionalmente para definir el desarrollo urbano; abrió la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de coordinación con los gobiernos estatales y entre sí, y, entre otros, definió un cuadro de servicios públicos a cargo del municipio.

Dichos servicios públicos, que advierte la norma en mención podrán ser prestados con el concurso de los estados, son el agua potable y el alcantarillado; el alumbrado público; la limpia; los mercados y centrales de abasto; los panteones y el rastro; las calles, parques y jardines; la seguridad pública y el tránsito, además de la posibilidad de que la legislatura estatal les delegue otros servicios.

Por último, hay que agregar un aspecto importante dentro del sistema de competencias del Estado mexicano. Éste hace referencia al establecimiento de ciertos órganos

independientes de los poderes públicos tradicionales y que se denominan órganos constitucionales autónomos.

Esta variación, que no es ajena a otros estados soberanos sino más bien una tendencia en el derecho constitucional contemporáneo, pudiera decirse que se trata de una heterodoxia dentro de la doctrina jurídica, la cual aquí resulta pertinente señalarla, ya que aunque estos órganos están sujetos a condicionantes constitucionales generales y al espíritu de la máxima norma tienen atribuciones que en su ejercicio son de obligatoria acogida para otros ámbitos del poder público cuando así lo demanden.

Hablamos de órganos constitucionales autónomos como el Banco de México, el Tribunal Fiscal de la Federación o la Comisión de Derechos Humanos.

#### **4. Los municipios**

Realizar el bosquejo y análisis de las principales transformaciones que han acontecido en la vida municipal en México es una empresa exigente, máxime si se advierte que el cambio ha sido estructural, acompañado de decisivas reformas políticas y de trascendentales cambios en el Estado y en la economía.

Y era quizás el único modo de revertir el exacerbado centralismo que las inercias principalmente políticas y económicas de las décadas previas a los ochenta había acumulado.

La reforma municipal no hubiera sido posible entonces sin modificar la estructura del poder nacional, pues la descentralización y la recuperación de los espacios de autonomía local no se circunscriben a un desafío administrativo.<sup>1</sup>

El análisis resulta amplio y exigente además porque intentar identificar o señalar algunos puntos de reflexión acerca del proceso de consolidación del municipio en México en los últimos años como instancia política y administrativa no sólo exige la dilucidación de etapas, rasgos y peculiaridades de su toma de importancia legal, electoral y económica, entre otros, sino también y especialmente porque aún se avizoran muchos nubarrones en el futuro municipal, porque los retos y las tareas pendientes son numerosas, las cuales será necesario dilucidar. Por ello la pretensión del presente capítulo será señalar las líneas generales o gruesas del debate.

Cabe señalar que en la discusión de la descentralización y del municipio es necesario cribar lo que llamaría la discusión sustancial de lo que son los mitos y numerosos lugares comunes que surgen en el debate académico.

En efecto, un factor que puede entorpecer dicho análisis es considerar a la descentralización y en consecuencia a la cesión del mayor número de facultades y responsabilidades al municipio como un instrumento cuasi mágico para el logro de la democracia y la resolución de problemas, entre ellos el atraso económico y la marginación.

La descentralización, por ejemplo, y esto lo discutimos con mayor amplitud en el primer capítulo, no es condición necesaria de las prácticas democráticas, aunque la opinión mayoritaria, que por demás compartimos, es que sí ayuda a fortalecerlas y desarrollarlas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Merino Huerta, Mauricio, "El gobierno perdido. Algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano", en Revista Foro Internacional. México, El Colegio de México, Vol. XXXIV, julio-septiembre de 1994, Núm. 3, pp. 37-38.

<sup>2</sup> Véase su discusión en Francisco Gil Villegas, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en Torres Blanca (comp.), Descentralización y democracia en México, El Colegio de México, 1986, pp. 33-67.

La cesión de facultades y recursos del gobierno federal o nacional a sus municipios sin un diseño responsable puede generar problemas y desorden antes que soluciones como lo muestra el caso de Colombia y Perú.<sup>3</sup> El riesgo por ello siempre está allí presente.

Incluso en muchos casos los municipios se resisten a asumir responsabilidades para evitar conflictos o sencillamente la asunción de ciertos sectores o responsabilidades tiende a ser ineficiente.

No obstante, es indudable la importancia de la descentralización y revitalización de los gobiernos municipales, así se atendiera únicamente a sus ventajas económicas, pues la tendencia económica mundial señala que paralelo al proceso de globalización debe existir un fortalecimiento de las unidades locales para responder a los retos que ésta plantea. Resulta claro sin embargo que los beneficios de la descentralización desborda sus rendimientos económicos.

En México, y aunque los indicadores me atrevo a decir no resultan suficientes, el proceso de fortalecimiento de los municipios ha resultado efectivo. Los municipios se han visto potenciados en el plano político, administrativo, fiscal y financiero; en materia de sus competencias y responsabilidades y en lo jurídico en cuanto a su legitimación como sujeto activo de controversias constitucionales, esto último poco reconocido.

Digo insuficientes en la medida en que resulta de cualquier modo difícil discernir qué tanto los municipios han resultado fortalecidos en razón de las competencias y facultades cedidas desde la reforma al artículo 115 de la Constitución en 1983 y qué tanto obedece a un proceso ordinario de modernización económica y tecnológica que necesariamente sobreviene con el tiempo.

Cabe destacar que el señalamiento respecto de que las políticas de descentralización y fortalecimiento municipal a partir de 1983 en general han tenido resultados muy positivos no es la opinión mayoritaria y que más bien resulta ser la conclusión con menos simpatía.

Hay en este ámbito muchos pesimistas o escépticos y otros quienes señalan que las políticas para la descentralización fiscal, política y administrativa han generado una centralización mayor o que se ha buscado descentralizar para recentralizar, algo así como que se soltaron las amarras para asirlas mejor.

Aunque es necesario considerar las numerosas esferas de la vida municipal que exigen mejoras sustantivas, como lo veremos más adelante, valga decir que muchas de estas consideraciones resultan magnificadas o son producto del intento de una muy sutil lectura política.

---

<sup>3</sup> Franz Thediek, "Análisis del proyecto de descentralización en Perú", en Bernardo Kliksberg (coord.), El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional, Fondo de Cultura Económica e Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994, pp. 101-113.

Es natural que si un gobierno adopta y un partido apoya una política de descentralización esperen que ella sea exitosa y que de ésta derive un reconocimiento, mayor legitimidad para el mismo gobierno, la ampliación de su presencia política, algo que no debe ser confundido con recentralizar.

En estas afirmaciones habría un problema metodológico y es el de diferenciar en el análisis las acciones y pretensiones de un gobierno para su trascendencia y avance político con un movimiento hacia la recentralización. Indudablemente están mutuamente afectados, pero el análisis en rigor exige deslindar los instrumentos típicamente centralistas y descentralistas de los políticos. No habría por qué suponer que si un gobierno intenta legitimarse o relegitimarse entonces los esfuerzos descentralistas se vienen abajo.

Ahora bien, el acierto y sobre todo el aporte en el análisis sobre los avances y rezagos de la vida municipal resulta inversamente proporcional a la elusión y a la mera insistencia sobre categorías inocuas, lugares comunes, algunas carencias y problemas de la administración municipal, pues muchos de ellos no son más que el traslado en pequeño de problemas siempre latentes en todo nivel de gobierno, aunque valga reconocer su validez como elementos del diagnóstico.

Por ello, tal vez no ayuda en mucho a nuestro análisis las consideraciones acerca de que en los municipios persisten tradiciones políticas autoritarias o que el diseño y contenido de las políticas municipales siguen ligados al corto plazo, a las necesidades inmediatas o a los intereses de campaña electoral, o que los gobiernos municipales, especialmente los más pequeños, cuentan en sus estructuras administrativas con escasa calificación.

Esta situación seguramente siempre se tendrá y por ello el reto será señalar en qué medida eso está cambiando.

#### **4.1. Antecedentes**

Para mediados de los años 70 no sólo comenzaba a ser claro el agotamiento del modelo económico que por décadas había funcionado y el agotamiento del sistema político de partido hegemónico sino también la necesidad de replantear el esquema administrativo con el impulso a diversas iniciativas de descentralización.

Fue así como señala Victoria Rodríguez los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo incluyeron a la descentralización como un tema importante de sus políticas, aunque no fue un elemento central de sus agendas de gobierno.<sup>4</sup>

Como consecuencia durante la administración de Echeverría una de las estrategias más importantes para lograr un desarrollo más equilibrado fue la descentralización de

---

<sup>4</sup> Rodríguez, Victoria, La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 141.

las actividades económicas de las ciudades más grandes mediante la creación de 'polos de desarrollo'.

Por medio de dicho programa se pretendía aliviar las tensiones que producía la concentración urbana en las grandes metrópolis y los problemas derivados, entre ellos, el desempleo y subempleo, la escasez de servicios públicos, el alto costo de la infraestructura, así como elevar el nivel de vida de las regiones más pobres y con ello detener o desviar la población migrante rural hacia áreas distintas de las grandes ciudades.

Aunada a esta política se ofrecieron una serie de incentivos fiscales y subsidios que terminaron en la formación de más industrias sobreprotegidas e incapaces de generar el desarrollo deseado. Para Rodríguez fue por ello que el factor principal de una serie de programas que intentaban aliviar los problemas rurales y urbanos era el desarrollo regional antes que la descentralización por sí sola.<sup>5</sup>

Confluyente con estas estrategias de descentralización el gobierno de López Portillo impulsó, en el marco de la expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, la adopción del principio de representación proporcional en la elección del ayuntamiento en municipios con 300.000 o más habitantes (que en ese año eran apenas alrededor de 30 municipios), lo que se convertiría en el precedente para que en 1983 con la reforma municipal se generalizara el principio de representación proporcional a todos los ayuntamientos sin distinción del número de habitantes.

Los programas de los presidentes Echeverría y López Portillo resultaron de alcances y efectos bastante limitados, pues la concentración urbana continuó y el tiempo señalaría que una verdadera política de descentralización requería de objetivos más ambiciosos y acciones de mayor envergadura.

Para la campaña presidencial de 1981-1982 el tema de la descentralización y el fortalecimiento municipal había cobrado suficiente auge. El entonces candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional Miguel de la Madrid recorrió el país señalando las bondades de su proyecto de gobierno y de sus tesis descentralistas.

El proyecto que expresara el candidato contenía tres líneas principales de acción: fortalecer el federalismo, la vida municipal y fomentar el desarrollo regional: "La descentralización de la vida nacional la buscaremos mediante el fortalecimiento del federalismo y del municipio, ampliando sus facultades en las tareas de desarrollo; el fomento de la producción y el empleo fuera de las grandes concentraciones urbanas; apoyo al campo; fortalecimiento de las ciudades medias y limitación del crecimiento de las grandes zonas de concentraciones urbanas; la desconcentración política, administrativa, económica y cultural".<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ibid., 142.

<sup>6</sup> Beltrán, Ulises y Santiago Portilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984), en Torres Blanca (comp.), Descentralización y democracia en México, El Colegio de México, 1986, pp. 91-117.



A los pocos días de tomar posesión como presidente, y más precisamente el 6 de diciembre, Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional al artículo 115 que resultaba un ambicioso proyecto de transformación del ámbito político, jurídico, fiscal, financiero y administrativo que hasta entonces había regido a los municipios en México y que no había variado significativamente desde que se expidiera la Constitución de 1917, pese a que en promedio desde 1928 dicho artículo se reformó cada 8 años.

La iniciativa, que en su trámite parlamentario no sufrió mayores modificaciones, indujo cambios en cuanto a que:

- I. Reglamentó las causas por las que un ayuntamiento puede ser suspendido por la legislatura de los estados. Y les ofreció, al menos formalmente, el derecho de audiencia: la posibilidad de defenderse públicamente ante una decisión estatal de echar fuera a los representantes elegidos por la comunidad. Aunque dejó en manos de los estados la descripción precisa de las causas por las que un ayuntamiento puede ser suspendido, al menos buscó que ese acto de autoridad, tan común en las prácticas políticas del país, no se aplique a rajatabla.
- II. Aclaró que los municipios no sólo tienen personalidad jurídica sino patrimonio propio, que se pueden manejar con tanta libertad como les permita la ley. Aunque la ley sea formulada por las legislaturas de los estados, el patrimonio municipal a partir de 1983 no puede ser enajenado por otra instancia.
- III. Les otorgó facultades para expedir reglamentos administrativos en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Otra vez, la reforma precisó que esa facultad quedaría restringida por las “bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados”, pero también liberó la vida de los municipios del control legal permanente de los gobiernos locales, y les dio la posibilidad de inaugurar una nueva etapa de organización, reglamentada por ellos mismos.
- IV. Definió un cuadro de servicios públicos a cargo de la instancia municipal: agua potable; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines. También lo hizo en lo relativo a la seguridad pública y tránsito, lo que delimitó, al menos en principio, el papel que correspondería a los municipios dentro de la administración pública de cada estado.
- V. Precisó las fuentes de ingresos propias de los municipios.
- VI. Estableció que los presupuestos públicos de los municipios sólo serían aprobados por los propios ayuntamientos y ya no por las legislaturas estatales.

- VII. Les facultó para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias de construcción y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.
- VIII. Amplió, como ya lo hemos comentado, el principio de representación proporcional para la conformación de los cabildos municipales independientemente del número de sus pobladores.
- IX. Se ocupó de la seguridad laboral de los empleados municipales, sugiriendo a las legislaturas de los estados la promulgación de leyes específicas al respecto, y
- X. Abrió la posibilidad para que los municipios suscriban convenios de coordinación con los gobiernos estatales y entre sí para la atención de problemas comunes a dos o más municipios.

Según Mauricio Merino el decálogo de reformas generó el que desde 1983 los ayuntamientos tengan claridad sobre los ingresos que les pertenecen y sobre la libertad que la ley les otorga para administrarlos; que sepan cuáles son los servicios que les competen y la autoridad que la ley les reconoce para planear su crecimiento urbano; el que gocen de autonomía para reglamentar la vida municipal.

Es decir, cuentan con recursos y patrimonio definidos, funciones propias y personalidad jurídica para actuar.<sup>7</sup>

Aunque el artículo 115 de la Constitución resume las condiciones jurídicas en las que debe actuar el municipio, existe otro importante número de disposiciones constitucionales en donde se menciona al municipio y que tomamos del resumen de García del Castillo.

A lo largo del texto constitucional se le menciona en al menos doce artículos más, a saber: el 3o sobre la función educativa; el 4o sobre salubridad; el 5o sobre los servicios públicos; el 26o en donde se habla de la coordinación por convenios para la elaboración y ejecución de los planes que se inscriben en la Planeación Democrática; el 31 sobre la obligación de las contribuciones ciudadanas para el gasto público; el 36 sobre la obligación ciudadana para desempeñar cargos concejiles y del municipio; el 73 que refiere a la aportación normada de recursos para la educación y la protección del medio ambiente; el 108 sobre el carácter de servidores públicos que tienen los funcionarios y empleados municipales; el 116 sobre la organización de los estados, características de los gobernadores y la facultad de los estados para celebrar convenios de prestación de servicios y funciones cuando sea necesario (fracción VI); el

---

<sup>7</sup> Merino, Mauricio, Fuera del centro, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 1992, pp. 114-115.

117 que limita las posibilidades de endeudamiento de los estados y municipios exigiendo que, en caso de darse, los recursos de deuda se destinen a inversiones públicas productivas; el 123 que se refiere a las condiciones de trabajo; y el 130 sobre las facultades y responsabilidades en materia de culto.<sup>8</sup>

#### **4.2. Avances y percepciones**

Aunque indudablemente son varios los ámbitos que requieren esfuerzos no sólo para adaptar las estructuras municipales a las siempre cambiantes condiciones sociales sino también para reducir los rezagos que esta institución había acumulado y para además potenciarla como factor de desarrollo, ya hemos señalado nuestra opinión acerca de que el fortalecimiento y la descentralización municipal han sido efectivos.

Uno de los aspectos que revela con mayor claridad la anterior afirmación es el de la esfera política. El análisis del proceso de democratización en el ámbito municipal es tema que ampliamente analizamos en el capítulo “Travesía de la mudanza democrática”, no obstante valga decir y como una de la tesis principales del presente trabajo que los municipios fueron factor por excelencia de pluralización del sistema político mexicano, tal vez por encima de los partidos políticos.

Para cuando las diferentes reformas políticas fueron impulsadas por el gobierno y aprobadas, ya buena parte de los municipios del país, especialmente los de la región norte, habían aprendido a convivir con la emergencia de diversas fuerzas políticas que buscaban copar espacios de poder local lejos del abrigo del partido en el gobierno. Emergieron importantes movimientos sociales y de la sociedad civil que estimularon un proceso centrípeto de democratización.

Hubo además importantes experiencias de reforma político-institucional local que estimularon una mayor identificación de la administración con las comunidades, una forma de enriquecer la visión sobre la descentralización municipal.

Tales fueron los casos de Tabasco y Tlaxcala en 1985. En este año se reformó la constitución local de Tabasco para adoptar los 'centros integradores', una figura que creaba en los hechos un cuarto nivel de gobierno para permitir la descentralización del poder municipal hacia sus comunidades, al cederles un conjunto de atribuciones que otorgaba ciertas capacidades de autogobierno.

Con la reforma el estado de Tabasco quedó organizado en diecisiete municipios y alrededor de 250 'centros integradores', tal vez la primera expresión práctica de descentralización al interior del municipio.

---

<sup>8</sup> García del Castillo, Rodolfo, Los municipios en México. Los retos ante el futuro, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 1999, pp. 53-54.

Al mismo tiempo, en Tlaxcala se promovía la figura del 'regidor del pueblo' para que fueran las propias comunidades las que eligieran a los delegados o agentes municipales en las comunidades y no el propio ayuntamiento. La experiencia se constituyó en el detonante para que 10 años después se promoviera la reforma de la constitución local y se creara la figura de la 'presidencia municipal auxiliar'. Con dicha reforma Tlaxcala quedó integrado por sesenta municipios y cuatrocientas 'presidencias municipales auxiliares' con atribuciones.<sup>9</sup>

Por todo ello el municipio se constituyó en pilar fundamental de la construcción democrática de México, quizá por delante o con mayor hincapié que los mismos partidos políticos.

Si el anterior señalamiento resultara cierto habría que agregar que las contiendas políticas locales y las constantes tensiones fueron pieza fundamental para que de allí los partidos políticos de oposición conservaran y nutrieran su fuerza electoral, incluso por encima de si los partidos tenían una visión clara y un programa coherente sobre la democratización del país.

En otras palabras, los municipios fueron el espacio donde se incubaron los grandes cambios del sistema político después de 1988. Esto puede evidenciarse con el progresivo proceso de pluralización política local, en especial después de la reforma política de 1977 y de la reforma al artículo 115 constitucional en 1983.

Para 1974, los partidos de oposición gobernaban 26 municipios, tenían 4 diputaciones locales por mayoría, 5 diputados federales por mayoría, 2 diputados locales de partido y 37 diputados federales de partido. Para el año de 1993 la oposición contaba ya con la presidencia en 230 municipios y un 32.1 por ciento de curules en los congresos locales por mayoría relativa y representación proporcional, dándose además una oposición más diversificada.

De acuerdo a cifras de distribución de espacios por partidos en cargos de elección popular a mayo de 1997, el Partido Acción Nacional gobernaba en 250 municipios y 220 estaban controlados por el Partido de la Revolución Democrática.<sup>10</sup>

Ahora bien, desde el punto de vista político la gestión de los gobiernos locales ha cambiado. En su más reciente investigación Victoria Rodríguez, y haciendo alusión al panorama político hasta antes de las elecciones del 2000, concluye que en términos generales los presidentes municipales de oposición parecen más preocupados por un gobierno eficaz que por el fortalecimiento de sus bases partidistas, incluso muchos de ellos han sido criticados por no aprovechar la oportunidad para fortalecer el apoyo partidista mientras están en el cargo.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Olmedo Carranza, Raúl, "Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo", en AA. VV., El municipio en México, Archivo General de la Nación, CEDEMUN, 1996, pp. 32-33.

<sup>10</sup> García del Castillo, Op. Cit.

<sup>11</sup> Rodríguez, Op. Cit., pp. 76.

A medida que los partidos de oposición -hasta antes de las elecciones del 2000- lograban avances y tenían mayor acceso a puestos de regidores dentro de los ayuntamientos, hay más casos en los que un regidor se oponga al presidente municipal o se muestre abiertamente crítico frente a sus políticas y programas.

Esto lo constata la misma Rodríguez y Tonatiuh Guillén, quienes señalan como ejemplo los gobiernos de Ensenada desde 1983 y Tijuana desde 1989, en los que los regidores asumieron un papel más activo al desafiar a los presidentes municipales.

Ahora bien, la pluralización política municipal, la mayor apertura de los medios de comunicación, la competitividad electoral y la alternancia política en la administración de los ayuntamientos ha tenido implicaciones muy profundas en las formas de gestión municipal.

Formas de gestión que si bien en un principio fueron adoptadas por partidos distintos al Partido Revolucionario Institucional, fundamentalmente por el Partido Acción Nacional, luego se incorporaron como modos de administración permanente por los diferentes partidos con resultados más eficaces.

Quizás debido al proyecto mismo del Partido Acción Nacional y a la extracción de sus miembros o en razón de la mayor competitividad electoral, este partido adoptó un mecanismo de reclutamiento de los funcionarios municipales que modificó sustancialmente las formas tradicionales de acceso a la burocracia local y trajo como consecuencia una notable modernización de las estructuras administrativas municipales.

Ward y Rodríguez en un trabajo sobre el proceso político y la gobernancia en el estado de Chihuahua, particularmente en los municipios de Chihuahua y Ciudad Juárez, encuentran que la mayor diferencia en el reclutamiento en comparación con los gobiernos priístas que los precedieron fue la incorporación de profesionales del sector privado, especialmente de la esfera empresarial y comercial, y que, a diferencia de los administradores del PRI, la mayoría de aquéllos no eran políticos ni tenían experiencia como funcionarios gubernamentales.<sup>12</sup>

Pero en lo fundamental estas nuevas administraciones como la de Francisco Barrio en Ciudad Juárez y Luis H. Álvarez en Chihuahua en 1983 impusieron un nuevo estilo administrativo caracterizado por la combinación de una visión empresarial como de la burocracia. Fueron administraciones que buscaron enfatizar la responsabilidad fiscal y evitaron el endeudamiento para el financiamiento de obras públicas, lo que se constituyó en un rasgo de los gobiernos subsiguientes.

---

<sup>12</sup> Rodríguez, Victoria y Peter Ward, *Policymaking, Politics, and Urban Governance in Chihuahua. The Experience of Recent Panista Governments*, U.S. - Mexican Policy Studies Program, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs The University of Texas at Austin, 1992, pp. 49.

En una investigación posterior Rodríguez y Ward llegan a idénticas conclusiones al analizar el proceso político del estado de Baja California y las diferentes administraciones municipales.

Según los autores en el factor de reclutamiento se evidencia un énfasis sobre la competencia y la eficiencia administrativa en los gobiernos municipales de Panistas de Tijuana y Ensenada, lo que también se comenzaba a presentar en el reclutamiento de funcionarios priístas en Mexicali. La provisión de servicios en los niveles municipal y estatal es marcada por una mayor transparencia y menos corrupción, al tiempo que las administraciones Panistas estaban rompiendo con las estructuras corporativas y tradicionales del PRI, este último partido estaba exhibiendo signos de un más racional enfoque para la gobernancia urbana.<sup>13</sup>

Ahora bien, estos nuevos estilos de administrar y gobernar también indujeron un nuevo tipo de relación gobierno y organizaciones sociales, en la cual el PAN buscó crear enlaces no partidistas, al menos en un primer momento, con los vecinos. Ésto señala el estímulo a la emergencia de una cultura cívica antes que una cultura politizada y partidista.

Cabe también señalar que la alternancia política en los ayuntamientos de Chihuahua y Ciudad Juárez indujo un cambio positivo en las relaciones intergubernamentales respecto de años previos cuando el PRI controló tanto la municipalidad como el estado y la influencia sobre las responsabilidades administrativas fue mucho menos definido entre las dos instancias de gobierno.

Un investigador en la materia arguye que en la medida en que toda política de reforma implica decisiones de gobierno, los agentes que con mayor probabilidad han mostrado esa disposición de cambio han sido producto de la alternancia política que puede comprenderse como una variante de la competitividad electoral, por lo que la competitividad y la alternancia en las administraciones municipales también son agentes centrales para explicar la consolidación institucional de los ayuntamientos.<sup>14</sup>

Resulta pertinente señalar que si bien los cambios en los modos de gestión municipal en los estados del norte del país no deben asumirse como un síntoma de cambio generalizado y en especial simultáneo, sí deben ser vistos como el arraigo de nuevos modos de gobernancia susceptibles de ser adoptados en otros municipios del país y que de hecho lo han sido desde comienzos de los años noventa.

Es notorio que una de las características fundamentales de los municipios mexicanos es su marcada heterogeneidad, circunstancia que imposibilitaría trasladar experiencias

---

<sup>13</sup> Rodríguez, Victoria y Peter Ward, *Political Change in Baja California. Democracy in the Making?* Center for U.S.-Mexican Studies University of California, San Diego, pp. 53.

<sup>14</sup> Guillén López, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte, 1996, pp. 156.

de gobierno sin analizar las circunstancias particulares de cada comunidad y menos fundamentar el buen gobierno sobre la base de cuatro o cinco principios.

Es claro que mientras muchos municipios del país que cuentan con sectores industriales fuertes pueden realizar esfuerzos hacendarios y en especial tributarios que se reviertan en obras de infraestructura y servicios sociales, una buena parte de los municipios sobreviven en condiciones de alta pobreza.

No obstante, las experiencias antes señaladas de una u otra forma han sido concebidas o adoptadas en diferentes regiones del país, lo que demuestra un indudable avance en los modos de gestión local en el país.

Esta afirmación resulta más plausible si se considera que muchos municipios del país, muy disímiles en sus condiciones económicas y sociogeográficas, han logrado el éxito de sus administraciones con base en factores distintos de los económicos o inicialmente no ligados con éstos.

Es el caso de los municipios de Xico en Veracruz; León y Santiago Maravatío en Guanajuato; Atoyac en Guerrero y Charcas en San Luis Potosí a comienzos de los años noventa.

El municipio de Xico basó el nuevo modo de gestión en la recuperación de formas ancestrales de participación como la faena y a la cual se le dio una nueva canalización pasando de ser rutinas de participación a convertirse en movimientos de cogestión de proyectos ambiciosos y esquemas de cooperación.

Aunque el municipio de León en Guanajuato es de los que tiene una más sólida base económica en México, el ayuntamiento generó un proceso de cambio en la gestión a partir de la introducción de un método de administración innovador y sugestivo como es el Desarrollo Organizacional y la Planeación Estratégica.<sup>15</sup> Los años posteriores demostrarían que el esquema de gestión de León se haría extensivo a la mayor parte de municipios de Guanajuato.

Una de las bases de la gestión del presidente municipal Carlos Medina Plascencia en el periodo 1989-1991 fue la elaboración de un plan global de intervención municipal para definir líneas de acción que se integraron sobre la idea básica de crear una nueva cultura participativa y bajo el liderazgo del alcalde, construido al interior del gobierno municipal para generar resultados con base en el compromiso.

Santiago Maravatío, igualmente en el estado de Guanajuato muestra cómo es posible generar una relación complementaria y de respeto entre el nivel municipal y el estatal, cuyos gobiernos eran de diferente filiación partidista.

---

<sup>15</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México, 1995, pp. 59.

Dicha relación llevó a generar una capacidad de gestión de recursos, apoyos y obras sin precedentes en muchos años en el municipio.

Municipios como Atoyac en Guerrero y Charcas en San Luis Potosí basaron su exitosa estrategia en el liderazgo; no en un liderazgo producto de dinámicas participativas de la ciudadanía canalizada sabiamente por las autoridades municipales sino de auténticos liderazgos que imprimieron las presidentas municipales de sendos municipios, personalidades carismáticas e incansables promotoras de la participación.

La llegada de la presidenta municipal a Charcas, municipio que nunca había sido gobernado por una mujer, produjo un inusitado interés en el sector femenino de la población; su liderazgo permitió posicionar al municipio de Charcas en el concierto estatal a partir de una sistemática y persistente presencia de la alcaldesa ante instancias de la administración estatal, ante los gobernadores de turno y ante las instancias federales que se vieron obligadas a responder a las demandas de apoyo.<sup>16</sup>

Si bien los casos antes comentados no pretenden diagnosticar la generalización de nuevas formas de gestión sí demuestran un cambio en las tendencias de administración hacia métodos más innovadores y eficaces; pero especialmente, y no siendo los primeros y los únicos, lo que demuestran es que las limitaciones económicas, sociales o geográficas no son suficientes para impedir el cambio en la gestión hacia formas más exitosas que provean mayor bienestar.

Ahora bien, desde el punto de vista sectorial los avances son incluso más fácilmente identificables, lo mismo que los rezagos. Pero lo importante de destacar es que indudablemente se constatan los avances.

Hay para quienes lo que está ocurriendo es más un acelerado proceso de modernización instrumental, en el cual persiste una tradición política autoritaria tanto en el interior de los ayuntamientos como en su relación con la sociedad civil.

De cualquier modo, una mirada a las administraciones de los municipios en México debe tener en cuenta al menos dos circunstancias adicionales. La primera es que estamos ante la emergencia de unas administraciones municipales de considerable tamaño, con variadas atribuciones, en muchos casos de considerable especialización y con una presencia burocrática y de recursos que le hacen competencia o sobrepasan los del estado.

Municipios que cuentan con una capacidad de articulación entre la dinámica regional y el gobierno municipal que han forjado lo que un autor se ha dado en llamar descentralización *de facto*.<sup>17</sup>

El otro factor a considerar es que desde comienzos de los años ochenta y estimulado por la apertura económica y la reforma del Estado tomaron relieve conceptos como

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 194.

<sup>17</sup> Guillén López, Op. Cit., pp. 59.



eficiencia, eficacia, innovación, descentralización, participación, rendición de cuentas, entre otros, a los cuales hoy los municipios no se pueden sustraer. Y es allí donde, si bien se han tenido notables avances aún existe un amplio margen para mejorar.

Según el estudio de García del Castillo, los municipios optan de manera automática - pese a sus relativos inconvenientes- por asumir directamente la prestación de sus servicios, dejando por fuera otras posibilidades de prestación de servicios públicos como la concesión, los acuerdos intermunicipales, los convenios o fideicomisos.

Y es que los municipios aún están aferrados a esquemas de administración tradicionales y poco exploran formas de administración más creativas.

El servicio de prestación directa de los servicios es el que más exige a los ayuntamientos, debido a que supone plena responsabilidad en la operación, manejo administrativo y financiamiento, lo que no obstante no parece desalentar a los municipios, pues existen buenas razones para esto, que van desde el desconocimiento de alternativas, inercias burocráticas hasta la necesidad de un mayor control político.<sup>18</sup>

Es en este respecto donde surgen numerosos conflictos intergubernamentales entre municipios y estados, toda vez que en muchos casos los estados se resisten a ceder empresas para que sean operadas por los ayuntamientos con el argumento de que son incompatibles con la capacidad de los gobiernos locales por su restricción al acumulamiento de calificación y a proyectos de largo plazo.

Pero en muchos casos las razones obedecen realmente a que el gobierno no está dispuesto a renunciar a los ingresos derivados de sus empresas y a la influencia política que le proporcionan, entre otras, por su función de extender el servicio a zonas marginales.<sup>19</sup>

Con el impuesto predial también se presenta regularmente situación similar, pues han debido los municipios superar diferencias con los gobiernos estatales, que se resisten a la transferencia de los catastros urbanos o de los padrones de contribuyentes. En numerosos casos los municipios se han visto impedidos por el estado para asumir esa función y sólo el 68.1% del total de municipios cobra y administra este impuesto.

Paradójicamente, son muchos los casos en que los ayuntamientos rechazan la asunción de nuevas responsabilidades, pues no tienen interés en asumir compromisos que no denoten evidentes ventajas económicas y significativa influencia política.

El problema de la no exploración de otras formas de prestación de los servicios es que muchos municipios los operan en situación deficitaria, con baja recuperación de gasto y escasa rentabilidad, además de que la calidad de los servicios a cargo del municipio

---

<sup>18</sup> García del Castillo, Op. Cit., pp. 143.

<sup>19</sup> Guillén López, Op. Cit., pp. 107.

está catalogada como deficiente tanto a partir de una evaluación interna de los mecanismos de gestión, como si se considera la opinión de la ciudadanía.<sup>20</sup>

Según esto:

...la gestión municipal tiene un mayor contenido de tipo contingente o adaptativo, sobre todo por ser una administración cuya inercia en la actuación lleva a preocuparse más por lo que empieza a ser disfuncional a los procesos o por las exigencias del medio que son más de tipo efervescente o causadas por movilizaciones políticas cuya atención es urgente por dicha connotación.<sup>21</sup>

En el comentado estudio sobre algunos de los municipios de la frontera norte del país se llega a similares conclusiones desde el punto de vista de la planta de personal y el uso de nuevas tecnologías.

La conclusión es que existe una intensa absorción de personal, especialmente en el área de seguridad pública, lo que le resta recursos a otras actividades y necesidades municipales y sin priorizar la incorporación de nuevas tecnologías para la disminución de gastos.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico el fortalecimiento municipal ha continuado, aunque resulten aspectos menos comentados y reconocidos. Señala, por ejemplo, un reconocido jurista que con la reforma al Poder Judicial del 31 de diciembre de 1994 se legitimó al municipio como parte activa de las controversias constitucionales,<sup>22</sup> además de poderse interpretar como un paso hacia el reconocimiento del municipio como un poder público que fortalezca sus atribuciones tanto políticas como hacendarias y administrativas.

Después de la reforma judicial de 1994 puede observarse una utilización en mayor medida de las controversias constitucionales por parte de los ayuntamientos.

Este hecho no resulta un cambio aislado y marginal. Representa en cambio mayor certidumbre jurídica en las actuaciones de las autoridades municipales, lo que en el ambiente actual de mayor pluralismo político hará cada vez más importante a la figura de la controversia constitucional en la resolución de conflictos de competencias, de respeto al marco jurídico y de exclusión de los mecanismos políticos informales para la solución de controversias.

Ahora bien, en el aspecto financiero los cambios que se han propiciado desde la reforma municipal han sido significativos. Antes de ella se señalaba únicamente que los

---

<sup>20</sup> García del Castillo, Op. Cit., pp. 151.

<sup>21</sup> Mejía Lira, Raúl, Modalidades administrativas de los municipios mexicanos. Citado en García del Castillo Rodolfo, Los municipios en México. Los retos ante el futuro, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 1999.

<sup>22</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, "El municipio en las controversias constitucionales", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nueva Serie, AÑO XXIX, No. 86 mayo-agosto de 1996.

municipios administrarían su hacienda, formada por contribuciones que les señalaría la legislatura estatal. Después de la reforma y como se comentara líneas atrás se precisan los rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios que no están sujetos a que les sean otorgados por la legislatura local. Queda a su favor, aparte de los rendimientos de sus bienes y las contribuciones, el producto del impuesto predial, las participaciones federales y los ingresos a su cargo.

La reforma económica devolvió a los municipios ingresos que habían perdido y fortaleció financieramente a los ayuntamientos para jugar un rol más activo en la inversión local.

El avance en el campo financiero en los últimos quinquenios se puede advertir al observar que para comienzos de la década de los setenta la distribución de la recaudación tributaria entre la Federación, los estados y los municipios era aproximadamente de 90, 8 y 2 por ciento, respectivamente.

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980 se estableció una distribución que implicaba 87, 10.4 y 2.6 por ciento, según se tratara de la Federación, de los estados y municipios. Y si bien para 1990 era de 3% continuaba siendo inferior al 3.3% que la Federación aportaba a los municipios en 1950.

Para 1996, del total de la recaudación nacional, aproximadamente un 71.2 por ciento estaba asignado al gobierno federal, quien decidía qué hacer y cómo gastarlos. El restante 28.8 por ciento integraban la Recaudación Federal Participable a estados y municipios.

Esto se constituye entonces en un avance significativo, pues entre 1995 y 1996 se dio un incremento del 5.85 por ciento en los recursos federales participables al pasar del 22.95 al 28.8 por ciento.

Cabe señalar que la distribución más importante, por el monto, de la Federación a los estados y los municipios se hace a través de las participaciones, las cuales son asignaciones que realiza el gobierno federal a los estados y municipios y las cuales están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal.

Dichas participaciones se determinan básicamente de dos grandes fondos. El primero de estos es el Fondo General de Participaciones que se integra por el 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable, es decir, para 1996 del 28.8 por ciento de la Recaudación Nacional, monto del cual los estados deben trasladar al menos 20 por ciento a sus municipios. La segunda fuente es el Fondo de Fomento Municipal que se conforma con cerca del 1 por ciento de la Recaudación Federal Participable y que se asigna totalmente a los municipios.

Ahora bien, al tiempo que ha habido un importante incremento de los recursos de participaciones de la Federación a los municipios en cifras agregadas ha habido una simultánea disminución de la dependencia de los recursos de las participaciones en los recursos municipales, aunque persisten muchos municipios en que la administración del ayuntamiento se cubre en un 90% con participaciones.

En 1985 el promedio nacional de municipios contenía un peso relativo de las participaciones cercano al 79% en relación con sus ingresos brutos. Para 1989 las participaciones representaban el 50.98% de los ingresos brutos municipales y ha disminuido para constituir un 46.05% en 1996.<sup>23</sup>

No obstante, algunos otros indicadores continúan mostrando signos preocupantes como el que los municipios sólo estén recaudando montos tributarios por debajo del 50% de lo potencialmente previsto o que la composición global del gasto muestre que lo destinado a gasto corriente es muy superior a los gastos de inversión con cifras que en 1995 eran del 63.38% para gasto corriente, 25.08% para inversión y 9.81% que correspondía a gastos extraordinarios.

Esto demuestra que existe un amplio margen para que los municipios mejoren la eficiencia en el diseño y cobro de los tributos, incluso si se tiene en cuenta que una de las dificultades para el cobro del impuesto predial es la pobreza de algunas regiones, así como el margen para un más eficiente uso de los recursos, especialmente en lo que corresponde a servicios públicos.

Dicho espacio para el mejoramiento de la gestión financiera municipal aumenta si se advierte, como lo hace García del Castillo, que entre los problemas más comunes en la gestión financiera de los municipios se encuentra:

1. La labor de administración financiera se circunscribe a aspectos muy agregados, frecuentemente asociados al ejercicio del gasto y no se observa de forma amplia (integrando procesos de ingreso y gasto).
2. El porcentaje de ingresos directos tales como impuestos, derechos y aprovechamientos es muy bajo en relación con las participaciones federales.
3. El porcentaje de gasto corriente en los municipios es muy superior al que se dedica a gastos de inversión, relación que denota un aporte mínimo del municipio al desarrollo de la infraestructura municipal.

---

<sup>23</sup> INEGI, Finanzas estatales y municipales. Sistema municipal de base de datos, 1998. Citado en García del Castillo Rodolfo, Los municipios en México. Los retos ante el futuro, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 1999.

4. El principal problema del municipio lo constituye el hecho de no contar con suficientes fuentes de ingresos, además de subutilizar las que posee.

En lo que respecta a las participaciones municipales de la Federación cabe mencionar que aún se requiere una reforma que le de mayor certeza a los municipios sobre los recursos a que tienen derecho de los Ingresos Federales Participables. En este sentido, y aunque cerca de 17 o 18 estados han expedido leyes de coordinación fiscal, en el resto de los estados es amplio el margen de discreción que tienen las legislaturas para la asignación de los recursos participables, lo que se presta a manejos políticos.

De lo anteriormente señalado, en donde hemos intentado ubicar los tópicos de la esfera de la vida municipal, especialmente administrativa, valga agregar algunas consideraciones sin ánimo de ser exhaustivos.

Para que la relativa autonomía lograda por los municipios en los últimos quinquenios no quede ahogada en la balumba de normas se requiere de un esfuerzo de síntesis jurídica que permita un mayor entendimiento de las disposiciones, especialmente en aquellas administraciones que no se caracterizan por contar con personal de alta calificación.

Teniendo en cuenta el perfil de las autoridades y funcionarios municipales en la actualidad, por ejemplo respecto de los presidentes municipales, más del 30% cuentan únicamente con educación primaria, las necesidades de profesionalización saltan a la vista, y aunado a ello la adopción de un servicio civil de carrera municipal en los estados.

Cualquier proyecto ambicioso de modernización municipal requiere como soporte básico el contar con funcionarios cualificados que no sólo tengan la posibilidad de gestionar y coordinar mejor sino también de innovar.

Como último punto, y en el marco de la necesidad de profundizar los progresos democráticos obtenidos en los últimos años, resulta oportuno traer a colación el menester de reformar la composición y régimen electoral de los municipios.

Si bien la proporcionalidad en la elección de autoridades locales adoptada desde la reforma de 1977 y 1983 ha significado un gran avance en el proceso de democratización de la toma de decisiones al interior del municipio, éste no es suficiente para revertir las prolongadas inercias de autoritarismo en que también se sumieron los municipios.

Mientras al presidente municipal se siga eligiendo en la misma lista en que son elegidas las demás autoridades del ayuntamiento, la integración de los cabildos seguirá

mostrando un control virtualmente absoluto del partido ganador y, por consiguiente, la inexistencia de una real separación de poderes y de vigilancia y control político al interior del municipio.

Al respecto se comenta que la posibilidad de consensos y negociación política se ve demeritada aún más en la medida en que normalmente las decisiones se toman por simple mayoría relativa, no contemplando los cabildos en sus reglamentos niveles calificados de aprobación, como ocurre en los congresos estatales o en las cámaras federales.

La situación paradójica que se presenta es que “a los regidores de los partidos minoritarios formalmente se les denomina de ‘representación proporcional’, cuando en realidad son regidores de un sistema que reconoce reducidas cuotas máximas a las minorías, independientemente de los resultados de la elección.”<sup>24</sup>

En este sentido sería conveniente revisar el diseño de los cabildos y el régimen electoral de los mismos para que, entre otras posibilidades, se elija al presidente municipal en lista separada de las que son elegidos los síndicos y regidores, y quizá también se acentúe la proporcionalidad en la elección de estos últimos.

---

<sup>24</sup> Guillén López, Op. Cit., pp. 174-175.

## 5. Travesía de la mudanza democrática

La alternancia política y la democracia en México no fue un asunto intempestivo; requirió de la preparación de la oposición en el ejercicio del gobierno local a través de tres decenios. Allí obtuvo credibilidad, comenzó a convocar y allí se constituyó como real alternativa de poder.

Fueron muchos los factores que propiciaron ese cambio, pero el factor clave, el hiladillo que desenredó la madeja fue sin duda la reforma electoral. Pero antes de abundar en ello cabe señalar que respecto a los flemáticos, aunque constantes y progresivos cambios electorales introducidos en el sistema político mexicano, la temporalidad del análisis se convierte en una variable importante, aunque no decisiva, de la postura que se adopte.

Una es la óptica con que se puede analizar las reformas electorales emprendidas desde los años setenta y años posteriores, pleno proceso de liberalización política, hasta antes de las elecciones presidenciales del 2000, y otra la perspectiva que arrojan los análisis efectuados con posterioridad a tal fecha.

Seguramente, los segundos pueden ser más benévolos con las iniciativas que emprendieran el presidente Echeverría y especialmente el presidente López Portillo como punto de partida del sucesivo proceso de democratización.

El presente balance consideramos no está afectado por este elemento, mas las apreciaciones que se fundaron antes de las elecciones del 2000 están hoy avaladas por la alternancia en el poder Ejecutivo Federal.

El proceso de democratización de México sustentado básicamente en las adaptaciones a las reglas de juego electoral, sin grandes acuerdos nacionales y sin asambleas constituyentes, lo inscribe como un proceso de transición política *sui generis*. Un proceso que por demás tuvo la particularidad de que jamás prescindió de la celebración puntual de elecciones federales, locales y municipales.

Muchos de los ejemplos de transiciones a la democracia que conocemos fueron “producto de una revuelta (Costa Rica), de un golpe de Estado (Portugal), del colapso de un régimen autoritario (Argentina), de la imposición de una potencia extranjera (Japón) o del retiro de una amenaza externa (Checoslovaquia).”<sup>1</sup> Otros son el resultado de la refundación constitucional como son los casos español o de los países de la antigua Europa del Este, es decir, “centraron sus baterías políticas, sus negociaciones y compromisos en la institucionalización de los poderes públicos.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Lujambio Irazábal, Alonso José, Federalismo y Congreso en el cambio político de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995. pp. 3

<sup>2</sup> Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. Ediciones Cal y Arena Editores, 2000, pp. 29-30.

Cuando la transición no es producto de ninguno de estos cambios abruptos, sino que obedece a una mezcla de “presión, negociaciones y compromiso entre las oposiciones y un régimen no democrático que no se colapsa y logra mantener el control, resulta de extraordinaria relevancia tanto los aspectos institucionales del régimen [de salida] como la legalidad”, varios de los rasgos que se destacan en el caso mexicano.<sup>3</sup>

Tales circunstancias son las que llevan a destacar por parte de los analistas políticos que la transición mexicana a la democracia ha estado lejos de darse en un vacío institucional, pues su carta política resultaba formalmente democrática y liberal. Al contrario, una de las peculiaridades por las que México se aparta de las experiencias mencionadas es porque soporta su transición en la preservación de su marco constitucional vigente desde 1917.

Para que el marco constitucional resultara democrático sin reproches, la pieza faltante era la electoral: su organización, su marco jurídico, su institución reguladora. Una pieza que debía cumplir dos funciones: desterrar las prácticas fraudulentas que inutilizaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos y, por otro lado, permitir emerger sin cortapisas, sin restricciones artificiales, la verdadera pluralidad política de la nación.<sup>4</sup>

Por ello las reformas electorales fueron más que eso. Fueron la rueda y la llave que puso a rodar todo el engranaje de una máquina institucional que estaba atorada. Les correspondió crear y darle vida a unos partidos políticos, que sólo el descontento popular en algunos municipios del país les había entregado magros triunfos, y forjar también las instituciones reguladoras de la competencia.

Aunque obviamente muchos otros factores contribuirían a alentar la pluralización política, y pese a que las reformas electorales cumplirían medianamente las expectativas, a partir de entonces se desencadena un proceso de democratización que dura algo más de 20 años, pero que nunca se detuvo. Por ello, la apreciación del alcance de las primeras reformas electorales resulta controvertida.

Para algunos, la reforma de 1977 no podía constituirse en el parteaguas a un tiempo de democratización porque ubican el inicio de la transición política en las movilizaciones por el fraude electoral de Chihuahua en 1983 o en el proceso electoral de 1988, o porque el propósito de las reformas electorales, liberalizadoras, era el de sustituir una auténtica democratización por una apertura limitada que dejara intacta la esencia autoritaria del régimen.

Lo anterior es impecablemente descrito por Gabriel Zaid, en 1985, para quien:

“El supremo maquiavelismo del sistema consiste en ceder una y mil veces, ceder aquí y allá, ceder ante unos y ante otros; no antes de tiempo, no más de lo necesario, no fácilmente, no gratis, arrebatando muchas veces lo que ya había concedido; nunca ante la violencia, ni siquiera ante el derecho, pero siempre ante

---

<sup>3</sup> Lujambio Irazábal, Op. Cit., pp. 3.

<sup>4</sup> Salazar, Becerra y Woldenberg, Op. Cit., pp. 30-31.



la buena voluntad negociada: siempre alimentando la esperanza de que algo se puede conseguir por las buenas, de que el supremo dador siempre está abierto a escuchar peticiones razonables, respetuosas, de preferencia acompañadas por un gesto de buena voluntad.”<sup>5</sup>

Las reformas electorales de los setenta e incluso posterior a ellas fueron exitosas para el régimen, según Crespo, porque “buena parte de ellas se promulgaron en una situación de debilidad de la oposición y los procesos liberalizadores normalmente se instrumentan cuando la presión opositora ha llegado a un nivel sumamente desafiante.” Y fueron liberalizadoras también “porque las reformas sobrevinieron cuando la oposición ‘amenazaba’ con desaparecer de la arena electoral, por lo que fueron capaces de dar nuevos bríos y estímulos a ésta, pero sin poner en riesgo la hegemonía del partido oficial.”<sup>6</sup>

Para otros como Becerra, Salazar y Woldenberg, la reforma de 1977 fue en efecto democratizadora y no liberalizadora. Según ellos, “la reforma modificó por completo un órgano vital del Estado, el Congreso de la Unión, pues incrementó sustancialmente su tamaño e introdujo la crucial ‘representación proporcional’ que constituye una de las principales vías para el desarrollo de los partidos electorales modernos.”<sup>7</sup> También, y como dice Cansino, el proceso de apertura de la arena electoral, aunque lento, gradual, controlado y con enormes irregularidades, generó a la larga una lógica de competencia y participación imposible de subestimar.

Ahora bien, es indudable que la construcción democrática de México impulsó y fortaleció el proceso de consolidación de un auténtico federalismo. Resulta tan directa la relación que podemos decir incluso que los dos fenómenos evolucionan paralelamente en la historia reciente del país.

Cuando tiene lugar la primera reforma electoral significativa del último medio siglo – 1977- es cuando algunos analistas ubican el comienzo de un cambio en las relaciones intergubernamentales, cuando se comienza a forjar en México lo que algunos llaman Federalismo Cooperativo.

Esta contextualización y vinculación que hemos hecho entre democratización, federalismo y reforma al sistema electoral y de partidos resulta a nuestro modo de ver en la trilogía clave que explica gran parte del desarrollo político institucional del país en las últimas dos décadas.

Como uno de nuestros argumentos principales, en consonancia con lo que sostuviera tiempo atrás William Riker, el sistema de partidos y su competitividad se convierte en la variable más importante para definir la naturaleza y características de un sistema

---

<sup>5</sup> Zaid, Gabriel, “Escenarios sobre el fin del PRI”, en *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987, pp. 105.

<sup>6</sup> Crespo, José Antonio, “El fin de la liberalización política en México”, en Cansino César (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 1998, pp. 99-100.

<sup>7</sup> Becerra, Salazar y Woldenberg, pp. 25.

federal y no como sostienen muchos otros, quizá la perspectiva dominante, que la autenticidad de un federalismo se mide por la distribución de recursos fiscales.<sup>8</sup>

Con seguridad en el proceso de democratización del país influyeron muchos otros factores tales como el desarrollo económico que sin duda y en el mediano plazo alentó la participación política; el papel jugado por las oposiciones, pero en especial del Partido Acción Nacional; el rol estratégico que cumplió el municipio en el progresivo cambio del balance del poder político nacional, y entre otros, el papel jugado por actores políticos y sociales surgidos al calor de las transformaciones comentadas. No obstante, nos resulta de particular interés reseñar las primeras reformas electorales contemporáneas de México con la convicción de que se constituyeron en los primeros pasos decisivos hacia el proceso de liberalización/democratización.

En el marco de la Constitución mexicana, formalmente democrática, la variable sistema electoral y de partidos es la que explica de mejor forma la intervención abierta o velada del poder central en las entidades legislativas, ya que sus respectivas autoridades, y fundamentalmente el gobernador, como miembros del partido oficial y como subordinados jerárquicos del presidente, le debían no sólo su presente sino, y sobre todo su futuro político. De esta forma y gracias a la férrea disciplina partidaria, con apego a la política señalada por la línea directiva del centro fue que se construyó el sistema a nivel nacional.

Fue así como se llegó a que "los gobernadores no parecieran, en principio, tener más luz propia que la que reflejaban del centro del sistema... más bien eran delegados federales en cada entidad que gobernadores propiamente dichos, con la capacidad de autodeterminación que les confería el ser verdaderos y legítimos representantes de las mayorías de su estado."<sup>9</sup>

### **5.1 Antecedentes e impacto local**

Las reformas políticas de 1963 y 1977 suelen llenar los últimos anaqueles, los menos importantes, en los archivos para el estudio del proceso de democratización política del país.

Quizá por la natural tendencia que se tiene a caer en cuenta sobre lo más grueso, a relevar lo evidente, dichas reformas son más bien tema de los consagrados al estudio político electoral o simplemente para los diletantes.

---

<sup>8</sup> Citado por Lujambio Irazábal, Op. Cit., pp. 35.

<sup>9</sup> Rodríguez, Victoria, La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 23.

Pero si advertimos que no son precisamente las coyunturas que manifiestan los síntomas de cambio en un proceso las que gestan dichos cambios, sino coyunturas previas incubadoras, muy seguramente esto nos explica la importancia que no suele atribuírsele a la reforma política de 1977.

Pero dichas reformas electorales iniciales fueron las que permitieron el arraigo de fuerzas políticas de oposición y canalizaron su actividad, fueron factores que coadyuvaron en la repolitización de diversas regiones del país y vehículos que facilitaron la expresión de nuevas demandas ciudadanas. Ahí está su valor.

Sin democracia es difícil entender el federalismo en los tiempos recientes y, por supuesto, el que se construya en el siglo XXI. Aunque las reformas políticas en mención no abrieron el sistema político hacia condiciones de competitividad y, más aún, lo que evidenciaron fue la forma controlada como el régimen político se abrió hacia un proceso de liberalización, propio de los regímenes autoritarios o de aquellos regímenes predominantes con rasgos autoritarios, lo que sí propiciaron dichas reformas fue el paulatino estímulo a la oposición a seguir en la competencia partidista.

Al promoverse una mayor competencia y más candidaturas (para igual número de partidos) se procuraba legitimar al régimen, darle vida al sistema de partidos, sin modificar su naturaleza.

La Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal de 1963 que introduce los diputados de partido revierte la tendencia que hasta ese momento habían tenido todas las reformas electorales, en especial las posrevolucionarias, pues como comenta Molinar Horcasitas, “entre 1946 y 1963, las nuevas leyes y las reformas que se introdujeron se orientaron hacia el constreñimiento del marco jurídico que regía a los partidos de oposición, dificultando sus condiciones de registro y existencia; de 1963 en adelante el proceso se invirtió... el marco jurídico electoral fue severo para la oposición mientras el régimen aprendía la ‘alquimia’; una vez perfeccionada dejó de temer a la oposición y empezó a preocuparse por la forma de mantenerla viva, pero siempre sin posibilidades de triunfo.”<sup>10</sup>

La novedad que introdujo la reforma electoral del 63 se manifestó en que adoptaba un sistema electoral mixto abandonando el sistema mayoritario puro. En lo específico el impacto de la reforma se tradujo en que permitía a un partido político que no alcanzara más de veinte curules mediante triunfos de mayoría, tener el derecho a un mínimo de cinco diputados si su votación llegaba cuando menos al 2.5% de los sufragios totales.

Si los votos obtenidos por un partido superaban dicho umbral, el órgano político tenía derecho a un diputado más por cada medio punto porcentual de la votación total, lo que en últimas le permitía a un partido obtener como máximo 20 diputados. Si un partido obtenía menos de veinte curules por triunfos de mayoría, tenía derecho al número

---

<sup>10</sup> Molinar Horcasitas, Juan, “La costumbre electoral mexicana”, en Nexos No. 85, enero de 1985.

necesario de diputados de partido o proporcionales para completar hasta 20 legisladores.

La reforma de 1963 representa pues un intento limitado de facilitar la emergencia y consolidación de nuevas fuerzas políticas, no obstante, representa también el primer intento de aliviar las distorsiones en la representación, ya que el sistema mayoritario que hasta entonces había operado castigaba y subrepresentaba el voto opositor disperso en los diferentes distritos de toda la República y condenaba a tales partidos a una vida muy precaria. El sistema de 'diputados de partido' hizo más atractivo la lucha electoral porque haría posible la traducción de los votos en escaños parlamentarios.

Como señala Alonso Lujambio, "una de las consecuencias naturales de esta [reforma], fue que animó a los partidos opositores a postular más candidatos en la arena electoral y a realizar campañas políticas más profundas y efectivas, ya que el desperdicio de votos característico del sistema mayoritario prácticamente desaparecía".<sup>11</sup>

Prueba del incentivo a la competencia que promovió la reforma fue el hecho de que el PAN, por ejemplo, postuló 174 candidatos a diputado en 1964, mientras que en 1961 sólo participó con 95 candidatos, una diferencia no despreciable, más si se tiene en cuenta que en 1961 eran 19 las entidades federativas con candidatos panistas y en 1964 eran 30.

Muy pronto, las limitaciones en la apertura de espacios políticos con esta modificación electoral no sólo se hicieron latentes en la ausencia de nuevos partidos políticos fuertes y modernos, sino también en la subordinación en que se mantenía a los municipios y los estados, y en general a las posibilidades de expresión institucional a nivel local.

Los efectos tal vez más relevantes en los municipios fue que ayudó a la sobrevivencia de ciertas formas de expresión política muy focalizadas, en especial en las regiones del norte de México, a través de partidos como Acción Nacional, que fueron incubando un fuerte voto opositor.

Y es que los municipios, si bien con poco impacto a nivel individual para el agregado electoral nacional, constituían casi la única posibilidad, a excepción de unos pocos partidos, de generar y arraigar un movimiento que confrontara la hegemonía del partido de gobierno; se constituían casi en la única fuente que le diera vida a un proceso democratizador para el país.

Los limitados logros que acompañaron la norma del 63, la discrecionalidad del órgano electoral en el tratamiento de los partidos de oposición, reflejados entre otras cosas en la arbitraria asignación de las curules parlamentarias; el lento, aunque continuo, proceso de repolitización de muchas regiones del país y con ello el arraigo que adquirirían algunos partidos opositores en varias regiones, la emergencia de diversas formas de protesta fuera de los cánones institucionales hicieron que rápidamente la

---

<sup>11</sup> Lujambio Irazábal, Alonso José, La proporcionalidad política del sistema electoral mexicano 1964-1985, Tesis, Departamento de Ciencias Sociales, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1987, pp. 39.

oposición se desencantara con los pocos espacios abiertos por el régimen, al tiempo que reclamaba mayores garantías.

La tímida apertura política registrada hasta entonces fue categóricamente rechazada cuando el Partido Acción Nacional decidió no participar en el proceso electoral de 1976. Ésto se convirtió en una estocada final al sistema de normas electorales, motivando de manera decisiva la implementación de una nueva ley federal, la de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, pues como decía Rafael Segovia en 1974: "el temor dominante del PRI era encontrarse en un vacío institucional, el no tener con quién debatir".<sup>12</sup>

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 si bien no fue la única reforma electoral que se tramitó después de 1963, pues la antecedió la reforma electoral de 1970 y la Ley Federal Electoral de 1973, sí fue la de mayores alcances que se aprobó hasta entonces.

La reforma del 77 tuvo también el objetivo de fortalecer la competencia electoral. Con ella se amplió el número de curules en la Cámara de Diputados de 300 a 400, de las cuales 300 que seguirían siendo asignadas por el principio de mayoría simple y 100 nuevas curules que serían atribuidas por el principio de proporcionalidad, con la cláusula adicional de que los partidos que obtuvieran 60 o más constancias de mayoría no tendrían acceso a curules de representación proporcional y que si dos o más partidos obtenían en conjunto 90 o más constancias de mayoría sólo se repartirían 50 curules de representación proporcional y no 100.<sup>13</sup>

Dos aspectos sin embargo distinguen a la reforma del 77 de las que la precedieron. El primero tiene que ver con que con dicha reforma se buscó fortalecer la competencia con más candidatos y con más partidos y, en segundo lugar, el que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales se planteaba el objetivo no sólo de estimular la competencia sino el de garantizarla.

En este sentido cabe hacer mención que entre otros cambios importantes que introdujo la reforma de 1977 estuvo el acceso permanente a los medios de comunicación que se les concedió a los partidos y la adopción de la figura del registro condicionado para los nuevos partidos.

Desde el punto de vista del gobierno la Reforma Política de 1977 resultaba un gran esfuerzo institucional para abrir el régimen político hacia la competencia y resultaba también algo más ambiciosa que la reforma electoral.

Otras dos acciones se enmarcaban dentro la Reforma Política: una Ley Federal de Amnistía y la iniciativa de Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la constitución que buscaba dar mayor certeza a la figura jurídica de la desaparición de poderes.

---

<sup>12</sup> Segovia, Rafael, *Lapidaria política*, Fondo de Cultura Económica, 1996.

<sup>13</sup> Lujambio, Op. Cit., pp. 66.

Esta última iniciativa también se constituía de enorme trascendencia para el federalismo y la democracia, ya que después de su aprobación le fue conferida a la Cámara de Senadores la facultad de constatar que hubieran desaparecido los poderes de un estado y de designación del gobernador provisional, con lo cual "se excluyó la posibilidad de que dicha función la asumiera durante los recesos la Comisión Permanente."<sup>14</sup>

La arbitrariedad podría continuar, gracias a las amplias mayorías del Partido Revolucionario Institucional y por el control del presidente sobre éste, pero la discrecionalidad disminuía.

Las implicaciones de la reforma política también se extendieron sobre estados y municipios de más de 300.000 habitantes.

En consecuencia, los congresos locales se integrarían en adelante por "diputados electos bajo dos principios de votación: el primero, denominado de mayoría relativa, mediante el sistema tradicional de distritos electorales uninominales y, el segundo, correspondiente al novedoso principio de representación proporcional conforme al sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal que, en la generalidad de los casos, correspondía a la totalidad del territorio de cada entidad federativa."<sup>15</sup>

Como antesala del principio de representación proporcional que se generalizaría en 1983 para todos los ayuntamientos del país con la reforma al artículo 115 constitucional, la reforma electoral de 1977 introdujo la representación proporcional para la elección municipal en ayuntamientos de más de 300.000 habitantes.

Las victorias de la oposición que hasta entonces eran pírricas comienzan a ser significativas o por lo menos visibles en la geografía política nacional a partir de 1979.

Desde la presidencia de Miguel Alemán hasta 1970, la oposición obtendría cerca de cuarenta presidencias municipales de un total posible -en cuatro sexenios- de 27 mil. En los diez años que transcurren de 1939 -año de fundación del Partido Acción Nacional, PAN- a 1949 "este partido sólo alcanzó la presidencia municipal de Quiroga, Michoacán; desde ese año hasta 1969 logró triunfos en 14 municipios; en los sucesivos diez años alcanzó el gobierno de 20 municipios, seis más que en la década anterior, pero de 1979 a 1989 gobernó ya en 67 municipios."<sup>16</sup>

Visto sincrónicamente las reformas del 63 y 77 fueron apenas tímidos y controlados intentos de liberalización política. Pero observados diacrónicamente sendas reformas

---

<sup>14</sup> Reyes Heróles, Jesús, La reforma política y sus repercusiones en los estados, INAP, 1979.

<sup>15</sup> Martínez Cabañas, Gustavo, La administración estatal y municipal de México, INAP, Conacyt, 1987, pp. 56.

<sup>16</sup> Mancilla Guzmán, Sergio, "Acción municipal de los partidos políticos", en AA.VV, El municipio en México, AGN, CEDEMUN, 1996.

electorales abrieron indudablemente el camino para la consolidación de un sistema de partidos en México, del cual carecía, y para el diseño de una transición, que aunque lenta, irreversible.

En general, si bien el impacto de las reformas electorales no se reflejó en la aparición de nuevos partidos fuertes que hicieran contrapeso al PRI en el Congreso y, en cambio, eran débiles y muchos de ellos terminaban sirviendo al régimen que les daba vida, sí tuvieron un gran impacto medido en el fortalecimiento al proceso de repolitización de muchas regiones del país, en el estímulo a muchos sectores a seguir acudiendo al instrumento del voto para buscar sus reivindicaciones, en el incentivo a las minorías que deseaban participar políticamente pero no dentro del PRI, así como para que buscaran configurarse en alternativa de poder.

Si bien antes de 1979 la oposición había ganado algunas plazas importantes como la capital de San Luis Potosí en 1958 con el Frente Cívico y el doctor Salvador Nava como su líder; Hermosillo en Sonora y Mérida en Yucatán en 1967 por parte del PAN y se presentó un documentado caso de fraude como fue el de Tijuana en 1968 arrebatado al PAN, no fue sino hasta después de 1979 que los triunfos se hicieron sistemáticos y comenzaron a afectar el balance de poder.

Fue el municipio, parafraseando a Lorenzo Meyer, "el incubador de esas minorías que deseaban participar políticamente pero no dentro del PRI, sino como alternativa a éste, [las que] nunca desaparecieron y fueron acumulando un sentimiento de frustración que se heredó a través de las generaciones. Son esos grupos de excluidos antiguos o recientes... los que ahora se han convertido en detonadores de una amplia movilización".<sup>17</sup>

Pero faltaba esa reforma electoral para que la expresión local comenzara a ser respetada y pudiera ser convertida en posiciones en el Congreso de la Unión. A partir de 1979 comienzan a emerger los triunfos opositores con más frecuencia y la resistencia de ciertos sectores gubernamentales a reconocerlos comienza a ser contestada de manera desafiante.

En 1981, la Coalición de Obreros, Campesinos y Estudiantes del Istmo de Juchitán toman el control de esta municipalidad en Oaxaca; en 1982 vuelve a triunfar la coalición del doctor Salvador Nava en San Luis Potosí; aunque por circunstancias peculiares, en 1983 el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) gana la presidencia municipal de Ensenada en Baja California y también en 1983 gana el Partido Demócrata Mexicano en Guanajuato y caen en manos del PAN las importantes ciudades de Chihuahua y Ciudad Juárez en Chihuahua, así como otras cinco municipalidades en este estado.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Meyer, Lorenzo, REFORMA, 15 de junio del 2000, pp. 19ª.

<sup>18</sup> Ward, Peter y Victoria Rodriguez, en Policymaking, Politics, and Urban Governance in Chihuahua. The Experience of Recent Panista Governments, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs of the University of Texas at Austin, 1992, pp. 5. También se encuentra en López Chavarría, José Luis "Regulación y realidad de los partidos políticos en las elecciones municipales en México", en AA.VV. El municipio en México, AGN, CEDEMUN, 1996.

Pero no solamente fue el triunfo sino también los porcentajes y la competitividad que ya emergía. En Chihuahua por ejemplo el PAN aumentó su votación de 29% que obtuvo en las elecciones de 1980 a 67% en 1983; en Ciudad Juárez el incremento fue de 24 a 61%<sup>19</sup> y en el Distrito Federal, por ejemplo, la votación para el PRI no supera el 48.35% lograda en 1982, habiendo llegado a mínimos de 17.61% en 1988.<sup>20</sup>

Esa mayor competitividad que encontramos a nivel municipal es confirmada por un estudio de González Casanova sobre las elecciones presidenciales para los años de 1964 a 1982 y encuentra un crecimiento constante en el porcentaje de votos a favor de la oposición a nivel nacional con un 11% para 1964, 14.2% para 1970, 6.4% para 1976 (cuando el PAN no presentó candidato) y ya en 1982 se dispara a un 29%.<sup>21</sup>

Una mayor competitividad que tiene una tendencia a que los estados más desarrollados de la República fueran más opositoristas, y las más altas tasas de participación se registraran en los estados menos desarrollados.

La competitividad también que propiciara la reforma electoral tuvo un inmediato efecto sobre el estilo administrativo y la calidad del gobierno. Como lo vemos en el capítulo sobre los municipios, la llegada de nuevas fuerzas políticas y particularmente el PAN al gobierno de algunos ayuntamientos incentivó el reclutamiento de profesionales del sector privado, la mayoría sin una previa experiencia en el sector privado y, entre otros, forjó un estilo de administrar con énfasis en la mayor responsabilidad fiscal.

Es por esto que no resulta convincente la postura según la cual la descentralización de principios de los ochenta nunca perdió su origen centralista porque sus políticas fueron definidas de manera interna al aparato de gobierno federal, con escasa participación de otras instancias, y vinculadas a las necesidades inmediatas que afrontaba ese nivel de gobierno.<sup>22</sup>

En un clima de mayor pluralización política, las medidas descentralistas como la reforma al artículo 115 constitucional, aunque se pensara que su espíritu no fuera exactamente ese, no hubieran podido responder a un contexto centralizador como el que las precedió. La descentralización pudo ser lenta, pero una vez puesta en marcha ha resultado irreversible.

---

<sup>19</sup> Rodríguez y Ward, *Ibid.* Pp. 34-35.

<sup>20</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier, "La reforma electoral de 1996", en Cansino César (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México.* Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 1998, pp. 31.

<sup>21</sup> Citado en Lima Moreno, Consuelo y Monique Robert Godbout, "Movilidad electoral y modernización en México: 1961-1985", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2, abril-junio de 1988, pp. 154.

<sup>22</sup> Guillén López, Tonatiuh, "El debate sobre el federalismo", en Díaz Cayeros Alberto y Jacqueline Martínez (coords.), *Federalismo.* Congreso Nacional de Ciencia Política. Editado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Federal Electoral y la Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, septiembre de 1996, pp. 30.



## 5.2 Coyunturas y actores

Durante todo el régimen priísta y sin excepción de sus épocas de mayor solidez existió en México oposición política tanto de izquierda como de derecha. No obstante, esa oposición no se articuló en partidos consistentes y con verdadera vocación de cambio sino hasta los años ochenta -gracias en buena parte a las reformas electorales- si se exceptúa el Partido Acción Nacional.

Las razones para que ello no aconteciera en lo particular en la izquierda eran muchas, desde su mismo conflicto intraideológico, pero siempre estuvo allí presente lo que podemos llamar una oposición de izquierda.

El sistema priísta permitió pequeñas disensiones, lo que llaman algunos un tipo de oposición leal, que finalmente resultaba funcional al sistema y a los mecanismos de control, y fue el Partido Acción Nacional fundado en 1939 el que aprovechó esa circunstancia para buscar la transformación del sistema político desde su interior, sin atentar contra la institucionalidad.

Es por ello que se señalara que el "PAN surgió como un proyecto de largo plazo, como un partido doctrinario que propugnaba por la libertad individual y el respeto a los derechos, que fue consistente, pues desde 1952 fue el único partido opositor que sistemáticamente presentó candidato a la presidencia; pero en especial y atendiendo a su vocación municipalista postuló candidatos a puestos menores... [pero que] en general pareció haber dado mayor importancia a las labores electorales municipales."<sup>23</sup>

Otros coinciden en la vocación municipalista del PAN -por lo menos hasta una etapa muy reciente-, al señalar que "de los procesos electorales en su conjunto se puede extraer que este partido ha venido manejando un proyecto de ataque 'de la periferia al centro', con base en una mayor factibilidad de su éxito a partir de los comicios municipales, como se puede observar en los casos de Guanajuato, Baja California, Chihuahua y Jalisco, [Nuevo León], en donde primero se consolidaron avances municipales que después sirvieron de plataforma para alcanzar éxito en el nivel estatal."<sup>24</sup>

Cierto o no su vocación municipalista, la verdad es que el PAN tuvo que enfrentarse a condiciones muy difíciles desde su fundación hasta probablemente mediados de los años ochenta, pues, como dijera Luis H. Álvarez en la campaña presidencial de 1958, pese a querer el PAN pagar anuncios en algún periódico la prensa se resistía a

---

<sup>23</sup> Meyer, Lorenzo, "La encrucijada", en Historia General de México, Vol. II, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 4 ed., pp. 1330.

<sup>24</sup> Mancilla Guzmán, Sergio, "Acción municipal de los partidos políticos", en AA.VV, El municipio en México, Archivo General de la Nación, CEDEMUN, 1996, pp. 391.

publicarlos. O como señala Krauze, "los candidatos que comenzó a postular el PAN sufrían un auténtico vía crucis, ya no para ganar sino para llegar sanos o hasta vivos al día de las elecciones. En 1947, por ejemplo, el diputado del PRI, Enrique Bravo Valencia, advirtió a su público en Zamora Michoacán: "No podemos permitir que el PAN vuelva a ganar en las elecciones municipales próximas. El PRI es el partido del gobierno, el partido oficial, y por lo tanto el partido único... El gobierno les dio las tierras y les hizo los sindicatos, y por lo tanto ustedes deben ser del partido del gobierno. Si sabemos que ustedes se hacen de Acción Nacional, el gobierno les quitará las tierras y los echará de los sindicatos."<sup>25</sup>

Pero como ya lo hemos manifestado no fueron sólo las leyes electorales a los partidos los que se encargaron de alentar el clima hacia la democracia.

Es indudable que los años del régimen corporativo conllevaron un proceso de modernización -por definición instrumental- que se reflejaría en un crecimiento demográfico muy importante, en un aumento muy significativo de la población urbana, en el incremento de la infraestructura nacional, el aumento de la cobertura educativa y un desarrollo de los medios de comunicación, por nombrar sólo algunos.

Dicho proceso de democratización incidió irreversiblemente en el mediano plazo en la pluralización política del país y si bien podemos decir que el PRI supo adaptarse a muchas de las nuevas circunstancias, muchas de ellas le resultaban imposibles. Tal es el caso de la economía. La crisis económica que se desata en 1981 con la nacionalización de los bancos, la crisis económica de 1987 y las posteriores son sin duda la estocada mortal que se le proporciona al PRI.

Seguramente sin tan agudas crisis económicas, el PRI se hubiera adaptado mejor a los retos políticos y electorales que planteaba la modernización del país y seguramente hubiera prolongado por algún tiempo más la mayoría legislativa y la permanencia en la presidencia.

Esto es algo que no se sabe ni se sabrá porque corresponde al plano de las especulaciones, pero lo que sí es posible arguir sin temeridad es que la crisis económica de 1981 tiene un efecto devastador para el PRI, principalmente en los estados del norte de la República.

En términos de Crespo, "el punto a partir del cual varios analistas percibieron que la liberalización política no podría prolongarse con éxito durante muchos años más fue la crisis económica de 1982, que marcó el agotamiento del modelo de desarrollo emprendido desde 1946".<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Krauze, Enrique, La presidencia imperial, Editorial Clío.

<sup>26</sup> Crespo, José Antonio, "El fin de la liberalización política en México", en Cansino, César, (coord.), Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 1998, pp. 101.

A partir de entonces, si bien el Partido Acción Nacional tenía su base en la clase media y ciertos sectores empresariales, muchos de los empresarios aliados tradicionales del PRI se vuelcan para brindar su apoyo al PAN. En gran parte, por ello se explica el repunte del PAN en Chihuahua y Baja California a partir de las elecciones de 1983.

Una interesante consideración sobre la relación crisis económica y reforma política, aunque desde una perspectiva menos optimista que la de Becerra, Salazar y Woldenberg, nos hace Crespo al señalar que "Miguel de la Madrid tuvo tiempo suficiente para iniciar la democratización desde arriba, como muchos le aconsejaron. Pese a la crisis económica, el margen de tiempo con que contaba haría relativamente sencillo el viraje, y la legitimidad perdida por el PRI por la propia crisis económica podría ser sustituida -al menos parcialmente- por la legitimidad derivada de propiciar el cambio democrático. Esa empresa sería seguramente premiada por los ciudadanos mismos en las urnas, por más que muchos votos se dirigieran a la oposición. De la Madrid inauguró su gobierno ofreciendo la democratización integral, como paliativo a los esfuerzos económicos que pediría a la población, y aceptó cierta apertura en el ámbito electoral, que se tradujo en importantes triunfos opositores en varias ciudades importantes, particularmente del norte del país. Eso provocó el temor del presidente de que pudiera darse el temido 'efecto dominó' sobre el resto de la República, y decidió dar marcha atrás, recurriendo una vez más a la liberalización limitada, que quedó concretada en el Código Federal Electoral de 1987."<sup>27</sup>

### **5.3 Pesos y contrapesos**

Aunque de los años setenta y en particular desde 1977 hasta mediados de los años ochenta hubo avances importantes en el proceso de pluralización política del país, en la medida en que la oposición tuvo mayor oportunidad de verse respresentada en la Cámara de Diputados vía el sistema proporcional, de ver aumentada su presencia en los congresos estatales y los cabildos, éstos últimos gracias a la reforma al artículo 115 constitucional, así como la obtención de un número cada vez más importante de presidencias municipales, resultaba claro para entonces que la democratización corría lenta con el grave riesgo de ser reversada.

Aún faltaba mucho por hacer, para muchos tal vez casi todo. De cualquier modo resultaba clave en adelante reformar algunas instituciones con el fin de garantizar equidad a la oposición; modificar otras para transparentar el proceso electoral y los mecanismos de impugnación electoral, para proveer equidad en el acceso a los medios de comunicación, entre varios otros.

Visto así, los esfuerzos desplegados en 1977 y 1983 resultaban limitados, pese a que desde 1974 se podía cifrar con precisión la tendencia decreciente del PRI. Fue así

---

<sup>27</sup> Ibid., pp. 102-103

como en 1986 se asistía a una nueva reforma electoral que pretendería paliar las disfunciones electorales y ajustarse a la nueva realidad que se presentaba, con un país mucho más diverso y algo más organizado para mostrar su inconformidad.

Para algunos analistas llegaba a su fin la estrategia liberalizadora que como era lógico pensar en algún momento tocaría sus propios límites. Las condiciones que hacían posible la prolongación del régimen autoritario, tendrían que modificarse tarde o temprano, convertirse en una auténtica democratización. De lo contrario, y si se buscara una prolongación indefinida de la estrategia liberalizadora se llegaría a un punto con fuertes problemas de ingobernabilidad.

La reforma al Código Federal Electoral el 12 de febrero de 1987 intentó convertirse en el instrumento que diera mayores garantías y oportunidades de representación a la oposición.

Para esto se aumentó el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, quedando la cámara baja compuesta en adelante por 500 diputados y con un techo de representación del 70% de las curules cuando el partido mayoritario obtuviera sufragios por encima de ese porcentaje, no obstante que en orden a garantizar una mayoría absoluta el partido que hubiera ganado el mayor número de escaños por la vía del sistema mayoritario tendría derecho a recibir un mínimo de 51% de todas las curules como cláusula de gobernabilidad, por ende, el acceso a escaños de representación proporcional para ajustar esa mayoría.

Sin embargo, la reforma evidenciaba sus limitaciones, pese a que como hemos sostenido en un análisis diacrónico, dichas enmiendas lo que simultáneamente dejaban en claro era un progresivo proceso de democratización, ejemplar si notamos que no hay rupturas institucionales o definitivas.

La reforma contemplaría entonces que el Senado se renovaría por mitades cada tres años, evitando con ello que una renovación completa coincidiera con las elecciones presidenciales.

La reforma de 1987 tendría consecuencias paradójicas. Como describen Rodríguez y Ward, "con estas reformas en juego, las elecciones de 1988 probaron ser históricas. El candidato presidencial del PRI Carlos Salinas de Gortari fue electo con sólo el 50% de los votos, el resultado más pobre mostrado en la historia del partido, y que incluso algunos alegan que se logró a través del fraude. Además, 1988 marca el primer momento en que los partidos de oposición adquirieron una suficiente presencia en la Cámara de Diputados para influenciar el proceso legislativo y de toma de decisiones, debido a que la legislación preveía como requisito una mayoría de dos tercios para enmendar la constitución y entre 1988 y 1991 el PRI no la obtuvo."<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Rodríguez, Victoria y Peter Ward, *Political Change in Baja California. Democracy in the Making?* Center for U.S. -Mexican Studies. University of California, San Diego, 1994, pp. 11.

De otro lado, empero, “exclusivamente con el sistema de mayoría relativa y una elección muy competida como la de 1988, se daba un pálido reflejo en la cámara alta. El PRI controlaba el 93.75% de los escaños con poco menos del 51% de la votación válida, en tanto que la oposición en su conjunto, con el 49% de los sufragios, solamente lograba el 6.25% de los legisladores.”<sup>29</sup>

El país, sin embargo, y en adelante ya no será el mismo. Los alegatos de fraude electoral vertidos sobre los comicios de 1988 no sólo alentaría más a la oposición sino que dejaban al gobierno que iniciaba en una franca posición de debilidad, por lo tanto en la obligación de concertar.

Si para muchos lo gestado diez años atrás eran simples cortinas de humo o concesiones mezquinas con el ánimo de recentralizar antes que democratizar, el panorama político después de julio de 1988 no dejaba duda de que México iba camino a la democracia, aunque los riesgos de rupturas institucionales estuvieran en ocasiones presentes. Como dijera el presidente Salinas en su discurso de toma de posesión: “la época del partido hegemónico ha tocado a su fin.”

Sobre lo dicho, Rodríguez y Ward apuntan una reflexión muy descriptiva: “la ironía es que si revisamos los orígenes de los arreglos para la representación proporcional en México, vemos un sistema que ha cambiado por completo. Inicialmente la idea fue dar a los pequeños partidos de oposición limitada voz en la legislatura nacional, mientras la cláusula de gobernabilidad aseguró una amplia mayoría para el principal partido. Las potenciales consecuencias de la extensión de estos arreglos a los niveles estatales y municipales nunca fueron realmente pensados, probablemente debido a que la posibilidad de que el PRI perdiese fue raramente considerada.”<sup>30</sup>

Las limitaciones que ya enunciamos de la reforma al Código Federal Electoral en 1987, sumado a la falta de legitimidad del gobierno y al continuo avance de la oposición a nivel municipal e incluso estatal, con el triunfo en 1989 de Ernesto Ruffo en Baja California como el primer gobernador de oposición del país, forzarían una nueva reforma electoral.

Pero, no obstante, la debilidad política con que se instalaba, el gobierno de Salinas le apostaba más a una legitimación vía los éxitos en otros ámbitos como la economía y una generosa, aunque probablemente clientelista, política social, para de ese modo crear válvulas de escape que permitieran negociar en mejores condiciones la reforma política. No se inaugura pues el régimen salinista con generosidad en materia de reforma político electoral. Fueron necesarias tres reformas en menos de cuatro años.

---

<sup>29</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier, “La reforma electoral de 1996”, en Cansino Cesar (coord.), Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 1998, pp. 28.

<sup>30</sup> Rodríguez y Ward, Op. Cit., pp. 51.

En 1990 llegaría la primera reforma salinista y todos los partidos, excepto el Partido de la Revolución Democrática, aprobarían el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Entre los principales avances logrados por el COFIPE estuvo la creación del Instituto Federal Electoral, un órgano que se encargaría de ir despolitizando la realización de los comicios electorales. Aunque el control del proceso electoral permaneció en manos de la Secretaría de Gobernación, el IFE tendría un importante papel para transparentar los procedimientos electorales, entre otros, vía la escogencia para éste de seis consejeros ciudadanos.

Con el COFIPE también se crea un nuevo registro electoral para proveer a todos los ciudadanos de una credencial electoral segura y al IFE de un padrón de electores confiable.

Las primeras elecciones celebradas con la nueva reforma encontrarían a un PRI recuperado y con un nuevo control absoluto del Congreso de la Unión. En el Senado por ejemplo con el 58.99% de los votos controlaba el 95.31% de la cámara, a lo que indudablemente contribuía el alto nivel de representación permitido por el COFIPE.

Pronto se demostraría que el éxito electoral del PRI en 1991 era temporal, como cualquiera que puede obtener un partido en un sistema de partidos competitivo dentro de una democracia. La oposición antes que acallarse reclamaría con más bríos con insistencia las reformas adicionales que se requerían para evolucionar hacia la total transparencia y la equidad como por ejemplo con la reforma al Senado.

Los partidos de oposición abrieron la discusión sobre un amplio abanico de temas, incluyendo la cláusula de gobernabilidad, el acceso inequitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación, la falta de controles sobre los partidos y la financiación de campañas y, lo ya dicho, el bajo nivel de pluralismo en el Senado.

La nueva reforma, la revisión al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales llegaría, sin embargo, sólo hasta mediados de 1993, cuando en orden a proveer de mayor legitimidad al proceso electoral de 1994, el PRI buscó el apoyo del PAN para la reforma al COFIPE.

El PRI ofreció distintas e importantes concesiones en el último minuto con el objeto de ganar el apoyo panista, la más importante de las cuales fue el aumento del número de senadores a 124, garantizando a cada entidad federativa la elección de tres senadores, dos de ellos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría.

Con estos dos mecanismos se elegirían 96 senadores, es decir el 75% de la cámara, y los restantes 32 serían elegidos por representación proporcional, mediante listas

votadas en una sólo circunscripción plurinominal, de tal manera que no corresponderán en sentido estricto a algún estado en particular.

Con la reforma al COFIPE en 1993 desapareció el registro condicionado de los partidos, abierta por primera vez con la reforma de 1977, clausurada temporalmente en 1987 y reabierta con el COFIPE de 1990.

Otras concesiones incluyeron una mayor equidad en el acceso a los medios de comunicación durante las campañas; la imposición de límites para las contribuciones a los partidos políticos; la remoción de la cláusula de gobernabilidad, la cual desde 1987 hubo garantizado al PRI una mayoría en el Congreso y la transferencia a los concejos electorales locales y al IFE la atribución para certificar las elecciones.<sup>31</sup>

Los acontecimientos políticos ocurridos desde el primero de enero de 1994 con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional -EZLN-; el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República el 23 de marzo del mismo año y otras circunstancias enturbiaron el clima político y el presidente Carlos Salinas se vio en la necesidad de negociar a última hora la tercera reforma electoral de su mandato con el fin de otorgarle confianza a los comicios presidenciales que se celebrarían en agosto de 1994.

El más importante de estos cambios introducidos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue la recomposición del consejo general del Instituto Federal Electoral, impidiendo de una vez por todas el control del gobierno y en consecuencia del PRI sobre el consejo general del instituto.

Con la reforma de 1994, de los 11 asientos en el consejo general, seis serían para los consejeros ciudadanos, no partidistas; cuatro para legisladores de los tres principales partidos (dos para el PRI, uno para el PRD y otro para el PAN), y el último en el Secretario de Gobernación, que pese a recaer en él no tendría ya la facultad de desempatar o de inclinar la balanza a favor del gobierno. En adelante le correspondería al IFE con independencia conducir las elecciones, computarlas y hacer la declaración de resultados.

La elección presidencial de 1994 sería una de las más limpias, sino la primera más limpia, hasta entonces en la historia de México.

No obstante, la crisis financiera de diciembre de 1994 y las todavía adecuaciones institucionales y electorales pendientes a fin de garantizar procesos electorales más limpios, especialmente a nivel local, inaugurarían al nuevo gobierno del Presidente Ernesto Zedillo con la necesidad de encontrar consensos en torno a diferentes reformas.

Y es que aún había varias goteras pendientes de tapar, una de las cuales y de las más importantes era el retraso sistemático de las legislaciones electorales estatales con

---

<sup>31</sup> Rodríguez y Ward, Op. Cit., pp. 11.

respecto a la federal, legislaciones para muchos arcaicas que hacían sino obstaculizar el cambio político y que serían una de las razones principales de los numerosos conflictos poselectorales del sexenio de Salinas.

Pese a esto, el cambio democrático en su conjunto continuaba y ahora con un sistema de partidos sólido, pues desde 1989 diversas fuerzas políticas que apoyaron a Cuauhtémoc Cárdenas en la aspiración presidencial formaron el Partido de la Revolución Democrática, PRD.

Aunque el esquema tripartidista del sistema a nivel nacional no se reproducía a nivel estatal, pues el sistema de partidos tendía a ser bipartidista PRI-PAN o PRI-PRD o de clara dominancia priísta a nivel estatal y aunque el arraigo municipal de los partidos variaba, lo que hacía que en un primer momento las votaciones locales presentaran fuertes fluctuaciones, los partidos de oposición seguían tomando el control de cada vez más presidencias municipales y aumentando la presencia en las legislaturas estatales.

Desde el privilegio a la política local, los partidos avanzaban en su fuerza nacional. Y así lo entendió también el PRD, partido que después de un bajonazo electoral muy importante en 1991 con respecto al caudal de votos obtenido en 1988 en estados como Baja California, Colima, Campeche, Guanajuato, Sonora, Nuevo León y Querétaro, logra hacerse de un aparato político local para competir las elecciones estatales y municipales a partir de entonces. Ese fortalecimiento de los partidos y el aumento de su presencia local harían competitivas las elecciones locales, independientemente del tamaño de los municipios.

Según Guillén López, en un trabajo que hemos comentado sobre los municipios de la frontera norte, a pesar de algunas diferencias que se muestran entre los municipios en su competitividad electoral, "el balance general indica la presencia de una intensa lucha electoral basada en una ciudadanía muy involucrada en los asuntos públicos."<sup>32</sup>

Para 1994 el PAN ya gobernaba "13 de los 20 municipios más poblados del país y tenía 2.252 regidurías contra 669 que tenía en 1987." En las elecciones presidenciales de aquel año había obtenido el 26% de los votos, es decir, 9 millones 200 mil, pero más de un tercio de la población del país habitaba municipalidades gobernados por este partido.<sup>33</sup>

La época de los carros completos había comenzado a acabarse. La oposición se había consolidado en los estados de Baja California, Guanajuato, Nuevo León y Chihuahua

---

<sup>32</sup> Guillén López, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte, 1996. pp. 167

<sup>33</sup> Martínez Assad, Carlos, "El municipio en la órbita de su precaria economía", en AA.VV., *El municipio en México*, Editado por el Archivo General de la Nación, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal y la Secretaría de Gobernación, México, 1996, pp. 616.



para el caso del PAN, donde además había obtenido sendas gubernaturas, y los estados de Michoacán y Guerrero para el caso del PRD; y lo más importante aún era que estaba aprendiendo a conservar los municipios en donde había triunfado.<sup>34</sup>

Desde los años setenta el Distrito Federal sería una de las entidades políticamente más plurales, sino la más plural, pero hasta las elecciones de 1988 y 1994 no se prefiguraba la posibilidad de que un partido opositor o una convergencia lograra el triunfo en la capital del país. En 1994, la votación del PRI en el Distrito Federal se ubicó en 39.52%, por encima del 27% obtenido en 1988, pero sumada la votación del PAN, ubicado a 13 puntos porcentuales, y la del PRD superaban claramente al PRI.

Estos importantes avances son los que llevaron a Rodríguez y Ward a concluir en el caso de Baja California, y que comenzaba a repetirse en 1994 para muchos estados de la República, que "en el nivel estatal se puede observar el ejercicio de una genuina separación de poderes entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial. De manera similar, en el nivel municipal el crecimiento de la independencia de los cabildos con respecto a los presidentes municipales y el incremento del debate dentro de los gobiernos de las ciudades son también un indicativo de una emergente separación de poderes. Esta pluralización contribuyó a un genuino relanzamiento de las relaciones intergubernamentales y a la reducción de la dependencia sobre los más altos niveles de autoridad, lo que ha creado nuevas oportunidades para la democracia y permitido que en la práctica emerja el autogobierno."<sup>35</sup>

A nivel federal el cambio también resultaba evidente, pues si en 1991 un PRI recuperado, con el 58.99% de los votos controlaba el 95.31% de la cámara alta, en 1994, estrenada la reforma de 1993, el partido mayoritario con el 48.71% de los votos obtenía el 74% de los senadores.

El gobierno de Ernesto Zedillo se inaugura pues con una oposición en avance y un régimen de partidos consolidado, y con una crisis financiera que sume aún más al régimen priísta en una crisis de legitimidad.

Aunque no serán sólo las condiciones adversas las que conducirán al nuevo gobierno a buscar consensos en torno a varias reformas político-institucionales pendientes, sino al parecer su buena voluntad de negociación y de soltar por completo las amarras que aún obstaculizaban el libre juego democrático.

El gobierno invita entonces a los partidos políticos a comprometerse con la reforma electoral que además sentará las bases sólidas para impulsar el federalismo bajo su programa Nuevo Federalismo.

Los partidos y el gobierno llegarían en consecuencia a firmar los compromisos para un Acuerdo Político Nacional el 19 de enero de 1995, los cuales constituían la materialización de un pacto -el pacto de Los Pinos como se le bautizó entonces- para la

---

<sup>34</sup> de Remes Alain, suplemento de REFORMA No. 327, 7 de mayo de 2000.

<sup>35</sup> Rodríguez y Ward, Op. Cit., pp. 81

transición democrática en el federalismo. El documento, según Lujambio Irazábal, encuentra su eje en los puntos b) y f) ambos íntimamente ligados a los dilemas de la transición mexicana a la democracia y los que a la letra dicen: "Promover con estricto respeto a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma federal del congreso" y "acordar la resolución inmediata de los conflictos poselectorales dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuo."<sup>36</sup>

Sustanciales cambios electorales son introducidos en consecuencia por la reforma electoral de 1996, la que en su primera etapa fueran productos del consenso entre los cuatro partidos con representación parlamentaria (PRI, PAN, PRD y Partido del Trabajo, PT) y que en su segunda etapa fueran aprobados sólo por el PRI.

Entre los principales cambios se cuenta la supresión definitiva de la participación del gobierno en la organización de los comicios, lo que se tradujo en que el Secretario de Gobernación ya no ocupara la presidencia del consejo general del IFE, posición que había tenido desde 1946 y que los representantes del Poder Legislativo ya no tengan voto en sus sesiones.

La independencia del IFE a partir de entonces fue total al punto que el PRI se convirtió en el principal impugnador de las decisiones del consejo general del organismo.

Otro de los cambios sustantivos de la reforma de 1996 fue la nueva estructura e integración del Tribunal Federal Electoral, ahora incorporado al poder judicial. En adelante sería el Tribunal Federal Electoral la última instancia en cuanto a la resolución de controversias acerca de las elecciones de diputados, senadores y presidente, como de resultados electorales locales. Adicionalmente se le atribuyó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para resolver sobre la inconstitucionalidad de leyes locales en materia electoral, con lo cual se rompió un dogma jurídico de larga tradición en México.

Otra de las novedades interesantes de la reforma de 1996 que contribuyó a reducir el control que el PRI mantenía sobre las dos cámaras del Congreso de la Unión fue, según Becerra Chávez, el rediseño de la cláusula de gobernabilidad en la cámara baja, de tal manera que el partido mayoritario nunca pudiera rebasar el 60% de los legisladores, es decir, 300 sobre un total de 500 y no pudiera tener un margen de sobrerrepresentación mayor a 8%, es decir, la diferencia entre su porcentaje de votos y su porcentaje de escaños.

---

<sup>36</sup> Lujambio Irazábal, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, pp. 45-46.

Este nuevo diseño electoral produjo incuestionablemente efectos plurales en el proceso electoral de julio de 1997, el cual combinó comicios federales y locales y se constituyó en un punto de inflexión en el largo y quebrado camino de la construcción democrática.

Con los resultados del 6 de julio la fisonomía de la Cámara de Diputados cambia por completo y con ella el funcionamiento del régimen político en su conjunto. El hecho de que con el 39.96% de la votación nacional el PRI obtuviera 239 diputados de un total de 500, tendría implicaciones profundas para el funcionamiento de la democracia y de los pesos y contrapesos; ya no sólo se trataba de que el partido del gobierno no tuviera una mayoría calificada de dos tercios para reformar por su propia voluntad la constitución, sino que ahora el PRI no tenía la mayoría absoluta para aprobar los principales temas de la agenda política del gobierno. Tendría entonces que negociar hasta, por ejemplo, la aprobación del presupuesto, un tema vital en el marco del forjamiento de un auténtico federalismo.

Una de las consecuencias que tiene en los años posteriores la creación del Instituto Federal Electoral y de los institutos electorales estatales con todos los medios legales de que se los provee, así como los esfuerzos en materia de medios de resolución de conflictos judiciales es que desde 1995 hasta las elecciones del 6 de julio de 1997, la tónica dominante es la disminución del nivel de impugnación de los resultados electorales y la frecuencia cada vez mayor de los triunfos opositores.

En sólo dos años, los que van de 1995 a 1997, tanto municipios como estados logran condiciones de competitividad verdaderamente altas. Y es que si bien aún habían entidades en la que la predominancia del PRI era total, los resultados demuestran que cualquier cambio de piezas en el ajedrez político local evidenciaba su volatilidad y cambiaba por tanto el balance de poder local.

En 1995 el PRI mantenía el control sobre 2018 municipios, para 1996 disminuyó su cuenta al perder 75 municipios y en 1997 los partidos de oposición ya gobernaban más de 600, lo que dejaba al PRI como gobierno en aproximadamente 1850 municipios. Una pérdida de cerca de 170 presidencias municipales en el curso de dos años, a lo que hay que sumarle que tendían a caer en manos de la oposición los centros urbanos grandes y a permanecer fieles al PRI las municipalidades más pequeñas.

En materia de congresos locales, como apuntan Favela y Calvillo, lo más significativo en 1996 fue que el PRI perdió el control en el estado de México, pues la oposición sumada alcanzó 45 escaños y el PRI solamente 30, en tanto que en Coahuila, de los 32 diputados locales que conforman el congreso del estado, 16 fueron para el PRI, 10 para el PAN, dos correspondientes al PRD, dos al Partido Frente Cardenista de

Renovación Nacional (PFCRN) y dos al PT, lo que plantea un empate entre la oposición y el PRI.<sup>37</sup>

Algunos datos electorales muestran la alta volatilidad que emerge desde 1995 en el comportamiento electoral de los estados y con ello la llegada de una nueva etapa de clara competitividad.

En el caso por ejemplo de Campeche el paso de la senadora Layda Sansores del PRI al PRD como candidata a la gubernatura cambió ampliamente la fisonomía electoral del estado. De ser una entidad de carro completo para el PRI, en la cual gobernaba todos los municipios, contaba con todos los distritos de mayoría relativa en el congreso del estado, el PRI gana la gubernatura por el escaso margen del 48.01% frente al 41.2% del PRD y 3.13% del PAN. En lo que respecta a los diputados locales el PRI ganó 11 distritos de mayoría relativa y el PRD 10, mientras que en municipios el PRI ganó siete y el PRD tres.<sup>38</sup>

En varios otros estados se presentó igual o incluso más rotundos fenómenos al caer en manos de la oposición estados en muy breve periodo de tiempo, estados tradicionalmente priístas. Este es el caso de Querétaro, el cual hasta las elecciones de 1997 había sido una entidad de hegemonía priísta, con escasa presencia del PAN y sin triunfos de este partido en los distritos de mayoría relativa en las elecciones para diputados locales, pero en las elecciones de ese año gana de manera clara la gubernatura al obtener el 45.03% de los sufragios frente al 39.85% del candidato priísta.

Colima y Sonora también son ejemplos de esa indiscutida pluralización política que, aunque en un principio parecía lenta, desde mediados de 1995 se acelera y presenta cambios bruscos.

Cabe tener en cuenta también que si bien los resultados electorales de la última década muestran naturalmente una baja en la votación del PRI, baja que corría con lentitud desde mediados de los años setenta, también es cierto que en varios estados la votación del PRI tiende a estabilizarse. Chihuahua incluso después de caer en manos de la oposición fue recuperado por el PRI.

Esto resulta relevante en la medida en que la democracia y la transición política no se construyen bajo la plataforma de la desaparición del PRI sino de la consolidación de un sistema de partidos sólido en un esquema electoral competitivo.

La política local y la distribución de poder local serían el indisoluble complemento para que las sucesivas reformas políticas fueran en efecto los rieles por donde correría la construcción democrática y la alternancia política en México. O quizás mejor, las

---

<sup>37</sup> Favela Alejandra y Miriam Calvillo, "Elecciones locales de 1997: resultados y tendencias", en Cansino César (coord.), Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 1998, pp. 135.

<sup>38</sup> Ibid., pp. 137-138.

reformas políticas serían el inevitable complemento para una democracia que se venía gestando varios quinquenios atrás en el ámbito municipal y local.

## **6. Evolución reciente del federalismo**

Si lo que acontece desde finales de los años veinte hasta mediados de los años setenta es la paulatina centralización del poder, desde entonces y hasta la actualidad ocurre exactamente lo contrario.

El punto de quiebre y el factor desencadenante, insistimos, se ubica a mediados de los años setenta con el hecho fundador de la reforma política, aunque las características del nuevo patrón no afloran sólo hasta algunos años después.

Los progresos iniciales, no obstante, fueron limitados. Difícilmente pudiera haber sido de otra forma en razón a que la evolución hacia un genuino federalismo requería también como condición *sine qua non* una reforma a fondo del Estado.

Sería el ámbito de la lógica y la racionalidad de la reforma del Estado y la modernización la que mostraría la necesidad de redistribuir competencias entre Federación y entidades federativas, de descentralizar funciones, de otorgar autonomía para la toma de decisiones, de replantear la estructura de la administración pública y de poner límites a la intervención en la economía.

El federalismo cooperativo que se comienza a gestar en la década del setenta corre en consecuencia paralelo a las reformas electorales que se suceden desde 1977 y de la reforma del Estado a comienzos de los años ochenta.

Los dos factores van paulatinamente gestando mayor racionalidad en el proceso de toma de decisiones de gobierno; va diluyendo poco a poco las relaciones intergubernamentales basadas en la lealtad partidista y el clientelismo hacia una relación entre ramas del poder público, esferas de poder y niveles de gobierno sobre la base de resultados.

La mayor competitividad política tiene también entre otros efectos un mayor control al ejercicio de gobierno, por ende, una tendencia hacia una mayor transparencia. Como vemos en el capítulo sobre los municipios la aceleración en la incorporación de nuevas formas de gestión y nuevos estilos administrativos tienen entre otras características nuevas formas de reclutamiento de los funcionarios públicos, un mayor involucramiento de la ciudadanía en los procesos de gobierno vía la participación ciudadana, una tendencia, aunque no generalizada, hacia la responsabilidad fiscal.

El camino pues para llegar a contextos como el antes descrito resulta empero sinuoso y espinoso, que no quiere significar que las cosas estén del todo bien. Más bien, los avances y obstáculos que señalaremos en adelante no son más que un derrotero por donde debe dirigirse el federalismo en los próximos años y de las múltiples tareas aún pendientes.

## **6.1 Los primeros pasos**

Como vemos en el capítulo sobre los municipios, los esfuerzos descentralizadores datan desde la década del setenta cuando se impulsa “una política de descentralización administrativa que se planteó por primera vez como objetivo la planeación del desarrollo regional.”<sup>1</sup>

Desde finales del mandato del presidente Luis Echeverría, pero en especial desde el gobierno de López Portillo, la administración federal se plantearía la conveniencia de “iniciar procesos de descentralización y de desconcentración que buscaran descargar el aparato burocrático de sus propias inercias y resolver los problemas sociales del país en los estados donde se ubicaran. Ambos procesos mantuvieron el control del gobierno central sobre las tareas públicas, pero al menos significaron un primer paso hacia la colaboración de estados y municipios. Un primer paso, después de siete décadas de gobiernos revolucionarios.”<sup>2</sup>

El criterio de descentralización y desconcentración en el que funda el gobierno su política se concibió a partir de la promoción diferencial del desarrollo de las provincias.

Tomando en consideración criterios económicos y demográficos se establecieron tres niveles zonales que serían la base sobre la cual se enfocarían las políticas públicas en materia de estímulo al desarrollo. Las zonas metropolitanas de las tres más grandes ciudades del país no recibirían estímulos por parte del gobierno; las zonas de desarrollo medio se les impulsaría en forma selectiva y las regiones de retraso relativo serían las que recibirían el mayor apoyo. De la misma forma se establecieron estímulos fiscales para las nuevas empresas que se instalaran en las zonas dos y tres.

Dentro de los instrumentos que se establecieron para propiciar el desarrollo regional estuvieron los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES), para coordinar la colaboración de los estados hacia las tareas del gobierno federal, lo que abrió las puertas a una mayor participación de los gobernadores y presidentes municipales en la orientación del gasto público que se decidía desde la Secretaría de la Presidencia. Poco tiempo después esos comités se transformarían en Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades), cuya dirección recaería sobre los gobernadores.

Como mecanismo jurídico administrativo se crearía en 1977 el Convenio Único de Coordinación –CUC- suscrito entre la Federación y los estados, el cual posteriormente se convertiría en el Convenio Único de Desarrollo y en 1992 en Convenio de Desarrollo Social –CDS-.

Los COPRODES y el CUC serían los antecedentes inmediatos más serios de la gestión coordinada intergubernamental en el campo de la planeación del desarrollo y los

---

<sup>1</sup> Díaz Cayeros, Alberto, Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México, Fundación Friedrich Naumann –CIDAC- Miguel Ángel Porrúa, 1994.

<sup>2</sup> Merino Huerta, Mauricio, Fuera del centro, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México, 1992, pp. 47.

primeros instrumentos que más tarde darían forma al Sistema Nacional de Planeación Democrática –SNPD-.

El Convenio Único de Coordinación nacería especialmente como un mecanismo de transferencia de recursos a las administraciones estatales para adelantar obras y programas con criterios previamente establecidos desde la Federación en áreas como agua potable y alcantarillado, mejoramiento y construcción de viviendas, caminos, carreteras, planteles escolares y de salubridad.

El CUC y posteriormente el CUD sufrieron importantes modificaciones en la búsqueda de ser adaptados mejor a las necesidades de inversión y gasto regionales.

Algunas de ellas se concretaron en la incorporación del Programa Integral para el Desarrollo Rural (Pider) al esquema del CUC y la incorporación también de los subsidios que a partir de 1976 otorgaba la Federación a los estados y municipios para cubrir las insuficiencias de gasto corriente y contingencias por fenómenos naturales. En los pocos años de existencia del CUC hasta antes de su transformación en CUD, aquél tuvo importantes logros que permitieron superar la diversidad de instrumentos con que se atendía el desarrollo regional, así como en la estructuración de programas con una orientación más definida que lo convirtió en un importante instrumento de apoyo al desarrollo regional.<sup>3</sup>

De acuerdo a María del Carmen Pardo, dicho convenio se definió como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federal y estatales establecieron compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común, para que en todos los niveles del gobierno se promovieran y propiciaran la planeación nacional del desarrollo, la descentralización y el fortalecimiento municipal para lograr el desarrollo del país.<sup>4</sup>

En la cronología que traza Merino, el Convenio Único de Coordinación nacería en 1980 y se transformaría en 1983 con el nombre de Convenio Único de desarrollo, el que sumado a las modificaciones a los artículos 25 y 26 de la constitución política instituyeron un nuevo sistema de planeación que intentaba abarcar desde entonces al gobierno central, a los estados y a la sociedad en general.

Estos primeros esfuerzos chocarían pronto con las rigideces institucionales y del modelo económico.

Para comenzar a ver resultados en materia de descentralización y federalismo sería necesario aunar varias condiciones que ya hemos comentado.

---

<sup>3</sup> Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y municipio*, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 104-105.

<sup>4</sup> *Convenio Único de Desarrollo: instrumento de desarrollo regional*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983. Citado por Pardo, María del Carmen en “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo”, Torres Blanca (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, 1986.



Dada la particularidad del federalismo mexicano se requería colegir tanto la apertura política como la reforma del Estado en el marco de una ambiciosa política de redistribución de competencias.

El comienzo de los años ochenta sería el contexto en el cual coincidirían los primeros síntomas de liberalización/democratización con una crisis económica que demandaría el replanteamiento de las relaciones Estado-sociedad a través de la reforma del Estado, y el gobierno de Miguel de la Madrid sería el impulsor de las primeras políticas auténticamente descentralistas.

## **6.2 Reforma del Estado y relanzamiento local**

Mientras el Estado siguiera siendo uno de los principales productores de bienes y servicios, las grandes decisiones en materia económica seguirían una racionalidad burocrática antes que ligada al mercado, y mientras el gobierno central utilizara a los estados y al nivel de gobierno municipal como correa de transmisión de su voluntad antes que como instancias que requerían autonomía para la toma de decisiones la descentralización no podría potenciarse.

A comienzos de los ochenta el Estado mexicano era el gran empresario; tenía un portafolio de 1.150 empresas que producían de todo. Era en consecuencia también el gran empleador, pero a la vez el empresario más deficitario, responsable del alto endeudamiento y de los efectos monetarios y fiscales negativos colaterales.

El gobierno central no sólo planeaba y dictaba las políticas públicas en materia de salud, educación y vivienda sino que también era el gran administrador de las mismas. En los países de América Latina sucedía más o menos lo mismo, pero pronto las políticas económicas liberales inducirán los ajustes respectivos, ya no sólo en los países latinoamericanos, sino también en Europa y América del Norte.

El Estado pues tendría en adelante que dejar su papel de gran empleador y empresario para circunscribirse al de un eficaz regulador; la política social debería ya formularse con un criterio de gasto focalizado; debería la estructura de la administración pública comprimirse y aunado al florecer democrático la nueva óptica de organización político-administrativa mostraría la necesidad de conceder mayor margen de autonomía para la toma de decisiones locales, en el caso de México evolucionar en consecuencia hacia un auténtico federalismo. De esta forma no sólo se atacaba, como antes, a los efectos del centralismo sino a sus causas.

La reforma del Estado y la modernización contribuirían pues a potenciar el federalismo. Un Estado con menos poderes formales, más dispuesto a compartir competencias y a consensuar iniciativas sería el mejor aliado para favorecer un margen de autonomía a los estados más amplio.

El gobierno de Miguel de la Madrid sería el primero en entender esto, y aunque sus reformas fueran sólo la cuota inicial de un proceso que demandaría en adelante muchas más, trazó no obstante la tendencia que continúan los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, este último bajo la bandera del Nuevo Federalismo.

Los esfuerzos tendrían una nueva limitante. Esta vez no por la falta de un amplio y ambicioso programa de descentralización sino por la conformación del sistema político, por la falta de democracia y por el estilo de toma de decisiones que ello forjaba.

Un agudo estudioso de la política mexicana definió en 1971 al papel del gobernador como esencialmente el de un 'prefecto elegido'. Una descripción más completa hizo Manuel Andradre en octubre de 2000, mientras era candidato a la gubernatura de Tabasco: "hace unos años teníamos que ir a recoger al aeropuerto al candidato a la gubernatura; conseguirle residencia porque no era de acá y hacerle la campaña. Teníamos incluso que conducirlo a la sede de la campaña porque no la conocía."

En el sexenio delamadrista la descentralización se convirtió en un asunto decisivo en la agenda de las políticas públicas y a fin de resolver los problemas de la centralización el presidente se propuso tres líneas de acción generales: fortalecer el federalismo; promover el desarrollo regional y vigorizar la vida municipal.

Como consecuencia de ello se le dio trámite a la reforma al artículo 115 constitucional en 1983 para el fortalecimiento municipal que se enmarcaría dentro de la política global de reforma del Estado.

La reforma municipal fortalecería también sin duda a los estados, quizá no de la mejor forma, pero de cualquier modo se comenzaría a rescatar el papel de los estados como articuladores entre los municipios y la Federación.

En palabras de Rodríguez, "desde mediados del decenio de 1980, sobre todo a partir de la aplicación de la reforma municipal, ha sido evidente que el poder de los gobernadores y funcionarios estatales es mucho más sustancial de lo que se creía anteriormente. En adelante, los fondos federales se asignan a los municipios a través del gobierno estatal. Lo que permite al gobernador y otras autoridades decidir en último caso cuál municipio recibirá qué cosa y cuánto financiamiento, lo que parece particularmente aplicable a los proyectos locales."<sup>5</sup>

La reforma municipal fortalece pues a los municipios, pero también a los estados.

Junto a la reforma municipal el gobierno daría un paso fundamental en materia de planeación, avance que al día de hoy persiste en sus líneas básicas. A finales de 1982 se aprobaría también la reforma a los artículos 25, 26 y 28 de la constitución que definieron el área de intervención económica o rectoría del Estado en su artículo 25 y un estilo de intervención basado en la idea de planeación democrática y coordinación

---

<sup>5</sup> Rodríguez, Victoria, La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 65.

intergubernamental en el artículo 26. "El nuevo estilo consistía en gobernar conforme a un plan, de alcance nacional, que aspiraba a conciliar racionalidad y consenso. La planeación democrática pretendía recobrar el carácter público y pactado de la acción gubernamental con el fin de que la sociedad supiera cómo se va a gobernar, hacia qué objetivos y con qué instrumentos. Desde 1983, el Sistema Nacional de Planeación Democrática -SPND- constituyó el principal mecanismo de coordinación y organización de los gobiernos y de los distintos sectores económicos en las tareas del desarrollo."<sup>6</sup>

En el ámbito sectorial el gobierno de Miguel de la Madrid daría pasos importantes y reforzaría otros que venían de administraciones pasadas.

En el plano fiscal el gobierno enfatizaría los preceptos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que se creara en 1980. En efecto, si bien en 1943 fue instituido un sistema de compartición de ingresos mediante una ley de coordinación fiscal entre la Federación y los estados y reformado en 1953, éste era muy limitado porque recogía sólo unos pocos impuestos federales, llamados impuestos especiales. Incluso fue bajo dicha normatividad que se acentuó la inequidad en la distribución del gasto público entre Federación, los estados y los municipios, tendencia que se vino sólo a quebrar a partir de 1983.

El sistema formal de participaciones se modificó pues en 1980 al formalizarse el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que es el fundamento legal de las participaciones y que fue creado como un mecanismo para organizar y disciplinar el sistema, especialmente para eliminar la doble y hasta la triple tributación.

Desde 1980, los estados y municipios fueron facultados para percibir un porcentaje de la recaudación de varios de los impuestos que cobraba la Federación. Bajo la administración de Miguel de la Madrid se intenta conceder mayor autonomía fiscal a los estados transfiriéndoles la recaudación del Impuesto al Valor Agregado -IVA-. El efecto sin embargo fue el contrario debido a la disminución de la recaudación del IVA en aproximadamente 50% por lo que en los inicios del sexenio salinista, en 1990, la facultad se le devolvió a la Federación.

Entre los más importantes impuestos que se incluyeron como objeto de participaciones en la Ley de Coordinación Fiscal estuvieron el impuesto al ingreso o impuesto sobre la renta, el IVA y un impuesto especial sobre la producción y servicios seleccionados.

En materia educativa y de salud, el gobierno delamadrista intenta cambiar el acento desconcentrador del gobierno precedente por un enfoque descentralista, no obstante los logros fueron limitados.

La concentración educativa que para 1977 se había alcanzado era tal que desde Ciudad de México se "administraban cerca de 50.000 maestros que atendían a 11

---

<sup>6</sup> Aguilar Villanueva, Luis Fernando, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Hernández Chávez, Alicia (coord.) ¿Hacia un nuevo federalismo? El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 132.

millones de educandos... existían en cada entidad federativa hasta 17 representantes de diferentes direcciones generales, sin comunicación ni coordinación entre ellos."<sup>7</sup>

La reforma administrativa del presidente López Portillo emprendería un proceso de desconcentración que pretendió racionalizar el funcionamiento y gestión de la Secretaría de Educación Pública -SEP- buscando necesariamente reducir el peso político de la burocracia sindical magisterial, por lo que emprendería entre otras iniciativas la creación de 31 delegaciones generales de la SEP en cada una de las entidades federativas, las cuales recibieron responsabilidades y funciones operativas.

El gobierno delamadrista buscaría acentuar la estrategia descentralizadora para "transferir la responsabilidad absoluta de la educación básica y normal federal a los gobiernos estatales; ya no se trataba sólo de desconcentrar la administración educativa, sino de descentralizar constitucional y políticamente la educación a los estados y municipios."<sup>8</sup>

A partir de la reforma de 1982 al artículo cuarto constitucional -que dispuso el principio de brindar servicios de salud a todos los mexicanos como derecho y garantía social- y de la expedición de la Ley General de Salud, cuyo propósito fue el de redistribuir las competencias entre Federación, estados y municipios, el gobierno también inició una política de descentralización en el ámbito de la salud.

La efectividad de la política descentralizadora tendría, sin embargo, magros resultados y seguiría en esencia dependiendo del centro. El proceso descentralizador en materia educativa cayó a mediados de la administración en una parálisis de la que no salió en el sexenio. A ello se sumó los obstáculos que interpuso el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). La crisis económica de 1987 harían que el programa descentralizador pasara a un segundo plano, sobre todo en lo relativo a la salud.

En general, los resultados descentralizadores de las iniciativas del gobierno de de la Madrid resultan mixtos. De un lado, el gobierno emprende una política de vigorización del municipio –como vimos en el capítulo respectivo- que sienta las bases descentralizadoras de los años posteriores y que hoy se preservan sin mayores cambios.

Una política que colegida con la apertura política de entonces comienza a dotar de un importante margen de autonomía a las autoridades municipales. Pero de otro lado, los límites resultaban bastante visibles y otros nuevos aparecerán durante el sexenio.

La apertura política si bien alentó la pluralización política local, ésta aún era incipiente en la mayoría de municipios del país y la fuerza que tomara durante el sexenio no logró ser tan decisiva como para introducir aún sustanciales cambios en las relaciones intergubernamentales y en los pesos y contrapesos de las estructuras de poder locales.

---

<sup>7</sup> Ibid., pp. 141.

<sup>8</sup> Ibid., pp. 142

Incluso se sostiene que ante la fuerza que tomara la oposición en algunas plazas políticas importantes el presidente se vio obligado a poner el freno a su política de democratización.

Quienes mejor aprovecharían la pluralización política serían varios de los municipios que caerían en manos de la oposición, especialmente panistas, que aunque con dificultades tuvieron el aliento y también el margen de maniobra para emprender reformas administrativas y fiscales internas.

El alcance de las políticas de reforma del Estado también se constituyeron en otra limitante, toda vez que si bien se dieron pasos importantes, éstos no fueron tan profundos como para revertir por completo las inercias administrativas y burocráticas que se traían de décadas atrás.

Tanto este aspecto como la crisis económica de 1987 darían al traste con buena parte de los propósitos iniciales de descentralización en materia educativa y de salud. Empero, el camino descentralizador estaba trazado y sería básicamente ese el que continuaría el gobierno ulterior.

Antes de señalar las principales líneas de la política descentralista en el sexenio de Carlos Salinas valga decir que virando hacia aspectos menos instrumentales del desarrollo regional como la composición socioeconómica, los problemas fundamentales seguían allí presentes para finales de la década de los ochenta.

Si bien había para entonces estados y municipios que podían poner en marcha políticas de reingeniería administrativa con el objeto de obtener mejores resultados en la gestión, buena parte de los cuales estaban asociados a la región norte del país con un tipo de economía más dinámica, en muchas entidades federativas y municipios, sino la mayoría, sobresalía la pobreza.

Estados con economías predominantemente agrícolas, autárquicas, con escasas posibilidades de conservar sus recursos humanos más calificados se enfrentaban además a un esquema de participaciones federales sin mecanismos redistributivos como fue el ideado desde la reforma de 1980 que instituyera el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Como apunta uno de los analistas del federalismo y el desarrollo, “el rasgo más sobresaliente de la estructura regional de México es la inequidad. No importa qué indicador se esté contemplando, ni cómo se mida o con qué metodología se elaboren las mediciones, la realidad más notoria del país es que los niveles de desarrollo económico, político y social muestran una varianza enorme.”<sup>9</sup>

Ahora bien, los análisis de las políticas que confluyen en materia de descentralización en el sexenio del presidente Carlos Salinas tienen puntos de vista encontrados.

---

<sup>9</sup> Díaz Cayeros, Alberto, Desarrollo económico pp. 55.

Uno primero lo podemos situar en relación a que como dice Rodríguez “la descentralización no figuró *per se* como un elemento fundamental de su agenda política. La presencia de la descentralización estaba implícita, particularmente en el Programa Nacional de Solidaridad -PRONASOL-, el programa globalizador en el que se agrupó a la mayoría de las políticas regionales y de bienestar social.”<sup>10</sup>

Varias de las más importantes políticas del sexenio se conducían, directa o indirectamente, a favorecer a estados y municipios. Las reformas estructurales a la economía y a las finanzas públicas; la política de modernización y reforma del Estado, las reformas electorales y las reformas administrativas específicas tendientes a trasladar funciones en materia de salud o educación a los estados se encuentran entre ellas. Fue durante el sexenio salinista en el que sucedieron los primeros triunfos opositores en los estados.

La decisión a la hora de implementar las políticas es un aspecto también a destacar a diferencia del carácter quizá flemático que revistiera el sexenio de Miguel de la Madrid después de sus oportunos y positivos primeros pasos.

No obstante, sería también una etapa de gran intromisión del Poder Ejecutivo Federal en el ámbito de los estados, pues durante el sexenio casi la mitad de los gobernadores fueron removidos por una u otra razón a diferencia del gobierno de Ernesto Zedillo donde “hasta 1998 sólo tres gobernadores habían dejado el cargo antes de la terminación de su periodo, y en todos los casos se debió a presiones derivadas de la administración deficiente de sus estados antes que a un enfriamiento de la relación con el presidente.”<sup>11</sup>

Lo que habría en principio que cuestionar desde la óptica de la descentralización es que el PRONASOL no abundaba en el fortalecimiento institucional de estados y municipios; se convertía en un sinnúmero de programas que antes que alentar la descentralización lo que creaba era instancias de decisión paralelas o por encima de las convencionales, esto sin hacer hincapié en el blanco de todas las críticas en el sentido de que el PRONASOL también sirvió a fines clientelistas del gobierno y del Partido Revolucionario Institucional.

Sin embargo, no adoptamos la postura en el sentido de que la administración salinista terminó con un retroceso hacia el centralismo como algunos analistas sostienen. Y no podía ser así por la sencilla razón que paralelo a las medidas administrativas corría en México un proceso de democratización política que ya era irreversible y que tendría sus más visibles efectos precisamente en este sexenio.

---

<sup>10</sup> Rodríguez, Victoria, La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 25.

<sup>11</sup> Ibid., pp. 68.

Visto en el ámbito sectorial, en el sexenio del presidente Carlos Salinas la cuestión educativa fue un factor prioritario en la agenda gubernamental. En el marco de su política de modernización del Estado y de la educación se abocaron importantes esfuerzos a la planeación del ramo con las entidades federativas, la formación y actualización de maestros y la reestructuración sindical.

Es así como en los primeros tres años del sexenio, según Aguilar Villanueva estos propósitos se alcanzaron y dieron paso a la prioridad en materia de educación: la federalización educativa.

Los fundamentos del intento por descentralizar los servicios educativos en el sexenio se sustentaron en las reformas al artículo tercero constitucional, en la Nueva Ley General de Educación y, sobre todo, en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)", firmado en mayo de 1992 por la Secretaría de Educación Pública, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y los gobiernos de los estados, "que desde 1984 habían quedado al margen del proceso descentralizador."<sup>12</sup>

El ANMEB y la Ley General de Educación se convierten en dos instrumentos fundamentales para el traspaso de recursos, así como de responsabilidades administrativas en educación básica a los estados. En adelante serán ellos quienes administrarán con entera autonomía la educación básica en cada una de sus jurisdicciones.

La federalización educativa, sin embargo, tendría como obstáculos para su conclusión exitosa la indefinición de varias de las modalidades de financiamiento, así como la insuficiencia de recursos que creó tensiones entre Federación, estados y sindicato de maestros.

En lo relativo al área de la salud en el sexenio del presidente Salinas se mantuvo el discurso descentralista contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en el Programa de Salud 1990-1994, según comenta Aguilar Villanueva, pero en los hechos no se llevaron acciones consecuentes y al contrario el gobierno federal centralizó los recursos para financiar, construir y administrar hospitales con la puesta en marcha del PRONASOL y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992.<sup>13</sup>

Uno de los frentes del federalismo en los que el gobierno de Salinas puso más énfasis fue en materia de las participaciones a estados y municipios en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Cabe recordar que fue con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1990 que la Federación retomó la recaudación del IVA que había cedido a los estados y desde entonces aumentaron los ingresos por este concepto, que se incluye como una de las más importantes fuentes de los ingresos federales participables.

---

<sup>12</sup> Aguilar Villanueva, Op. Cit., pp. 142-143.

<sup>13</sup> Ibid., pp. 145.

Como vimos, hasta 1990 las participaciones federales se distribuían entre los estados sin relevantes mecanismos de redistribución, es decir, las participaciones se asignaban sobre la base de sus esfuerzos de recaudación individuales, “lo que inevitablemente significaba que los estados más pobres recibían en promedio un tercio de la cantidad percibida por los estados más ricos.”<sup>14</sup>

Con la introducción de una nueva fórmula de distribución de las participaciones en la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1990 y en especial por el aumento de los ingresos federales participables a los estados y municipios hasta el 18.5% se generó un aumento real de las participaciones a los estados más pobres (Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo) de 64% hasta 1992.

De esta forma, una de las comparaciones del efecto global de la reforma de 1990 es que la proporción de las participaciones a los tres estados más ricos (Nuevo León, Baja California y el Distrito Federal) se ha reducido en comparación con las participaciones a los seis estados más pobres en una relación desde 3 a 1 como era en 1989 a una relación de 2 a 1 como ya sería en 1992.

Aunque para comienzos de 1993 persistieran problemas, sin duda las reformas económicas y fiscales del sexenio provocaron un crecimiento importante en las arcas de los estados también vía los ingresos propios. Entre los principales problemas existentes para entonces y que aún hoy persisten se cuentan: a) la fuerte dependencia que los estados y municipios tienen de las participaciones federales, pese a que desde comienzos de los años ochenta ha paulatinamente disminuido; b) el recurrente déficit operacional de los estados y municipios y c) las fallas en la forma como se distribuyen las participaciones.

En este último punto cabe señalar que la Ley de Coordinación Fiscal contiene sólo directrices muy generales acerca de la forma como los estados deben repartir las participaciones entre los municipios, razón por la cual para 1995 sólo 12 estados habían aprobado una ley de coordinación fiscal local, aunque dos años más tarde serían aproximadamente la mitad.

La Ley de Coordinación Fiscal dice que de la cantidad total de participaciones federales transferidas a los estados por lo menos 20% debe entregarse a los municipios, pero hasta entonces sólo dos estados, Coahuila e Hidalgo, habían incrementado el porcentaje asignado hasta el 35% y 25% respectivamente.

En este marco de falta de transparencia que “rodea las normas para la distribución de las participaciones del sistema estatal-local, en general, los municipios ignoran a cuánto tienen derecho legalmente a recibir por concepto de participaciones.”<sup>15</sup>

En una perspectiva general, en materia de descentralización y federalismo el sexenio del presidente Carlos Salinas pone en marcha políticas e iniciativas que contribuyen a

---

<sup>14</sup> Rodríguez, Op. Cit., pp. 185.

<sup>15</sup> Ibid., pp. 217.



una devolución importante de responsabilidades a los estados y a una definición sobre los mecanismos de las ya existentes para los municipios.

Como ya lo hemos visto, hay avances importantes en varias áreas, aunque es necesario resaltar que los análisis y quizá los impactos reales son contrastantes.

Aparte de que como sostiene Victoria Rodríguez la descentralización no figurara como una prioridad en la agenda gubernamental, a ello es conveniente agregar que el sexenio está marcado por muchas altas y bajas y un clima de tensión que dificulta un examen más objetivo. Por el momento, la mayoría de los trabajos se ubican en un plano de crítica radical o en una defensa abierta de las políticas del gobierno.

Pero curiosamente, más allá de lo realizado en materia de políticas públicas en el sexenio, la descentralización y el federalismo tuvieron un avance indudable porque –y como ya lo hemos sostenido- paralelo a la gestión de las administraciones corría un proceso de democratización que es parte indispensable de un Estado federal y descentralizado.

El gobierno de Salinas fue parte de ese proceso político y en ese plano se avanzó hacia una mayor autonomía de los estados. Fue durante ese gobierno que se sucedieron los primeros triunfos de la oposición en gobiernos estatales como Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Nuevo León, y que se inauguró en consecuencia una nueva etapa de relaciones entre estos estados y la Federación.

Ello sin duda contribuiría también a un cambio de perfil en las relaciones intergubernamentales a nivel de todo el país.

Pero a nivel de los estados ya no sólo se avanzaría sino que se consolidaría el proceso de redefinición de los ámbitos de competencia de los poderes públicos instituyéndose así unas relaciones intergubernamentales de mayor independencia, coordinación y respeto intraestados, es decir, ya no sólo entre Federación, estados y municipios, sino también a nivel horizontal, entre gobernador, congreso del estado y poder judicial. Una fase de nuevos pesos y contrapesos entre las ramas del poder público se iniciaría. Esta competencia partidista y estos cambios de gobierno introducen nuevos esquemas de gestión con énfasis en la eficiencia, la calidad y el liderazgo, descubren nuevos modos de reclutamiento de los funcionarios públicos de más alto nivel y se comienzan a modificar las tradicionales formas de relación gobierno-sociedad que instituyen un nuevo estilo administrativo y cambian el panorama político-administrativo.

### **6.3 El Nuevo Federalismo de Zedillo**

Si en los gobiernos de López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas se podían esgrimir críticas con respecto a que no existía un verdadero programa descentralista o federalista, a que se hacían pausas en las políticas o que paralelo a las iniciativas de descentralización existía una pretensión centralista, en el gobierno de Ernesto Zedillo la

voluntad política de caminar hacia el federalismo y culminar el proceso descentralizador resulta contundente.

Entre otras razones porque al gobierno que se posesiona el 1 de diciembre de 1994 le quedan pocas alternativas después de la crisis financiera de diciembre del 94 y las posteriores acusaciones contra Carlos Salinas y varias de las figuras claves del gobierno saliente.

Pero también porque más que un elemento retórico la descentralización y un Nuevo Federalismo fueron banderas que enarbó en la campaña presidencial Ernesto Zedillo y que luego plasmaría en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El Nuevo Federalismo supondría a partir de entonces una redistribución de competencias entre los dos pactantes, Federación y estados, y el nivel de gobierno municipal; políticas sociales compensatorias, entre otras educación y salud; la revisión al Sistema de Coordinación Fiscal y el reconocimiento a la necesidad de fortalecer los ayuntamientos, garantizando su participación en la formulación y ejecución de planes y programas de desarrollo sectorial y regional.

El Nuevo Federalismo del gobierno de Zedillo también se diseñaría para cubrir otras áreas como la reforma judicial; medidas para una más efectiva separación de poderes; una reducción de los poderes presidenciales, la separación del gobierno y el Partido Revolucionario Institucional; una adicional reforma electoral y su implementación en los niveles estatal y local, en últimas, una profundización en el proceso de reforma del Estado.

La voluntad federalista del presidente Zedillo buscó también cambiar la ecuación tradicional que ubica a la Federación como el dador definitivo que asume todas las responsabilidades y a los estados y municipios como instancias incapaces de asumir nuevas e importantes responsabilidades. Así fue como en la reunión de trabajo con senadores de la LVI legislatura que se celebrara pocos días después de asumir el cargo el presidente Zedillo, éste manifestó que “en la discusión del Nuevo Federalismo debemos discutir sí la distribución de ingresos, pero también la redistribución de responsabilidades.”

Ward, Rodríguez y Cabrero agrupan las grandes líneas del programa Nuevo Federalismo en cinco partes, de las cuales tres son tópicos financieros, uno adicional que hace relación al fortalecimiento de la capacidad administrativa de los municipios y uno último a la clarificación en la distribución de funciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal. Esto deja entrever el importante peso que tienen durante el sexenio el tema financiero y fiscal para la estrategia del Nuevo Federalismo. Como consecuencia de ello el gobierno de Ernesto Zedillo impulsó la aprobación de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en diciembre de 1995, pocos días después de posesionarse.

La reforma en esencia introdujo tres importantes cambios. El primero fue el incremento de las participaciones que pasaron del 18.5% al 20% de la Recaudación Federal Participable, la cual contiene una fórmula para la distribución de los recursos según la cual el 45.17% se debe repartir en función de lo que cada entidad federativa sea capaz de recaudar, 45.17% con base en el número de habitantes de la entidad y el 9.66% restante se asigna en proporción inversa a las partidas anteriores, con lo que se premia la recaudación y se compensa a los estados más pobres; la segunda proporcionó nuevas oportunidades a los estados para aumentar sus propios ingresos como por ejemplo un impuesto sobre los vehículos nuevos; y tercero, se reformuló la asignación que se hacía bajo el Fondo de Desarrollo Municipal, el cual permanece en el 1%, tal que los estados y municipios que optan por aumentar sus ingresos a través de derechos en gran parte renuncian o pierden la posibilidad de acceder a cuatro quintas partes de este fondo.

En materia de salud y educación el gobierno de Zedillo completó el traslado de la educación básica y del manejo de los hospitales a los estados.

Durante el sexenio los avances fueron tanto administrativos como políticos. Los dos contribuyeron a consolidar ese nuevo marco de relaciones intergubernamentales que ya podíamos apreciar desde el mandato de Salinas.

Los conflictos con los maestros y los trabajadores de la salud, así como con las autoridades municipales, no obstante, la mayor pluralidad y los numerosos ajustes institucionales permitieron canalizarlos por vías formales y de negociación.

En este sentido el proceso de consolidación de la descentralización y el federalismo fue sinuoso y en ocasiones tortuoso, pero no fue abandonado; tuvo altibajos, pero no rupturas y en consecuencia durante el último sexenio encontró el camino para hacerse consistente.

## **Conclusiones**

Después de esta evaluación sobre el federalismo y la democracia en México se puede dividir en dos los pilares sobre los que se ha fundamentado la toma de autonomía y el empoderamiento de los estados y municipios: el primero como consecuencia del proceso de apertura y transición política que permitió a dichas instancias de gobierno rebasar la condición de meras correas de transmisión de la voluntad del gobierno federal. Desde comienzos de los años noventa los factores determinantes en la toma de decisiones de los gobiernos locales comienzan a cambiar y ya no sería la supeditación de la carrera política a la voluntad del líder político sino que éstos comenzarían a responder más a los resultados en la gestión y al juego de la negociación política en el marco de una distribución de competencias más clara.

El segundo obedeció a las iniciativas del gobierno federal que, aunque necesariamente en gran parte respondían al clima de pluralización política, manifestaron su voluntad por reformar el Estado para hacerlo más efectivo y en ese sentido trasladar mayores competencias a los otros órdenes de gobierno.

En todo este proceso el municipio no fue un actor pasivo. Mientras los arreglos políticos nacionales podían imprimir alguna pausa en las iniciativas federalistas y descentralistas, los municipios marcaban un ritmo que no se podía desconocer. Los municipios y los estados se convirtieron en el laboratorio de los pesos y contrapesos entre los poderes públicos y la sociedad civil como tempranamente lo demostraron los casos de Chihuahua y Baja California.

Así pues en los estados y los municipios ya no sólo se avanzaría democráticamente sino que se consolidó la redefinición de los ámbitos de competencia de los poderes públicos instituyéndose así unas relaciones intergubernamentales de mayor independencia, coordinación y respeto intraestados, es decir, ya no sólo entre Federación, estados y municipios, sino también a nivel horizontal, entre gobernador, congreso del estado y poder judicial.

La nueva competencia política y partidista y estos cambios de gobierno introducen nuevos esquemas de gestión con énfasis en la eficiencia, la calidad y el liderazgo; descubren nuevos modos de reclutamiento de los funcionarios públicos de más alto nivel y se comienzan a modificar las tradicionales formas de relación gobierno-sociedad. La reforma municipal y la pluralización en el acceso de los partidos al gobierno afectó dramáticamente los resultados de la gestión municipal, inicialmente en las concentraciones urbanas más grandes y con mayores recursos, pero seguidamente y en razón a otros factores tales como el liderazgo o las relaciones intergubernamentales los imperativos de mejora en la gestión se propagaron con mayor velocidad.

Adicionalmente, y como lo sostiene Victoria Rodríguez, hubo un notable incremento de los recursos financieros a nivel local en gran parte como resultado del aumento del ingreso directo y como contrapartida los municipios dependen menos del ingreso indirecto proveniente de los niveles superiores del gobierno a través de las participaciones.

La reforma económica devolvió así a los municipios ingresos que habían perdido y fortaleció financieramente a los ayuntamientos para jugar un rol más activo en la inversión local. No hay que desconocer sin embargo que muchos municipios carecen de recursos fiscales y otra buena parte tienen serias deficiencias en la gestión financiera.

Desde el punto de vista jurídico el fortalecimiento municipal también se evidenció; con la reforma al Poder Judicial del 31 de diciembre de 1994 se legitimó al municipio como parte activa de las controversias constitucionales, además de poderse interpretar como un paso hacia el reconocimiento del municipio como un poder público que fortalece sus atribuciones tanto políticas como hacendarias y administrativas.

La política local y la distribución de poder local serían el indisoluble complemento para que las sucesivas reformas políticas fueran en efecto los rieles por donde correría la construcción democrática y la alternancia política en México. O quizás mejor, las reformas políticas serían el inevitable complemento para una democracia que se venía gestando varios quinquenios atrás en el ámbito municipal y local.

La distribución del poder local resulta ahora decisiva para el gobierno federal, pues en ella y en adelante, a diferencia de pocos años atrás el presidente encuentra obstáculos o apoyos para su agenda. Las reformas constitucionales necesitan de la aprobación de la mitad de los congresos locales y en México se configuró un mapa político en donde por primera vez en la historia más de la mitad de las legislaturas estatales son de partidos políticos distintos a los del gobierno federal.

En una perspectiva general, la transición a la democracia mexicana no fue producto del derrumbe del sistema político sino que puede decirse se nutrió en el curso de 20 años ininterrumpidamente desde los municipios. En este sentido el proceso de consolidación de la descentralización y el federalismo fue sinuoso y en ocasiones tortuoso, pero no fue abandonado; tuvo altibajos, pero no rupturas y en consecuencia durante el último sexenio encontró el camino para hacerse consistente.

Cabe hacer énfasis en que el desencadenamiento de sinergias federalistas y descentralistas no fue monocausal, en alusión a factores exclusivamente políticos. La conclusión que se deriva del análisis es que los factores políticos fueron primordiales, pero hubo otros importantes como los económicos, los institucionales en el marco de la

reforma del Estado o la dinámica de modernización que permeó a la sociedad mexicana en los últimos años. De acuerdo a esto no se comparte la idea de que las iniciativas descentralistas obedecieran a una crisis de las finanzas públicas o que ellas se constituyeran en un recurso para corregir desequilibrios presupuestales como algunos autores han sostenido.

Por último, cabe decir que la descentralización no debe equipararse con democracia. Como lo sostuvimos la descentralización puede ayudar a fortalecer y desarrollar prácticas democráticas, pero que una y otra no se implican recíprocamente en el plano sistemático conceptual.

## ***Bibliografía***

- AA.VV. Historia General de México, Vol. II. El Colegio de México, Centro de Estudios.
- AA.VV. El municipio en México, Editado por el Archivo General de la Nación, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal y la Secretaría de Gobernación, México, 1996.
- AGUILAR Camín, Héctor, La frontera nómada. Sonora y la revolución mexicana. Siglo XXI Editores, cuarta edición, 1984.
- AGUILAR NAVARRO, M., El federalismo como técnica y como ideología, Sevilla, editorial Fedelce, 1950.
- AGUILAR Villanueva, Luis Fernando, "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chávez, (coord.), Presidencialismo y sistema político mexicano, 1998.
- AGUIRRE Saldívar, Enrique, Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- ALCÁNTARA Sáez, Manuel, Sistemas políticos de América Latina. Vol. 1.  
\_\_\_\_\_, Gobernabilidad, crisis y cambio. F.C.E. 1995
- APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel, La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política. España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido. CEDECS Editorial, Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 1999.
- BADÍA, Juan Fernando, El Estado unitario, el federal y el autonómico, Editorial Tecnos, 1986.
- BARZELAY, Michel, Breaking through bureaucracy. Berkeley, University of California Press, 1992
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. Ediciones Cal y Arena, México, 2000

- BENSON, Nettie Lee, La diputación provincial y el federalismo mexicano, El Colegio de México, UNAM, 1955.
- BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, Diccionario de política, Siglo XXI de España Editores, 1982.
- BOZEMAN, Barry, Todas las organizaciones son públicas, F.C.E. 1995.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México, 1995.
- CAMACHO Salas, Mario C. La reforma política de 1977. Los límites de la democracia en México, Tesis, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1988.
- CAMP, Roderic Ai, La política en México. Siglo XXI Editores, segunda edición en español, 1997.
- CANSINO, César, (coord.), Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 1998.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "El municipio en las controversias constitucionales", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nueva Serie, Año XXIX, No. 86 mayo-agosto de 1996.
- CARMAGNANI, Marcello (coord.), Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CARPIZO, Jorge, Federalismo en Latinoamérica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1973.
- CASTAÑEDA, Jorge, La utopía desarmada. Ariel Editorial, 1993.
- CASTILLO PERAZA, Carlos, Manuel Gómez Morín, constructor de instituciones (Antología), Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CÓRDOVA, Arnaldo, La formación del poder político en México, 1972.



- COSÍO Villegas, Daniel, El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio, 1972.
- CROISAT, Maurice, El federalismo en las democracias contemporáneas, Editorial hacer, Fundación Rafael Campalans, Barcelona, 1995.
- CUE Cánovas, Agustín, El federalismo en México, Libro Mex\*Editores, 1960.
- CHUST, Manuel, “América y el problema federal en las cortes de Cádiz”, en Chust Manuel, La cuestión ameircana en las cortes de Cádiz. Historia Social, Valencia, 1999.
- DAHL, Robert, “The science of public administration. Three problems”.
- DELEÓN, Peter, “Una revisión del proceso de las políticas públicas: de Laswell a Sabatier” en Gestión y Política Pública. Vol. VI. Núm. 1, 1997.
- DE REMES, Alain, “Comicios municipales. Retener el poder, desafío opositor. Suplemento Enfoque, diario RFEORMA, No. 327, mayo de 2000.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto, Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto regional en México, México, Miguel Ángel Porrúa, Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., CIDAC, 1995.
- DROR, Yehezkel, La capacidad de gobernar, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- FAYA VIESCA, Jacinto, El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal, INAP, México, 1988.
- GARCÍA Del Castillo, Rodolfo, Los municipios en México. Los retos ante el futuro, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 1999.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, Hacia un auténtico federalismo. Compromisos para un auténtico federalismo, Foro Nacional, 1995.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo, La democracia en México, Ediciones ERA, 1965.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, El federalismo, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995.

- GUILLÉN López, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte, 1996.
- GULICK, Luther, "Nothes on the theory of organization"
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, F.C.E., 1985
- HERMET, Guy, *El engañoso encanto de las teorías: un balance*. Artículo próximo a publicarse en la revista *Foro Internacional de El Colegio de México*.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio, *La historia moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento*. *Revista Foro Internacional de El Colegio de México*, 2000.
- KLIKSBERG, Bernardo, "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en *el rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, Bernardo Kliksberg (coord.), Fondo de Cultura Económica e Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994.
- KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial*. Editorial Clío
- LASSWELL, Harold, "La orientación hacia las políticas" en Aguilar V., L (ed.) 1992. *El estudio de las políticas públicas*. Vol. 1. M.A. Porrúa, México
- LIMA MORENO, Consuelo y Monique Robert Godbout, "Movilidad electoral y modernización en México: 1961-1985", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2, abril-junio de 1988.
- LINDBLOM, C., "La ciencia de salir del paso" en Aguilar V. Op. Cit. Vol. 2.
- LUJAMBIO IRAZABAL, Alonso José, *La proporcionalidad política del sistema electoral mexicano 1964-1985*, Tesis, Departamento de Ciencias Sociales, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1987.
- \_\_\_\_\_, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, INAP, Conacyt, 1987.

- MARTINEZ URIARTE, Jacqueline y Alberto Diaz Cayeros (coords.), Federalismo. Congreso Nacional de Ciencia Política. Editado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Federal Electoral y la Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, septiembre de 1996.
- MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, "Estudio introductorio", en Wright, Deil., Para entender las relaciones intergubernamentales. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MERINO Huerta, Mauricio, Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1998.
- \_\_\_\_\_, Fuera del centro, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 1992.
- \_\_\_\_\_, (comp.), Cambio político y gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1992.
- \_\_\_\_\_, "Memorandum sobre los municipios: una propuesta ejecutiva", en El municipio en México, Archivo General de la Nación, CEDEMUN, 1996.
- \_\_\_\_\_, "El gobierno perdido. (Algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano)", en Revista Foro Internacional. México, El Colegio de México, Vol. XXXIV, julio-septiembre de 1994, Núm. 3.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, "La costumbre electoral mexicana", en Nexos No. 85, enero de 1985.
- NOHLEN, Dieter, Mario Fernández B., (eds.), El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina. Nueva Sociedad, 1998.
- OLMEDO, Raúl, El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares, Editorial Comuna, 1999.
- ORTEGA Lomelín, Roberto, Federalismo y Municipio, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler, La reinención del gobierno. Un nuevo modelo de gobierno cómo transforma el espíritu empresarial al sector público, Gernika Editores, 1992.

- OSTROM, V. The intellectual crisis in American public administration. University of Alabama Press. Integro, 1973.
- OSZLAK, Oscar, Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Vol. 3 N. 2, 1980.
- PARDO, María del Carmen, La administración pública en México su desarrollo como disciplina, Revista Foro Internacional, Vol.33, no.1, 1993.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, Avances y perspectivas hacia un Nuevo Federalismo, reunión de trabajo; aniversario LXXX de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Querétaro, Qro., 5 de febrero de 1997.
- POOM MEDINA, Juan, "La competencia electoral", en Ignacio Almada Bay (comp.), Sonora 2000 a debate. Problemas y soluciones, riesgos y oportunidades. Cal y Arena y El Colegio de Sonora, 2000. (Constatar datos de la publicación)
- RAICH, Uri, "Federalismo viejo y nuevo: una aproximación a las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno, en la Revista del Colegio, Año III, Núm. 5, segundo semestre.
- REYES HEROLES, Jesús, La reforma política y sus repercusiones en los estados, INAP, 1979.
- ROCAFUERTE, Vicente, El sistema federal en la República Mexicana, Partido Revolucionario Institucional, 1974.
- ROCHA Díaz, Salvador, El nuevo federalismo mexicano: federalismo integral, Fundación Colosio, Cuadernos de Debate, 1997.
- RODRÍGUEZ Lapuente, Manuel y Mario Aldana Rendón, Centralismo y federalismo en México, Universidad de Guadalajara, Instituto de Estudios Sociales, 1984.
- RODRIGUEZ, Victoria E., La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- \_\_\_\_\_ y Peter Ward, Policymaking, Politics, and Urban Governance in Chihuahua. The Experience of Recent PANista Governments. Lyndon B. Johnson School of Public Affairs of the University of Texas at Austin, 1992.

- \_\_\_\_\_ y Peter Ward, Political Change in Baja California. Democracy in the Making? Center for U.U.-Mexican Studies of the University of California at San Diego, 1994.
- ROSE, Richard, El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales, estudio introductorio de Roberto Moreno Espinosa, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1998.
- SALES Gutiérrez, Carlos, Federalismo y fortalecimiento municipal, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, 1987.
- SARTORI, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, F.C.E., segunda reimpresión en español, 1996.
- \_\_\_\_\_, Homovideos: la sociedad teledirigida.
- SEGOVIA, Rafael, Lapidaria política, Fondo de Cultura Económica, 1996
- SENADO DE LA REPÚBLICA, Fortalecimiento del Pacto Federal, Comisión del Pacto Federal, 1995.
- SORIA ROMO, Rigoberto, "Las finanzas publicas estatales", en Ignacio Almada Bay (comp.), Sonora 2000 a debate. Problemas y soluciones, riesgos y oportunidades. Cal y Arena y El Colegio de Sonora, 2000. (Constatar datos de la publicacion)
- STEWART, William, Concepts of Federalism, University press of America, Boston, 1984.
- THEDIEK, Franz, "Análisis del proyecto de descentralización en Perú", en el rediseño del Estado. Una perspectiva internacional, Bernardo Kliksberg (coord.), Fondo de Cultura Económica e Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994.
- TORRES, Blanca, Descentralización y democracia en México, El Colegio de México, 1986.
- UVALLE Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. Instituto de Administración Pública del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México, 1997.

WALDO, Dwight, "The administrative state".

WARD, Peter, Victoria Rodriguez y Enrique Cabrero, New Federalism and State Government in Mexico, U.S. –Mexican Policy Studies Program, "Lyndon B. Johnson" School of Public Affairs, The University of Texas at Austin, 1999.

WOODROW, Wilson, "The study of administration".