



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS**

**GOBERNABILIDAD Y FEDERALISMO EN MÉXICO.
LOS GOBERNADORES Y LA PRÁCTICA
FEDERALISTA 1988-2003**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIATURA
EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD: CIENCIA POLÍTICA)**

PRESENTA:

ALBERTO PACHECO PEDRAZA

DIRECTOR DE TESIS: DR. LORENZO ARRIETA CENICEROS



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres: por su esfuerzo y su paciencia, les debo todo...

A Toyita: aquí la tienes...

A mis hermanas: esto lo comparto con ustedes...

A mis tías y tíos: por su apoyo invaluable...

A Paulina: por haber estado siempre conmigo, te amo...

*Dr. Lorenzo Arrieta Ceniceros: gracias, sin disciplina no hay éxito,
esa es su mayor enseñanza...*

*Dra. Cristina Puga: por su confianza y por ayudarme a alcanzar
este logro...*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, nuestra máxima
casa de estudios, gracias...*

*Es una temeridad esperar de los demás lo que nosotros mismos no
somos capaces de hacer.*
Balmes

*Un gobierno fuerte y centralizador siempre impedirá el desarrollo
económico y social del pueblo*
Thomas Jefferson

*En un sistema federal es importante que la competencia se
encuentre dividida entre los Estados y la Federación, y que no haya
una supremacía de competencias en beneficio de ninguno de los dos*
Fray Servando Teresa de Mier

*Ley y libertad sin poder: anarquía, Poder con libertad y ley:
república*
Emanuel Kant

Índice

Introducción	3
Capítulo I.- Antecedentes teóricos para el estudio de la gobernabilidad y el federalismo	11
1.1.- Enfoques teóricos sobre gobernabilidad	11
1.1.1.- El origen del concepto de gobernabilidad	11
1.1.2.- Las corrientes teóricas del estudio de la gobernabilidad	13
1.1.3.- Consideraciones teóricas para el estudio de la gobernabilidad	16
Luhmann y dror. Una aportación al estudio de la gobernabilidad; Gobernabilidad o <i>governability</i> y <i>governanza</i> o <i>governance</i> . Preocupaciones ¿entorno al Estado o al sistema político?; Gobernación y gobernabilidad; Gobernabilidad democrática y gobernabilidad autoritaria; Gobernabilidad, legitimidad y consenso; Gobernabilidad-(in)estabilidad política	
1.2.- Aspectos teórico-jurídicos del federalismo en el estado mexicano	30
1.2.1.- Aspectos teóricos del federalismo	30
1.2.2.- Federalismo mexicano y sus aspectos constitucionales. El reparto de competencias constitucionales. Facultades explícitas e implícitas de los poderes federales; Facultades y prohibiciones de las entidades federativas	36
1.3.- Relaciones Intergubernamentales: el vínculo entre gobernabilidad y federalismo	45
1.3.1.- Una revisión al concepto de relaciones intergubernamentales (RIG's) y su aplicación al federalismo en México	49
Capítulo II.- Gobernabilidad autoritaria y proceso de centralización en la consolidación del estado posrevolucionario: 1934-2000	53
2.1.- Gobernabilidad y centralización: 1934-1948	53
2.1.1.- La centralización del poder político por medio de la creación del PNR	53
2.1.2.- Presidencialismo y centralismo en el proceso de consolidación del Estado y la configuración del pacto corporativo	55
2.1.3.- La penetración estatal en el territorio nacional y los conflictos ante las reformas cardenistas	59
2.1.4.- La construcción de la autonomía estatal: el ejercito y los maestros	60
2.1.5.- La construcción del centralismo vs federalismo oligárquico: las revueltas regionales durante el cardenismo	62
2.1.6.- Gobernabilidad autoritaria y centralización en el modelo de modernización económica	64
2.1.7.- De la reformas cardenistas al proyecto modernizador	68
2.1.8.- El debilitamiento del federalismo a través del proceso de centralización integrativa de la administración pública mexicana	73
2.2.- El resquebrajamiento del centralismo durante el régimen autoritario: 1982-2000	78
2.2.1.- Planeación democrática, descentralización administrativa y debilidad de las entidades federativas durante el régimen autoritario (1982-1988)	78

2.2.2.- El declive de la gobernabilidad autoritaria (1988-2000): hacia un cambio en la gobernabilidad y el federalismo en México	85
2.2.3.- La reforma del PRI en la apertura al federalismo y la gobernabilidad autoritaria	89
2.2.4.- Centralización y gobernabilidad autoritaria: la debilidad fiscal de los estados	91
2.2.5.- Gobernabilidad autoritaria y debilitamiento de los estados a partir de las reformas administrativas: Solidaridad y el Nuevo Federalismo	95
2.2.6.- Transición democrática y federalismo en México: las nuevas relaciones centro-periferia	103
Gobernabilidad y federalismo: los conflictos centro-periferia.	
Gobiernos estatales de oposición y federalismo: ¿hacia la gobernabilidad democrática?	

Capítulo III.- Perspectivas de la gobernabilidad y del federalismo en México después de la alternancia: ¿ha cambiado verdaderamente el paradigma?

3.1.- El escenario político de México ante la alternancia: ¿gobernabilidad o conflicto?	114
3.1.1.- Debilitamiento del presidencialismo y el resurgimiento de las instituciones institucionales	114
3.2.- Federalismo y Relaciones Intergubernamentales (RIG's) en México	124
3.2.1.- La necesidad de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales (RIG)	124
3.2.2.- El estudio de la CONAGO desde la perspectiva del nuevo institucionalismo y las relaciones intergubernamentales	127
3.3.- La CONAGO y el federalismo: hacia la institucionalización de un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales en México	134
3.3.1.- La motivación organizacional de la CONAGO	134
3.3.2.- La CONAGO y los recortes presupuestales	139
3.3.3.- Los planteamientos de la CONAGO para el presupuesto de Egresos 2003	145
3.4.- La CONAGO: ¿una apuesta federalista?	150
3.4.1.- El federalismo en la reforma del Estado, después de la alternancia	150
3.4.2.- La Convención Nacional Hacendaria en la reforma federalista del Estado	154

Conclusiones	160
---------------------------	------------

Bibliografía	166
---------------------------	------------

Introducción

Presentación

En el año 2002 hubo un suceso inédito en la vida política del país: gobernadores de los dos principales partidos de oposición crearon la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Sus alcances distan mucho de representar un cambio radical en la correlación entre el orden institucional y el ámbito de la estructura gubernamental correspondiente al diseño federal mexicano. Sin embargo, la reciente creación de la CONAGO no es motivo para ignorar el impacto político que esta agrupación representa, ni los cambios potenciales que en un futuro puede lograr.

Este suceso, nos ha despertado diversas inquietudes y nos han motivado a plantearnos cuestionamientos acerca del papel que habrán de desempeñar los gobernadores, a partir del despliegue de estrategias conjuntas, a fin de hacerse de mayor poder político ante las autoridades del ámbito federal, con el objeto de recuperar recursos para el desempeño de sus facultades y mejorar las condiciones de gobernabilidad en sus propios estados.

Finalmente, cabe aclarar al lector, que los gobernadores han tenido gran importancia en nuestro sistema político, ya sea para bien o para mal, han pasado de la rebelión a la subordinación. Sin embargo, parece ser, que esta es la primera vez en que la aparente “insubordinación” expresada por los gobernadores a las autoridades federales se da en un marco de institucionalidad política y en condiciones democráticas.

Es por ello que, en este trabajo se hace un repaso a tales condiciones de insubordinación y subordinación. Estas condiciones parten de finales de la etapa revolucionaria que convulsionó a nuestro país, hasta llegar a la etapa de consolidación del régimen posrevolucionario, que se caracterizó por la estabilidad política, mantenida durante la mayor parte del siglo XX.

Y el nuevo periodo de insubordinación se enmarca en la acción de los gobernadores agrupados en la CONAGO, empero esta vez, la insubordinación no tiene como fin derrocar al gobierno nacional, sino reclamar a éste la devolución de facultades, potestades y recursos que les permitan llevar a cabo su actividad, a fin de hacer más efectiva la práctica del federalismo en México.

Planteamiento del problema

El federalismo es una forma de organización política en la que las actividades de gobierno se encuentran repartidas entre dos ámbitos jurisdiccionales reconocidos constitucionalmente, el federal (nacional) y el estatal. Dada la supremacía constitucional del orden jurídico federal, en México predominó durante largo tiempo una visión estática, centralista y legalista del fenómeno, por lo que no hubo necesidad de recurrir al concepto de gobernabilidad para comprender las condiciones de estabilidad del régimen político: bastaba con estudiar el comportamiento del “partido oficial” y de sus grandes corporaciones y la legitimidad que sus resultados le conferían.

Para quienes asumen que la centralización del poder político fue necesaria para la consolidación del Estado y su posterior modernización es necesario cuestionarnos: ¿cuáles fueron los elementos que propiciaron la centralización del poder político y que permitieron establecer condiciones de gobernabilidad?, ¿cuáles son las características que posee un sistema político gobernable?, ¿es necesario el control político para establecer condiciones de gobernabilidad?, ¿es exclusiva la gobernabilidad de los regímenes políticos democráticos, o se presenta también en aquellos de carácter autoritario? En este contexto de centralización es importante cuestionarse ¿fue acaso el federalismo irrelevante como un elemento para garantizar la gobernabilidad del sistema político?

La complejidad de los cambios ocurridos en el sistema político trajo consigo el surgimiento de actores que pugnaron por una democratización de la vida política desde el ámbito de la sociedad civil y desde la esfera política, impulsando la ruptura del centralismo, característico del sistema político mexicano. La dispersión del poder político, iniciada primero, en el interior del partido hegemónico, el PRI, y luego entre los distintos partidos políticos de oposición que adquirieron representación en los municipios, los gobiernos y las legislaturas estatales, así como en el Congreso de la Unión, hasta el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del año 2000, pusieron nuevamente a debate el federalismo.

En este contexto, a lo largo de esta investigación nos cuestionamos ¿cuáles fueron los procesos que determinaron el resquebrajamiento de la dominación autoritaria que afectaron la gobernabilidad?, ¿en qué radica la importancia del resurgimiento del federalismo como un factor que garantice la gobernabilidad?, ¿cuáles son los elementos que

propician la gobernabilidad en un sistema político, en el que distintos partidos gobiernan en los distintos niveles jurisdiccionales?, ¿cuál es la importancia de los gobernadores de los estados como actores clave en la consolidación de la gobernabilidad en el marco del federalismo?, y finalmente ¿cuál es el aporte de la CONAGO en el resurgimiento del federalismo y cómo pueden asegurar la gobernabilidad del mismo?

La gobernabilidad tomó un lugar fundamental en el debate de la vida pública del país. Sin embargo, como cualidad de los gobiernos, ésta se puede evaluar en función de ciertas características, tales como su estado (equilibrio, inestabilidad, etc.), o la eficacia de las acciones y los efectos de gobernar, los cuales no pueden estar predeterminados y varían en función de los casos particulares que se deseen estudiar. Empero, en esta investigación será importante tener en cuenta el estudio de los ámbitos de competencias, que son la base institucional que comprende los espacios en los que los actores políticos clave desempeñan su actividad, y que son el marco para las interrelaciones que establecen.

La presente investigación es de tipo empírico-descriptiva y en ella se busca aclarar la cuestión básica del *qué*, el *cómo* sucede y el *cómo es* la relación entre gobernabilidad y federalismo. Esta relación, tomará en cuenta la emergencia de la participación de los actores subnacionales clave para nuestro análisis: los gobernadores; y el surgimiento de la CONAGO, instancia que agrupa a las autoridades del ámbito subnacional y que abre la posibilidad de que el federalismo mexicano pueda adoptar un esquema más horizontal de Relaciones Intergubernamentales (RIG). Así, la gobernabilidad como componente del funcionamiento del sistema político, se puede estudiar a partir de las interrelaciones formales e informales entre los actores de las distintas instancias gubernamentales.

Justificación

La literatura sobre el tema de la gobernabilidad en América Latina es ya extensa. Sin embargo, muchos de los trabajos consultados se basan en estudios que padecen de definiciones ambiguas que pretenden explicar el supuesto “déficit democrático” en la región, tratando de encontrar la explicación de gran parte de los problemas de la misma y en los inconvenientes que genera el sistema presidencial de gobierno¹. Algunos otros

¹ Dierter Nohlen y Mario Fernández B. (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad.

trabajos se preocupan por definir la gobernabilidad en el sentido de que ésta se ausenta debido a las desigualdades económicas generadas por el modelo económico vigente^{II}.

La literatura sobre el federalismo se ha ocupado de los aspectos históricos de su adopción en México o de sus aspectos constitucionales. Asimismo, predominan los estudios que se basan en las cuestiones de orden fiscal que parten de la hipótesis de que a mayor descentralización fiscal, mayor federalismo y mejor gobernabilidad. Estos trabajos consideran como diferentes partidos gobiernan en los distintos ordenes jurisdiccionales, lo que acarrea cierto margen de arbitrariedad en la distribución de los recursos públicos. Igualmente, son pocos los estudios que teorizan al federalismo como forma de gobierno. Vale la pena resaltar que durante el sexenio de Ernesto Zedillo la bibliografía al respecto se amplió debido a que se desarrollaron varios foros o congresos en los que se discutió dicha problemática. Sin embargo, algunos de esos trabajos consideran la existencia de una relación causal entre gobernabilidad, federalismo y democracia.

Si en el pasado, los gobernadores estaban unidos por fuertes vínculos políticos con el presidente y su círculo inmediato, hoy estos personajes han establecido vínculos con las comunidades políticas estatales, y ante este reto, estos actores se han agrupado para fortalecerse, y fortalecer a su vez, lo que en algunas propuestas de análisis se ha denominado como sus estructuras de oportunidad^{III}. Por otro lado, en México son pocos los trabajos que han establecido un marco teórico-analítico para el estudio de las interacciones entre los distintos ámbitos de gobierno por lo que algunos marcos referenciales empleados provienen del institucionalismo y de los sistemas *multigovernance* europeos.

Es así como en este trabajo se hace un análisis que busca integrar un cuerpo conformado por los aspectos formales y las interrelaciones reales que dan vida a la tarea gubernamental y la vinculación entre algunos de los actores que consideramos clave: los gobernadores de los estados en su relación con las autoridades del ámbito federal en esquemas de RIG que propicien la gobernabilidad del sistema federal en México.

Para la ciencia política es importante el estudio de la gobernabilidad como una de las principales manifestaciones de la capacidad de gobernar, y en el marco del federalismo

^{II} Fernando Carrillo Flores, *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

^{III} María Antonia Ramírez Pérez, *Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales*, Lisboa, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 de octubre de 2002.

es importante ir más allá de los aspectos normativos. El federalismo visto desde el enfoque jurídico es jerárquico y constituye, según varios autores, una guía normativa para la elaboración de la mejor de las constituciones. Para la ciencia política, el federalismo constituye un sistema dinámico, las leyes son el marco que limitan o facultan la acción de los miembros de la comunidad política y la administración pública proporciona a la política los recursos para satisfacer las preferencias de los electores-ciudadanos.

Este trabajo incorpora los patrones alternativos de interacción entre funcionarios y organizaciones de niveles territoriales^{IV} que buscan, a través de una nueva vinculación intergubernamental, formas de atención a las demandas locales. Finalmente, en este trabajo se considera que el surgimiento de la CONAGO fortalece la posibilidad de acontecimientos que no son únicos, casuales u ocasionales, y que distan de estar formalizados o legalizados, ya que la CONAGO no es un organismo que goce de existencia jurídica.

Objetivos

- Entender cómo el proceso de centralización del poder político en México consolidó el Estado-nacional obstruyendo el ejercicio efectivo del federalismo.
- Describir cómo el paulatino debilitamiento del presidencialismo permitió el avance de partidos de oposición al PRI en los gobiernos estatales fomentado un proceso de transición basado en un cambio en *el cómo* se ejerce el poder desde la perspectiva del federalismo.
- Analizar cómo se subordinó o controló a los gobiernos estatales a través de algunos de los planes, programas y proyectos de gobierno de las administraciones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, bloqueando la práctica del federalismo.
- Comprender cómo se generan las condiciones de gobernabilidad en el desempeño del sistema federal, en particular desde el estudio de la relación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

^{IV} José Sosa, “Percepciones sobre el federalismo en México: la visión estatal”, en MÁRQUEZ Padilla, Paz Consuelo y Julián Castro Rea (coords.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, CISAN-UNAM, 2000.

- Describir el escenario político de México tras la alternancia en la presidencia de la República analizando el desempeño de la CONAGO en el fomento de un nuevo paradigma de gobernabilidad basado en una nueva práctica efectiva del federalismo y relaciones intergubernamentales.

Hipótesis

Como primera hipótesis en este trabajo, se señala que a partir de la consolidación del régimen posrevolucionario en México se configuró un paradigma de gobernabilidad autoritaria caracterizado por la centralización del poder político, la centralización de facultades legislativas y de las funciones ejecutivas, basado en la existencia de un solo partido político dominado por el presidente de la República. Esta gobernabilidad autoritaria otorgó una gran autonomía al gobierno

Dos, la gobernabilidad ejercida a partir de la centralización del poder político estuvo apoyada por dos instrumentos de control político: el corporativismo y la burocracia. La primera satisfacía demandas sociales de acuerdo a la acción de grupos funcionales, y la segunda definía la acción estatal central por medio de organismos con propósitos de modernización que hicieron irrelevante el federalismo como instrumento para satisfacción de las demandas sociales.

Tres, la excesiva autonomía adquirida por la burocracia política y el fracaso de su proyecto de modernización generaron una severa crisis de legitimidad que puso en riesgo la gobernabilidad del sistema político, por lo que los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo ejecutaron programas de descentralización que en buena medida debilitaron la capacidad de decisión de los gobiernos estatales para cumplir con sus mandatos ejerciendo un “federalismo contenido”. Los programas de descentralización “centralizaron” el poder debilitando a las entidades federativas y, consecuentemente, al sistema federal.

Cuatro, la descentralización del poder político dio como resultado la alternancia en la presidencia de la República, y dio cabida al surgimiento de la CONAGO, constituyendo un factor que impulsa al federalismo en México, tendiente al establecimiento de prácticas descentralizadas y coordinadas en las que cada orden de gobierno cuente con los elementos que garanticen la gobernabilidad en el marco del federalismo a través de nuevos esquemas de relaciones intergubernamentales dinámicos, formales y no formales.

Periodización

Esta investigación se divide para su estudio en tres etapas que forman parte de un proceso continuo. Una primera etapa corre de 1934 a 1982 y considera aspectos históricos de la consolidación del Estado posrevolucionario y las bases del régimen autoritario, mismo que impulsó un proceso de modernización económica. Con el agotamiento de dicho proceso de modernización, el régimen se vio en la necesidad de legitimarse por lo que aplicó diversos programas de descentralización que trataron de evitar que el sistema cayera en la ingobernabilidad, sin embargo, la aplicación de esos programas se realizó haciendo uso de los mismos instrumentos autoritarios por lo que el federalismo perdió relevancia real.

Una segunda etapa corre de 1982 al 2000, en la cual los efectos de la crisis y la falta de legitimidad de las autoridades priístas propiciaron una descentralización política que permitió el arribo de partidos políticos de oposición arribar a los congresos locales y estatales, así como a los gobiernos municipales y sobre todo a los gobiernos estatales. Finalmente, una tercera etapa que va del año 2000 a 2003, nos marca el surgimiento de nuevas formas asociativas de carácter intergubernamental que modifican las interacciones entre los funcionarios electos del orden subnacional (estatal) con el nacional, es decir, de los gobernadores que se asocian para presionar al gobierno federal por una mayor asignación de recursos hacia los estados, es decir, se plateo la necesidad de vigorizar el federalismo.

Organización del trabajo

En el capítulo I se abordan los conceptos de gobernabilidad y federalismo. Se hace un recuento de los principales aspectos analíticos que permiten comprender los componentes de la gobernabilidad, los cuales nos permiten ver que ésta no depende de la condición democrática o autoritaria del sistema político, sino de la eficacia y la eficiencia de la respuesta gubernamental hacia las demandas sociales. Por otro lado, se analizan algunos componentes teóricos del federalismo y su esquematización jurídica en México. El constitucionalismo mexicano, a pesar de preservar el federalismo como forma de organización gubernamental, dotó a los órganos del gobierno federal –en sus ramas

ejecutiva, legislativa y judicial- de una supremacía constitucional sobre el orden constitucional estatal.

En el capítulo II se estudian los principales aspectos que van de la formación del Estado posrevolucionario y su consolidación por medio de un largo proceso de centralización política y administrativa que se vio legitimado por los objetivos sociales de la revolución y se formalizó constitucionalmente por medio del uso de las facultades implícitas.

También se revisa el proceso de agotamiento del proyecto revolucionario, el cual llevó a una crisis de racionalidad que motivó un largo y discontinuo proceso de descentralización administrativa útil para recuperar la legitimidad de la elite gubernamental. Se abordan los triunfos electorales de los partidos de oposición que iniciaron la ola renovadora del federalismo, proceso que de hecho fue promovido desde el centro. Esto representó un cambio en las relaciones centro-periferia, en las que las interacciones de los distintos órdenes de gobierno requirieron de coordinación y cooperación para mejorar las condiciones de gobernabilidad.

Finalmente, en el capítulo III se analiza el surgimiento de la CONAGO y su importancia en las nuevas relaciones centro-periferia, que según nuestra hipótesis impulsa el establecimiento de juegos de relaciones intergubernamentales (RIG) orden estatal-nacional. Estos juegos inician en un punto de tensión ante los reclamos presupuestales de los gobernadores y sugerimos que su agrupamiento en la CONAGO, abre la posibilidad de cooperación en la interacción entre los actores políticos subnacionales ante la esfera federal.

Capítulo I: Antecedentes teóricos para el estudio de la gobernabilidad y el federalismo

1.1.- Enfoques teóricos para el estudio de la gobernabilidad

1.1.1.- El origen del concepto de gobernabilidad

El concepto de gobernabilidad o *governability* surgió en el año de 1975 a raíz de la publicación de un informe que Samuel L. Huntington, Michel Crozier y Joji Watanuki prepararon para la Comisión Trilateral¹, un comité conformado por representantes gubernamentales y académicos de los Estados Unidos, las potencias de Europa Occidental y Japón. En este celebre informe se dio cuenta de la preocupación que en dichos países existía debido a la creciente ola de demandas sociales que sobrepasaban la capacidad de respuesta de los sistema político-administrativos.

Sus antecedentes se remontan a la polémica surgida en los años cincuenta sobre las causas de las crisis económicas y políticas en las sociedades industriales avanzadas. En la Europa de esos mismos años, las crisis se debían a problemas de estabilización democrática y recuperación económica, consecuencia de la segunda Guerra Mundial, la desmoralización cultural y política provocada por el gobierno y las ocupaciones nazi, y la división de Europa en el período de la Guerra Fría.

El concepto de gobernabilidad fue empleado para interpretar una serie de fenómenos que potencialmente pudieron romper la estabilidad política de las democracias de los países avanzados, la recesión económica mundial que debilitó la capacidad de intervención estatal en la economía y menguó la calidad de los servicios ofrecidos a la sociedad. Puesto que por gobernabilidad se entendía el normal funcionamiento de los sistemas democráticos para interpretar y procesar las demandas sociales a través del proceso político, la crisis planteó un serio debate acerca de la necesidad de reformar al Estado y disminuir sus obligaciones ante las crecientes demandas sociales.

El informe y las conclusiones de la comisión fueron calificados como conservadores debido a que propusieron como alternativa el desvío de demandas sociales hacia el mercado a fin de desahogar la capacidad de respuesta del Estado. En este sentido,

¹ HUNTINGTON, Samuel, Michel Crozier y Joji Watanuki, *The crisis of democracy. Report on the Governability of Democracy to the Trilateral Commision*, New York, New York University Press, 1975.

Margarett Thatcher y Ronald Reagan² implantaron serias medidas que retiraban la participación del Estado de importantes sectores de la economía en consonancia con las propuestas del informe.

Para Enrique González Pedrero, bajo este contexto resurgió, un viejo problema en versión posmoderna reflejo de la vieja teoría de la correlación de fuerzas, en donde las “oposiciones procuraran aumentar su capacidad de demanda para ‘saturar’ al Estado e inmovilizarlo, o bien inducirlo a ceder”³; oposiciones de carácter corporativo que proyectaban la representación de las demandas a través de grupos de interés socioeconómicos vinculados a las agencias gubernamentales, y su burocracia, en los que se establecían procesos de negociación en torno a problemas tales como los salarios, la regulación de precios, el gobierno social y la inversión.

Los problemas económicos de la época en que surge el informe trilateral planteaba a dichos países serios riesgos, pues los óptimos de bienestar de sus sociedades constituyeron un fuerte estímulo para el rebrote de sus poderosos movimientos sociales. Por aquella época, las principales corrientes de la ciencia política se preocuparon por analizar los signos de ingobernabilidad a través de los enfoques pluralista (predominante en Estados Unidos) y corporativista (más recurrente en Europa por su tradición corporativista, sindical y partidista⁴) para las que el gobierno se reducía a una mera “caja registradora” que suma y resta presiones, o una báscula inerte que señala y registra el peso y la distribución del poder entre los grupos contendientes como sugiere González Pedrero.

² Para el caso de los Estados Unidos, Gabriel Almond señala que hubo un movimiento intelectual revisionista del movimiento de la elección pública encabezado por William Mitchell que distinguió entre dos escuelas a las que designo como escuela de Virginia fundada por James Buchanan y Gordon Tullock que tuvo gran impacto entre los economistas, y la escuela de Rochester, fundada por William Ricker, que tuvo mayor eco entre los politólogos. ALMOND, Gabriel A., “Mesas separadas: escuelas y corrientes en las ciencias políticas”, en *Una disciplina fragmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE, 1999, p.47.

³ GONZÁLEZ Pedrero, Enrique, “Variaciones sobre el tema de gobernabilidad y democracia”, en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), *Reflexiones al futuro*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994, p.124.

⁴ La situación económica europea se complicó debido a la percepción de que los convenios corporativistas se mostraban –de manera intrínseca- inestables, ya que tanto las elites burocráticas, como los grupos de interés se veían fuertemente limitados por las presiones que ambos se imponen en los procesos de negociación. Esto mismo propició que importantes estudiosos -tal es el caso de Phillipe Schmitter- se cuestionaran sobre si el corporativismo era el remedio a las “tribulaciones de la vida contemporánea”: caída de empleos, la pérdida de efectividad y legitimidad de los gobiernos al enfrentar las democracias los difíciles problemas inflacionarios, la desaceleración económica, y la pobreza.

En Estados Unidos, David Truman, hizo una descripción de las instituciones y la política estadounidenses como una compleja “urdimbre de actividades descentralizadas de negociación entre una plétora de grupos de interés”⁵. Así también, Charles Lindblom en su teoría pluralista demostró por que unas decisiones políticas resultantes de negociaciones descentralizadas dentro de una poliarquía, pueden ser más efectivas y representativas que otras emanadas de una administración gubernamental centralizada.

Contrario a lo observado en los Estados Unidos, en Europa el contexto evidenció las dificultades a que tenía que enfrentarse la tarea de gobierno al asistir a una pérdida paulatina de legitimidad de los sistemas políticos ante su incapacidad de respuesta de las crecientes demandas sociales. A este respecto, apunta Lorenzo Meyer que

...la preocupación por la gobernabilidad no nació como resultado de los crecientes y complejos problemas que siempre han enfrentado los países que conforman el largo, ancho y heterogéneo mundo de los países periféricos, sino que originalmente surgió como un tema prioritario de la agenda de la ciencia política de las grandes potencias occidentales y de Japón. [y añade que no fue sino hasta la caída de la URSS] cuando el temor de la ingobernabilidad se mudó del norte próspero y políticamente victorioso a la antigua Europa del Este, Asia, África, y América Latina. Fue así que el temor de la gobernabilidad dejó a la Comisión Trilateral y reapareció en los noventa, en la agenda del Club de Roma.⁶

1.1.2.- Las corrientes teóricas del estudio de la gobernabilidad

Xabier Arbós y Salvador Giner⁷, recapitulan sobre las principales concepciones que abordan el problema de la gobernabilidad y explican que desde un enfoque conservador, esto es, desde el diagnóstico de la Comisión Trilateral, se sugería el peligro de un colapso agudo del Estado producido por la sobrecarga de expectativas que someten al poder estatal en condiciones de competencia entre los partidos políticos y el pluralismo de asociaciones que provocan un aumento desproporcionado en sus pretensiones, así como una participación democrática y una politización exagerada de temas y conflictos que hacen evidente la saturación irreflexiva de las expectativas ciudadanas.

⁵ TRUMAN, David, *The Government Process*, New York, Knopf, 1951 citado por Gabriel Almond, “El retorno al Estado”, en *Una disciplina...*, op. cit., p.261.

⁶ MEYER, Lorenzo, “El sistema político y la gobernabilidad mexicana”, en Samuel Schmidt (coord.), *La capacidad de gobernar en México*, México, Ed. Aguilar, 1997, 71.

⁷ ARBÓS, Xavier y Salvador Giner, *La gobernabilidad. ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI, 1998.

De acuerdo con esta postura, una sociedad es menos gobernable en la medida en que las demandas organizadas que son remitidas al gobierno, son menos posibles de atender; mientras que es más gobernable en la medida en que tales demandas pueden ser procesadas por alguna vía alternativa, como la organización de la sociedad civil.

Desde la perspectiva de los economistas neoliberales, políticamente conservadores, el punto de partida consiste en el supuesto de la mala relación entre el keynesianismo y la democracia de masas, de tal suerte que la yuxtaposición de las prescripciones de la política keynesiana y la democracia política crean una mezcla inestable, de modo que la democracia se ve presionada al someterse a una rápida inflación cuando los gobiernos son confrontados por los sindicatos y por los votantes que consideran al Estado como una fuente de servicios inagotables⁸.

Las señas de incompatibilidad entre la democracia, su aparato pluralista y la economía keynesiana se hizo patente al entrar en una crisis en la que los partidos políticos y los grupos de interés no lograban formar coaliciones estables para generar políticas públicas efectivas ante las crecientes expectativas sociales⁹.

Claus Offe, poniendo el ejemplo de Alemania también hizo una crítica a las incompatibilidades de la democracia política en la cual se inicia un proceso de institucionalización de alianzas y mecanismos de concertación entre el gobierno, los sindicatos, las asociaciones patronales, las federaciones de organismos territoriales, incluso asociaciones de consumidores, ya que esos mecanismos de concertación son para Offe sumamente frágiles puesto que se basan en formas extraparlamentarias de representación política de intereses no contemplados desde la teoría de la Constitución¹⁰ con el canal genuino de construcción de la voluntad estatal.

⁸ ALCÁNTARA Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, FCE, 1995.

⁹ Almond explica este problema a la luz del análisis de los textos de James Buchanan *Democracy in Deficilt: The Political Legacy of Lord Keynes* [Lancing, West Sussex, Institue of Economics Affeirs, 1978] y Buchanan y Richard Wagner *The Economics of Politics* [Nueva York, Academic, Press, 1977] en los que se elabora un modelo de política democrática en el cual el electorado actúa en función de sus intereses de corto plazo por lo que se resiste a pagar impuestos y busca beneficios materiales para sí mismos, de modo que los políticos aprovechan tales preferencias y asumen una posición populista que favorece el gasto y se opone al cobro de mas o nuevos impuestos, por su parte los burócratas procuran acrecentar su poder y recursos sin tomar en cuenta el interés público.

¹⁰ OFFE, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Ed. Sistema, 1996, pp.36-37.

Al tiempo, surgen una serie de problemas, ya que por buena que sea la intención de la burocracia política, ante la pluralidad de grupos y asociaciones que exigen soluciones siempre existirá la disyuntiva a cerca de a que grupos y sobre qué cuestiones negociar, y hasta que punto los resultados de ese proceso son vinculantes para el gobierno.

La corriente neomarxista reconoció parte de razón a la teoría conservadora de la crisis de la gobernabilidad. Según Offe “no hace falta estar de acuerdo con las conclusiones de la Comisión Trilateral para sentir simpatía por el análisis”¹¹. Desde ésta perspectiva, Jürgen Habermas sostiene la existencia de una doble crisis: de “entrada”, en su acepción de crisis de legitimidad clásica y de “salida”, como crisis de racionalidad que se presenta en el momento en el que la burocracia se vuelve incapaz de manejar correctamente los mecanismos de control que exige todo sistema democrático¹².

Habermas al igual que Offe considera que las estrategias de mejora de la racionalidad administrativa y del rendimiento del Estado y su entorno social, acaban por reconocer que es insuficiente la capacidad de cálculo de éste, ya que importa también el calibre del consenso del que depende, pero contradictoriamente, el Estado puede quedar debilitado ya que la multiplicidad de intereses sociales lo hace perder capacidad de decisión sobre las instituciones para mantener la gobernabilidad.

Como vimos, la preocupación por la gobernabilidad se trasladó de los países desarrollados que integraron la Comisión Trilateral a los países en desarrollo a través del Club de Roma, pero en América Latina, la discusión sobre las cuestiones de gobernabilidad estuvo enmarcada por tres complejos procesos que comenzaron a desarrollarse durante la década de los ochenta: *el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económicas; el agotamiento del modelo del Estado interventor* y su consiguiente redefinición en términos de Reforma del Estado; y el cambiante rumbo de *las transiciones y consolidaciones democráticas*.¹³

¹¹ *Ibid.*, p.38.

¹² Arbós y Giner, *op. cit.*

¹³ CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*. México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 5, Instituto Federal Electoral, disponible en <http://www.agora.net.mx/analisis/cuade06.html#intro>. Sobre la cuestión de la consolidación democrática véase el trabajo que desde la Universidad de Salamanca desarrolló ALCÁNTARA, Manuel e Ismael Crespo (coords.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 1995.

En este contexto, la principal preocupación consistía en conocer a los actores políticos estratégicos de la transición y las formas en que operaban de acuerdo a los marcos normativos, político-institucionales con el fin de tomar y aplicar decisiones políticas. Esta preocupación veía como síntomas de ingobernabilidad la posibilidad de que *los actores no* fueran capaces de desarrollar la capacidad institucional para arribar y poner en marcha decisiones políticas.

1.1.3.- Consideraciones teóricas para el estudio de la gobernabilidad

En la sección anterior describimos brevemente el surgimiento del concepto de gobernabilidad de la mano de las principales corrientes teóricas que lo difundieron como una preocupación central para el estudio del funcionamiento de los sistemas políticos; en ella se daba cuenta de las diferencias de enfoque respecto al “que hacer” ante los problemas que ponían en duda la gobernabilidad.

Para poder comprender el concepto de gobernabilidad hay que establecer de manera concreta cual es el fin con el que se emplea, debido a que puede emplearse con diversos matices, ya sea como un concepto de carácter ideológico, que fija una intención *a priori* que pretende inducir ciertos cursos de acción política. En otros casos remite a visiones fatalistas de futuros inciertos.

Por ello debemos evitar dar saltos hacia planteamientos normativos de lo que debería ser la gobernabilidad y las transformaciones requeridas en el Estado, en la sociedad o en las instancias que las vinculan en aras de lograr una meta fijada de antemano, ya que cuando se presenta este escenario el problema al que nos confrontamos -señala Andrés Dávila- es el de la equivocidad no resuelta de los conceptos ¹⁴, situación que en el mejor de los casos deriva en un mal análisis, que al tratar de resolver problemas reales, deviene en políticas públicas equívocas que incrementan el grado de frustración social.

Así, el concepto de gobernabilidad se ha vuelto un cliché antes que un concepto analítico, una especie de “catch-all word”. Y es que es complicado dar el status de concepto

¹⁴ DÁVILA Ladrón de Guevara, Andrés, “Gobernabilidad democrática en Colombia: excesos y déficit desde el Frente Nacional”, en Julio Labastida, Antonio Camou, *et. al.*, (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, México, IISUNAM-Flacso-Plaza y Valdés, 2000, p.260.

a un término tan difuso fuente de ambigüedades, pero, como sugiere Ángel Flisfisch “alguna convención hay que adoptar sobre su significado, so riesgo de acabar por no saber de que se ésta hablando; que se pretende analizar, porque el tema aparece revestido de una importancia práctica crucial”.¹⁵ Cabe entonces el cuestionamiento de Offe sobre si la tesis de la ingobernabilidad es una teoría sociológica fundamentada, o si se trata más bien de una ideología de la crisis, que parte de puntos de vista pragmáticos.¹⁶ Por ello es menester poder divisar algunos de los principales elementos teóricos, conceptuales y analíticos de la gobernabilidad.

Luhmann y Dror. Una aportación al estudio de la gobernabilidad

Desde un enfoque teórico distinto pero no alejado de los analizados con anterioridad se encuentra el trabajo de Niklas Luhmann, quien en su libro *Teoría política en el Estado de bienestar*, sin mencionar el concepto de gobernabilidad analiza la creciente inclusión de temas e intereses como propios de la política, muchos de los cuales escapan a su control directo, donde el Estado se orienta hacia las necesidades de la población y busca a través de la competencia institucionalizada el acceso al poder para mejorar la satisfacción de las necesidades.

En términos generales, esta es la constante que preocupó a los miembros de la Comisión Trilateral, la sobrecarga de demandas que plantea problemas de gobernabilidad en el seno del sistema político-administrativo, el cual posee una capacidad limitada para satisfacer las expectativas de toda la sociedad. Así, desde la perspectiva del propio Luhmann, sólo

...si el sistema es capaz de desprenderse y descentralizar problemas que pueden ser resueltos más eficazmente por otros subsistemas, y sólo si entra en una comunicación más intensa consigo mismo, podrá empezar a solventar los problemas propios de su ámbito. Para ello debe dejar de operar como *subsistema* que actúa para resolver los problemas propios de *toda* la sociedad y *restringirse* a lo que constituye su objetivo funcional.¹⁷

¹⁵ CAMOU, Antonio (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, IISUNAM-FLACSO, p.16.

¹⁶ OFFE, *op. cit.*, p. 39.

¹⁷ LUHMANN, Niklas, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, p. 26.

Desde la publicación del informe de la Comisión Trilateral se observó que la respuesta ante la amenaza de ingobernabilidad fue la racionalización y la modernización del Estado en el marco de una planificación capaz de adelantarse a los problemas. Este tipo de propuestas van desde la ingeniería constitucional e institucional, hasta lo que Yehezkel Dror denominó “arquitectura societaria radical”.

Valga esta asociación arbitraria entre autores tan distantes para señalar que –según Luhmann- debe haber una reducción de la política a su función propia, “la satisfacción de la demanda de decisiones vinculantes colectivamente, [que] se inscribiría mejor en el marco ofrecido por la diferenciación funcional de la sociedad”¹⁸, un argumento central en la propuesta de “arquitectura societaria radical” de Dror, de la que se desprenden seis especificaciones principales necesarias para la capacidad de gobierno:

uno, concentración democrática del poder; dos, pluralismo estructural y subsidiariedad; tres, capacidades cognoscitivas y de formulación de cursos de acción creativas y sobresalientes; cuatro, habilidades para la puesta en marcha efectiva; cinco y seis, esencial para otros requisitos y crucial por si mismos, un nuevo tipo de elite profesional para gobernar, así como políticos más capacitados.¹⁹

El principio de subsidiariedad sostiene que las demandas o expectativas pueden ser satisfechas desde el más bajo nivel de gobierno, pasando por las posibilidades ofrecidas por el mercado o por la sociedad civil, sujetas a monitoreo recíproco. Por ello, desde nuestra perspectiva también debe ampliarse la capacidad para canalizar y dar respuesta a las demandas sociales desde todos los ámbitos de gobierno formales para mejorar las condiciones gobernabilidad y aumentar la capacidad de coordinación social.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ DROR, Yehezkel, “Capacidades para gobernar un país como México”, traducción de Samuel Schmidt, en SCHMIDT, Samuel (coord.), *La capacidad de gobernar en México*, México, Ed. Aguilar, 1997, p.37.

Gobernabilidad o *governability* y gobernanza o *governance*. Preocupaciones ¿entorno al Estado o al sistema político?

La introducción del término gobernabilidad al idioma español trajo consigo varios problemas que se tuvieron que resolver conforme se aplicaba para el análisis del contexto al que se traslapó este concepto, pues además de los problemas que su objeto de estudio implicó, su traducción en sí fue un asunto más a resolver.²⁰

Por su parte la *governance* o gobernanza se ha asociado a conceptos de co-dirección entre actores políticos y sociales, de modo que la gobernabilidad se puede dirigir a las instituciones políticas y actores políticos clave; la *governance* posee un campo de estudio multidireccional relacionado con ámbitos mas amplios del institucional con el fin de estudiar patrones de carácter sociopolítico. Para ser mas preciso, la capacidad de respuesta gubernamental es la característica de la gobernabilidad, en tanto que la reacción social ante la respuesta y los patrones de interacción, cooperación o coordinación social constituye la *governance*.

Estado y gobernabilidad. La gobernabilidad es un atributo, sino exclusivo, si característico de las instituciones políticas de gobierno que componen un sistema político. Su función es dar respuesta a ciertas demandas sociales; sin embargo, las instituciones políticas para ser estables necesitan tener un grado de autonomía relativo respecto de otras instituciones y fuerzas sociales. Es decir, la gobernabilidad reposa en condiciones de institucionalización política que significan el desarrollo de instituciones y procedimientos políticos que no sean simples expresiones de los intereses de determinados grupos sociales²¹.

Las corrientes pluralistas que dominaron la ciencia política entre los años sesentas y setentas negaron o redujeron al máximo posible la noción de la soberanía del Estado, privando -como lo indicaba desde 1917 Harold Laski²²- un organismo susceptible de combatir la injusticia y brindar los mecanismos fundamentales de seguridad. Los críticos

²⁰ Normalmente al trasladar el término *governability* al español se traduce como gobernabilidad, sin embargo en muchas lecturas se encuentra el término gobernanza, confundiendo al lector sobre su significado y su utilidad. Así, el término gobernabilidad indica la “calidad, estado o propiedad de ser gobernable”. Véase: CAMOU, *Los desafíos...*, *op. cit.*

²¹ HUNTINGTON, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Ed. Paidós, 1997 4ª reimpresión, p. 29.

²² LASKI, Harold, *Studies in the problem of sovereignty*, New Haven, 1917, Yale University Press, citado por ALMOND, “El retorno al Estado”, en *Una disciplina...*, *op. cit.*, p.260.

del Estado arguyen que “la soberanía así entendida es poco más que una ficción legal [puesto que] hay desplazamiento de la atención desde el Estado hacia el gobierno, el cual, a pesar de no pretender la soberanía, es el que en la realidad empuña las riendas del poder.”²³

Posteriormente, el concepto de Estado se sustituyó por el de gobierno y más adelante por el de sistema político. Con éste último se buscó abarcar los fenómenos propios del Estado, las instituciones legales, el uso del poder coercitivo, pero también se incluyeron nuevas instituciones extra y paralegales, los partidos políticos, los grupos de interés, los medios de comunicación, así como instituciones sociales como la familia, la escuela y la iglesia en tanto posean la capacidad de incidir en los procesos políticos, por lo tanto no se reducía el quehacer político al Estado y a las instituciones gubernamentales.²⁴

Sin embargo debe tomarse en cuenta que el Estado es una estructura diferenciada de la sociedad por lo que es autónomo. Eric Nordlinger señala la existencia de tres niveles de autonomía estatal, particularmente en la administración pública que ilustra del siguiente modo

El nivel más bajo de autonomía estatal (tipo 3) se refiere a situaciones en las que las preferencias del Estado y la sociedad no divergen, y en que éste actúa con base en las suyas propias; es decir, que el gobierno elegido es el preferido por los funcionarios estatales aun cuando no encuentren oposición por parte de la sociedad. En el segundo nivel de autonomía (tipo 2), las preferencias de la sociedad difieren de las del Estado, sin embargo, los funcionarios estatales convencen a la sociedad de adoptarlas. En el tercer y más alto nivel (tipo 1) se observa en situaciones en las que divergen las preferencias del Estado y de la sociedad, a pesar de ello, el Estado instaura una política consistente con la suya.²⁵

Por lo tanto, la gobernabilidad reposa en actores estratégicos en la lucha política, así como en las instituciones políticas que gozan de centralidad en los sistemas políticos, los ejemplos mas visibles son: el poder legislativo como institución política, y los legisladores como actores, el poder ejecutivo como institución y el presidente y sus ministros o secretarios como actores; también destaca el sistema electoral como institución y los partidos políticos como actores.

²³ Para Almond, el proceso de democratización llevó a una devaluación del uso del término normativo de Estado debido a la dificultad para distinguirlo de la ciudadanía en nombre de la cual éste ejerce su autoridad. *Ibid.*, p.262.

²⁴ Véase el clásico de EASTON, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 8ª reimpresión, 1989.

Un análisis de la gobernabilidad desde un enfoque sistémico parece adecuado para poder comprender el nivel de respuesta del sistema político ante las demandas provenientes de su entorno. En sociedades complejas, la gobernabilidad del sistema político no puede depender de un sólo polo de decisión. Samuel Huntington en su libro *El orden político en las sociedades en cambio* plantea una interesante comparación al respecto.

Dice Huntington que un sistema tiene los medios para su propia conservación y adaptación de modo que las necesidades de una época se pueden resolver por un conjunto de instituciones, las de la siguiente por otra y así sucesivamente. Poniendo el caso norteamericano, refiere que el presidente, el Senado, la Cámara de representantes, la corte Suprema y los gobiernos de los estados han desempeñado distintos papeles en determinados momentos de la historia en los que, a medida que surgen nuevos problemas, la iniciativa para solucionarlos puede partir primero de una institución o luego de otra.

Otro ejemplo es el del sistema francés de la Tercera y Cuarta República que concentraba toda la autoridad en la Asamblea Nacional y en la burocracia del Estado. Si como solía ocurrir, la Asamblea estaba demasiado dividida para actuar y la burocracia carecía de autoridad necesaria, entonces el sistema era incapaz de adaptarse a los cambios ambientales y resolver los problemas políticos.²⁶ Por lo tanto, la gobernabilidad engloba la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante los cauces institucionales y las reglas del juego establecidas en el régimen político²⁷.

Governance y sistema político. La *governance*, o gobernanza, se refiere principalmente a los procesos y a las estructuras mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre ordenes sociales y regímenes democráticos. Como señala Luis Aguilar Villanueva “...hay vida más allá del gobierno. Más allá de la regulación y acción del gobierno democrático, existen también otros dispositivos y principios de

²⁵ ALMOND, *Una disciplina...*, *op. cit.*, p.268.

²⁶ HUNTINGTON, *op. cit.*, p.28.

²⁷ CRUZ, César, *Gobernabilidad y 'governance' democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional*, en Magazine no. 23, 6 de noviembre de 2001. Instituto Internacional de Gobernabilidad, www.iigov.org

autorregulación y gobierno social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la capacidad de orden y cohesión social”.²⁸

Stephen Krasner, critica las versiones que ignoran a los actores públicos y a las instituciones y que consideran al gobierno como “caja registradora” puesto que no hay sitio para nada que pueda caracterizarse como un Estado o un actor con preferencias autónomas capaz de manipular e incluso reestructurar a la sociedad.²⁹

Pese a la confrontación en que parecen caer los dos conceptos y los enfoques que les sustentan, ambos se complementan entre sí, ya que el gobierno –órgano del Estado especializado por áreas de problemas- es sometido constantemente a las presiones de grupos de interés que buscan movilizarlo en cierta dirección, pero se supone que las agencias gubernamentales poseen un grado considerable de autonomía y discrecionalidad para imprimir coherencia y continuidad al sistema.

Como hemos podido ver, siendo la gobernabilidad una capacidad o un atributo para gobernar está normalmente asociada a un poder público o a un sistema político, por su parte la noción *governance* se refiere a las estructuras y procesos que condicionan la participación e interacción de actores políticos y sociales³⁰ que garantizan el gobierno social o la buena gobernanza. Es de señalar que la gobernabilidad puede existir indistintamente en un gobierno democrático o autoritario -mas adelante se discutirá al respecto-, por su parte la *governance* supone la existencia de un régimen democrático y plural que garantice a los ciudadanos el derecho a supervisar a su gobierno y que éste a su vez les rinda cuentas.

²⁸ AGUILAR Villanueva, Luis, “Democracia y Transición”, en GONZÁLEZ Paras, Natividad y Antonio Labra Manjares, *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP-Segob, 2000, p. 29-43.

²⁹ ALMOND, *Una disciplina...*, *op. cit.*, p.269.

³⁰ Para esquematizar la relación entre gobernabilidad y *governance* podemos poner el ejemplo de la aplicación de una política pública por parte del gobierno, cuando éste posee la capacidad de aplicar ciertos recursos que hagan efectiva la política y satisfaga las demandas de los ciudadanos. La capacidad de *governance* estará determinada por el grado de participación ciudadana en la elaboración de la política pública, la vigilancia de los recursos públicos destinados a la misma, así como el seguimiento o la evaluación que se le dé. La contraloría social es un buen ejemplo de la relación entre ambas, o el grado de participación electoral en los comicios.

Gobernación y gobernabilidad

El concepto de gobernabilidad aquí esbozado es una delimitación analítica no exhaustiva que nos ofrece una aproximación a un fenómeno empírico parcial. El concepto de gobernabilidad tiene muchas más implicaciones de las que este trabajo abarca; no obstante es importante dejar constancia de la delimitación del concepto para no caer en ambigüedades, así también, para explicar una pequeña parcela de realidad que se circunscribe a ciertos marcos normativos e institucionales de una realidad concreta pero compleja. Aquí se hace un ejercicio de abstracción que no busca explicar de manera global las condiciones de la gobernabilidad sino simplemente profundizar en uno de los principales ámbitos en los que ésta reposa y que se explica en función de la acción gubernamental y la relación que se da en sus distintos ámbitos jurisdiccionales.

Por otro lado, el concepto de gobernación, en no pocas ocasiones igualado con el de gobernanza refiere a la acción o efecto de gobernarse. Suele ser adjetivado en su relación con los regímenes políticos democráticos, es decir, la *governance* supone la existencia de un régimen democrático en tanto existen estructuras que vinculan a los actores políticos y sociales para llevar a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones entre distintos órdenes y regímenes que preserven la representatividad, la legitimidad, la eficacia y la eficiencia de las instituciones.

Un gobierno sólo gobierna, ya sea bien o mal; al borde del colapso o con el apoyo de la voluntad popular; puede que en ciertas condiciones exista –de acuerdo con Camou– un desgobierno, entendido como una falta extrema de gobierno, o simplemente un mal gobierno, o en última instancia podemos hablar de anarquía pero no de “ingobernación”.

Otro aspecto que salta a la vista al establecer la distinción entre gobernabilidad y gobernación es que ésta última es más genérica, ya que la noción de gobernabilidad lleva implícitos ciertos parámetros de evaluación. Éstos, de acuerdo con Camou, pueden ser intrínsecos a la relación de gobierno (respecto a la opinión de sus gobernados) o extrínsecos a ella (establecidos por un observador científico con base en mediciones “objetivas”)³¹. Así, para Camou,

³¹ CAMOU, Antonio, *Los desafíos ...*, op. cit., p.22.

Esa evaluación tomaría como patrones de referencia la calidad (“buen” o mal gobierno), el estado (equilibrio, inestable, etc.), o alguna propiedad relevante (eficacia, eficiencia, etc.) de las acciones y los efectos de gobernar [...] que sirviera como marco de referencia para establecer criterios de evaluación de la acción gubernamental en términos políticos agregados [...], y que nos posibilitara identificar “déficits” o “fugas” de racionalidad en la acción gubernamental.³²

Gobernabilidad democrática y gobernabilidad autoritaria

El fenómeno de la gobernabilidad se puede abordar desde dos perspectivas del ejercicio del poder político: autoritarismo o democracia. Michel Coppedge sostiene que la condición de gobernabilidad es la que permite un mayor grado de institucionalización de los ordenes políticos. La gobernabilidad es la condición fundamental para el mantenimiento de cualquier orden político, más allá de su condición de democrático o autoritario, por lo que es posible hablar de gobernabilidad autoritaria como de gobernabilidad democrática³³.

Aunque gobernabilidad y democracia constituyen principios antagónicos se encontrará que persiste la tendencia a asociarlas, confundiendo tal vez la noción de gobernabilidad con la de *governance* democrática, pues la gobernabilidad asegura la representación de los grupos en función de su poder, mientras que la democracia deriva la representación de los grupos de acuerdo al número en que éstos se componen.

Así, para Camou existen algunos criterios aceptables para definir la gobernabilidad como democrática, tales como: la aceptación de compromisos institucionales democráticos que confieren gran peso a los grupos de masas políticamente relevantes (partidos políticos, sindicatos), por parte de aquellos de carácter mas elitista (iglesia, empresarios, militares, etc.); la aceptación de arreglos que permitan la representación efectiva de estos últimos grupos por parte de la clase política elegida y la creación y mantenimiento de mayorías que funcionen basadas en criterios partidistas consecuencia de las decisiones tomadas por la clase política.

Para Coppedge, la gobernabilidad respeta la lógica del poder en tanto que la democracia respeta la lógica de la igualdad política³⁴; así, la gobernabilidad democrática consiste en la capacidad de las elites políticas para aplicar decisiones en el marco de las

³² *Ibid.*

³³ CAMOU, *op. cit.*, p.16.

³⁴ *Ibid.*, p.50.

instituciones y las reglas del juego. Asimismo, se debe considerar el carácter heterogéneo de la comunidad política, pues las orientaciones generales de cultura política que garantizan el pluralismo no deben ser un impedimento para la existencia de una serie de acuerdos básicos sobre las políticas públicas estratégicas.

Por lo tanto, el principal desafío para la gobernabilidad democrática es el arribo a acuerdos plurales en el seno de las instituciones políticas formales que garanticen la representación de los ciudadanos, por ello se ha enfatizado la necesidad de vigorizar a los partidos políticos como instrumentos eficaces para articular los intereses dispersos de los ciudadanos y los grupos organizados con pleno respeto a la ley, manteniendo el respeto al orden público, pues comúnmente se acepta la idea de que es necesaria la modernización del sistema político para que sea más gobernable.³⁵

Uno de los principales aspectos de la modernización era la democratización reflejada en una participación ampliada de la sociedad en los procesos políticos, sin embargo en el mundo en desarrollo los estudiosos de la época sólo encontraron que –según Huntington- “parecía como si al mundo ‘en desarrollo’ solo se le pudiera aplicar en general el concepto de modernización política como movilización y participación” de masas. La democracia se erosionó dando pie a regímenes militares o a gobiernos unipartidarios que en lugar de estabilidad propiciaron golpes y rebeliones.

Algunos regímenes para modernizarse –monarquías absolutas o dictaduras- recurrieron a patrones de gobernabilidad autoritaria, la cual posee un carácter monolítico, homogéneo, en la que el poder se concentra en un solo polo de decisión que no goza del consenso para ejercer su voluntad, pues su legitimidad consiste en su eficacia, en situaciones en las que ésta no resulta se logra se imponer la autoridad por medio del temor o la fuerza.³⁶

³⁵ Las corrientes teóricas predominantes en las décadas de los cuarentas, cincuentas y sesentas definían los principales aspectos de la modernización política en la “urbanización, industrialización, secularización, democratización, y participación en los medios de difusión”. Estos regímenes suelen marginar a otros grupos de la contienda por el poder político, los cuales poseen intereses que requieren llevarse a la arena política. La modernización social lleva a que cada vez haya más actores interesados en participar en la contienda política, por lo que un sistema que cierra las posibilidades de participación a otros tiende a ser menos gobernable. Véase: HUNTINGTON, *op. cit.*, p.40. Véase también la extensa revisión que de esta corriente de la modernización realiza Gabriel Almond en ALMOND, *op. cit.*, pp. 297-351.

³⁶ Norberto Bobbio nos expone con claridad estos casos. De acuerdo con el filósofo de Turín, la teoría política de todos los tiempos se ha ocupado de este tema con infinitas variaciones. La tipología clásica transmitida a lo largo del tiempo la ubica en el libro *La Política* de Aristóteles, donde se distinguen tres tipos de poder con base en el criterio de la esfera en que se ejerce: el poder del padre sobre el hijo, del amo sobre el esclavo y del

En este sentido resulta interesante destacar algunas de las principales características de la gobernabilidad autoritaria. Para Eduardo Bueno León³⁷, posee algunos de los siguientes elementos: cultura política frágil, sin valores estables ni prácticas legitimadoras. Hay también una excesiva ideologización de los conflictos sociales; crisis de representación de los partidos políticos tradicionales. Hay una masa considerable de ciudadanos desencantados con los partidos; igualmente hay una priorización de problemas al margen de la institucionalidad y pactos políticos; conflicto abierto entre los poderes ejecutivo y legislativo; construcción de una elite “del poder” autónoma de la sociedad política y de bajo perfil; un liderazgo carismático situacional sin compromisos con el estamento tradicional y; grave situación de desorden social y tendencias anómicas.

Algunos regímenes autoritarios pueden llegar a ser gobernables debido a que dependen de un solo polo de poder pero su permanencia es sumamente efímera. Sistemas políticos simples que dependen de un solo centro son proclives a durar menos, por lo que la mayoría de los sistemas políticos estables son aquellos que poseen varias instituciones en las que reside la capacidad de decisión.

Un ejemplo excepcional de gobernabilidad autoritaria fue el caso de México. Para Lorenzo Meyer, la notable gobernabilidad mexicana, no pertenecía al género democrático, pero era real. Tal condición se le atribuía a que el país contaba con una presidencia fuerte y sin contrapesos, asentada en un gran partido de Estado –corporativo, con amplia base social-, un aparato estatal en expansión y un tejido institucional suficiente para canalizar y resolver, o al menos controlar, las principales demandas de grupos, clases sociales y regiones.³⁸

Destaca que mientras gobernabilidad-legitimidad-democracia parecen formar una eje opuesto y excluyente al que conforman ingobernabilidad-ilegitimidad-autoritarismo, hemos destacado que no necesariamente es así. De hecho, si contemplamos un escenario democrático los signos de ingobernabilidad son constantes, tal y como lo verificó el reporte de la Comisión Trilateral. La legitimidad de los sistemas democráticos de los países occidentales fue cuestionada por la sobrecarga de demandas.

gobernante sobre los gobernados. BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE-colección Breviarios, 1999, p.105.

³⁷ BUENO León, Santiago, “Fujimori: Un modelo de gobernabilidad autoritaria”, en *Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política*, México, CNCPyAP-UAM-FCPyS-IISUNAM, 1999, p. 22.

Gobernabilidad, legitimidad y consenso

La legitimidad es al igual que el de gobernabilidad, un concepto relativo antes que absoluto. La legitimidad es una elemento que facilita el mantenimiento de la comunidad política. En contrasentido, Karl W. Deustch considera que cuando se pierde la legitimidad, se rompen los acuerdos y caemos en situaciones de conveniencia que se pueden violar cuando resulte pertinente y las consecuencias pueden ir desde la tiranía, la revolución, la secesión o alguna otra forma que rompa con el consenso.³⁹

Existen distintos tipos de legitimidad que son precondition para establecer condiciones de gobernabilidad. Según Deustch hay tres tipos de legitimidad: legitimidad por procedimiento, por representación y por resultados. Cada una de ellas implica de alguna manera un consenso entre los miembros de la comunidad política⁴⁰. La legitimidad por procedimiento parte del principio por el que los gobernantes acceden al poder. La posesión del cargo es legítima por la forma en que se obtuvo y no por lo que con él se haga.

La legitimidad por representación supone que los ciudadanos aceptan las decisiones políticas en función de que los representantes populares, encargados de conformar la voluntad general, expresan los sentimientos “vagos” –según Deustch- de los electores. Los representantes, como intermediarios, permiten la discusión y el acuerdo entre un gran número de personas, por lo que deben traducir la voluntad de los ciudadanos en mensajes explícitos.

Por último, la legitimidad por resultados es aquella que en términos de la filosofía utilitarista, considera que en tanto el poder se mantenga estable y cumpla con las funciones encomendadas a favor del bien común se dará por válida la existencia del consenso, que a su vez se reproduce por el cumplimiento y la respuesta que se dan a una serie de exigencias. Un poder imposibilitado para responder a las funciones que se le encomendaron o que ha modificado su estructura de manera que entra en oposición al desarrollo de la sociedad

³⁸ MEYER, *op. cit.*, p.70.

³⁹ DEUSTCH, Karl W., *Política y gobierno*, México, FCE, 1998, pp.27-28.

⁴⁰ Para Lucio Levy, el consenso es necesario entre aquellos individuos que han de hacer factible la legitimidad o en su caso para impugnarla. Véase, ALEJANDRE Ramírez, Gloria Luz, “Vínculo político-jurídico entre legitimidad, legalidad y Estado de Derecho”, en Carlos Lugo (coord.), *Segundo congreso de Ciencia Política, volumen 4*. México, CNCPyAP-UAM-FCPyS-IIS, 1999, p.48.

puede ver como el consenso se deteriora, y el principio de legitimidad que lo justifica es cuestionado.⁴¹

El relativo consenso a favor de la democracia alrededor del mundo exige de la gobernabilidad una creciente legitimidad de sus gobiernos para que éstos actúen con eficacia política para solucionar los problemas básicos de la sociedad. La eficacia según Rolando Franco es un juicio global basado en la sumatoria de acciones emprendidas a lo largo de un período prolongado que no debe ser confundido con la efectividad o la eficacia técnica que tienen que ver con la capacidad de poner en práctica políticas específicas⁴².

Gobernabilidad-(in)estabilidad política

Los gobiernos de los países de la Comisión Trilateral al emplear el término *governability* ya no atravesaban por problemas de estabilidad política que pusieran en peligro su existencia. Es decir, ya habían resuelto el problema de sobrevivir en el tiempo ante los cambios procedentes de su entorno, además tampoco tenían problemas de gobernación en el sentido de tener dificultades para establecer sus gobiernos, o para que sus decisiones jurídicamente vinculantes fueran respetadas en un grado significativo por su población, es decir, para que fueran válidas.⁴³

Sin embargo, la estabilidad política entendida como aquella condición que permite que los miembros de la sociedad se limiten a comportarse de acuerdo a los marcos impuestos por la estructura político-normativa, donde la amenaza de disolución de las instituciones políticas se mantiene alejada, fue considerada un riesgo latente. De hecho, la relación estabilidad-inestabilidad política no es excluyente, pues las condiciones se yuxtaponen en determinadas situaciones, a un grado tal que la inestabilidad política se refleja en los cambios recurrentes de “gobiernos” dentro de un mismo régimen.

Definitivamente la inestabilidad es un factor que amenaza la gobernabilidad. Ejemplos de ello son la ineficiencia, entendida como la disminución de la capacidad de políticos y los burócratas “para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento

⁴¹ *Ibid.*

⁴² FRANCO, Rolando, “Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina”, en Manuel Alcántara e Ismael Crespo (coords.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 1995, p.48.

⁴³ CAMOU, *Los dilemas...*, *op. cit.*, p.19.

de ellos por medio de medidas de coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado”; y la “la ilegalidad, es decir, los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder de alto nivel para evadir restricciones legales”.⁴⁴

Manuel Alcántara señala la existencia de otros factores que disminuyen la capacidad de gobierno, por ejemplo, el grado de calidad de la burocracia que garantice suficiente liderazgo en el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas; o el grado de compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno en turno en contraposición con sus intereses en tanto que organización y que individuos; y, la indisciplina manifiesta en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos.⁴⁵

⁴⁴ FRANCO, *op. cit.*

⁴⁵ *Ibid.*, pp.30-31.

1.2.- Aspectos teórico-jurídicos del federalismo en el Estado mexicano

1.2.1.- Aspectos teóricos del federalismo

La palabra “federal” proviene del latín *foedus* y significa confianza, pacto o convenio⁴⁶. Una asociación federal se da en función de un convenio, un acuerdo, o una asociación voluntaria entre grupos iguales, unidos para perseguir objetivos comunes. En esta asociación, las partes que se integran deciden ceder su soberanía individual a favor de la unión, reteniendo al mismo tiempo su identidad y algunas capacidades específicas asumiéndose así, como miembros constituyentes de la unión.

La federación es un grado de unión de estados superior a la confederación. Por ejemplo, la confederación de Estados es una unión en la que los miembros que la componen no pierden su personalidad político-constitucional exterior; el rasgo esencial de la confederación, tiene que ver con el mantenimiento de las relaciones exteriores de esos Estados respecto a otras potencias, en términos de mantenimiento de su soberanía ante el exterior.⁴⁷

Por el contrario, en una federación, los estados que se unen en ésta pasan a ser entidades federativas, las cuales continúan siendo cuerpos políticos y no sólo meros centros u órganos administrativos, que forman parte de un todo que los envuelve y representa por medio del pacto federal mediante el cual se constituye una unidad política integral denominada federación.

La forma de Estado no es otra cosa que los métodos de producción del orden jurídico, lo que constituye los problemas de la esencia, esto es, de la forma estatal y las cuestiones de su contenido. La cuestión de la forma del Estado es el “modo” o la manera de

⁴⁶ STEPHEN L. Schechter, “Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos”, en MÁRQUEZ Padilla, Paz Consuelo y Julián Castillo Rea (coords.), *El nuevo federalismo en América del norte*, México, CISAN-UNAM, 2000, p. 29.

⁴⁷ Acerca de la cuestión de la soberanía de los Estados es común que se acepte este precepto debido a los antecedentes de la constitución federal de los Estados Unidos de Norteamérica, es decir, la Constitución de la Confederación Norteamericana, “la cual no era mas que –en términos de Silvia Rodríguez- ‘una liga de amistad’ (artículo 3º) en las que ‘cada estado preserva su soberanía, su libertad y su independencia’ (artículo 2º) [en donde] no había Poder Ejecutivo ni Judicial; sólo Legislativo que controlaba los elementos mínimos para la existencia de un estado” Por otro lado, la autora señala que no es suficiente contar con una liga que una a los estados mediante tratados, sino que es necesario crear un gobierno nacional con poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Véase: RODRÍGUEZ Rosas, Silvia, “Teoría del federalismo”, en PALACIOS Alcocer, Mariano (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Ed. Porrúa-Senado de la República LIX legislatura, 2003, pp.33-34.

ser de la entidad estatal en sí, independientemente de cómo sea su gobierno. Para Ignacio Burgoa, la república o la monarquía son formas de gobierno que pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en un Estado federal, las cuales son formas estatales⁴⁸. De este modo, es importante que empecemos por distinguir la diferencia entre un Estado federal, respecto al Estado unitario.

En el Estado unitario existen un conjunto de órganos que son de un solo tipo: unitarios, en contraposición con estados federados, que poseen una pluralidad de poderes y derechos⁴⁹. Según Ignacio Burgoa “lo único que distingue a un Estado unitario dividido en departamentos o provincias de un Estado federal, es el grado de descentralización”. La descentralización es una condición necesaria, mas no suficiente, en los sistemas federales; aunque en teoría, un Estado federal es más descentralizado que uno unitario, la realidad muestra casos de Estados unitarios con mayor grado de descentralización. Baste ver los casos de Inglaterra, monarquía unitaria; o Francia, Estado central, en relación a la actual Federación Rusa o México.

Es erróneo, por lo tanto, decir que la única diferencia entre el Estado federal y el unitario consiste en el grado de la descentralización. El propio Burgoa nos ayuda a establecer esta afirmación, ya que en el Estado unitario existe –según el jurista- lo que se llama *homogeneidad del poder*⁵⁰. Es decir, que las funciones administrativas y legislativas están encomendadas tan sólo a una autoridad: la central. No existen otros órganos que desempeñen tales funciones de manera autónoma. Al haber un solo órgano que dicte las leyes sobre cualesquiera materias en que se piense, éstas tendrán efecto sobre todo el territorio, obligando a todos los individuos dentro del mismo a respetarlas.

En otras palabras, en el Estado unitario no existe la dualidad de ámbitos competenciales referentes a las funciones legislativa y administrativa, de modo que hay una

⁴⁸ Esta noción es discutible si se apela al principio de que “el rey reina pero no gobierna”, se entenderá, pues, que la monarquía no es una forma de gobierno, aún más si se considera que en las monarquías actuales el rey o la reina representan al Estado, más no al gobierno; es decir, hay una diferenciación tanto en términos funcionales como representativos. Sin embargo, el objeto de este trabajo no son las formas de Estado o de gobierno en sí, aunque es menester precisar que el federalismo, de acuerdo con Deil S. Wright, “designa una forma de gobierno en el que unión de estados reconoce la soberanía de una autoridad central mientras retienen ciertos poderes residuales de gobierno”. Véase: WRIGHT, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE- CNCPyAP-Universidad Autónoma de Colima, 1997, p.100.

⁴⁹ Por pluralidad de poderes y derechos se entiende que hay un poder federal y un derecho federal que coexisten con los poderes estatales y el derecho que rige a éstos en su ámbito jurisdiccional.

⁵⁰ BURGOA, Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Porrúa, p. 404.

sola unidad legal. Sobre la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado unitario dependen tan sólo del ejecutivo central sin que ellos deriven su investidura de ninguna elección popular, directa o indirecta. El territorio suele dividirse política y administrativamente en circunscripciones que se denominan “departamentos”, o bien “provincias”, cuyo gobierno se encuentra subordinado a la autoridad central.

Por su parte el Estado federal, conformado por estados que se definen como libres y soberanos que se encuentran dispersos entre sí, se vinculan y establecen una dependencia jurídica, dada la existencia de fuertes lazos políticos, económicos, sociales o culturales. Estas entidades en el interior del Estado federal conservan sus instituciones basadas en su propia identidad.

Si la forma de Estado tiene que ver más con los fines que éste persigue, entonces la forma de gobierno -según Norberto Bobbio- o la tipología de las formas de gobierno, toma en cuenta la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la Constitución asigna el ejercicio del poder en relación con la sociedad.

La forma de gobierno en el federalismo es producto de una profunda desconfianza en el poder político en general y especialmente en la concentración de éste bajo cualquier forma, debido a su potencial amenaza a la libertad de los ciudadanos. Daniel J. Elazar considera que la difusión del poder en el federalismo permite “que la *ambición se contrarreste a sí misma*, para el bien del cuerpo político, evitando automáticamente la consolidación de la ambición en detrimento de terceros. En síntesis, está pensado para evitar la tiranía sin perjudicar la gobernabilidad.”⁵¹

Es decir, la estructura gubernamental del federalismo esta pensada para evitar la concentración del poder en contraposición de la fuerte tradición de la concentración de éste en los Estados europeos. Su génesis en la época moderna, está ligada a la formación de los Estados Unidos de Norteamérica, donde en su origen, se planteó la necesidad de establecer que la soberanía pertenece al pueblo, que ésta ya no es más un atributo del Estado. En otras palabras, esta soberanía somete jurídicamente al Estado a los ciudadanos. El Estado está

⁵¹ Citado por GUILLÉN López, Tonatiuh, *Federalismo y gobiernos locales*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática IFE, 1999, p.17.

plenamente acotado por el derecho según el modelo republicano de la división de poderes y la división territorial del mismo.⁵²

El federalismo es un sistema de relaciones que se caracteriza por el reconocimiento de intereses sociales o territoriales integrados en un marco nacional común; es un sistema plural, con voluntades diversas, territorialmente distinguibles⁵³, por lo que el federalismo no puede ser un sistema homogéneo. La soberanía de los estados federados, tanto como el de la unión está limitada por la constitución federal. En resumen, señala Tonatiuh Guillén, el federalismo, al atribuir la soberanía al pueblo proclama su esencia democrática, pues el ciudadano tiene el derecho –en cuanto sociedad civil y ciudadano- a definir al Estado y sus leyes.

En la obra coordinada por Josefina Zoraida Vázquez, *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*⁵⁴ se describen los momentos más álgidos que llevaron a que nuestro país optara por la opción federal al momento de proclamar su independencia. Los orígenes son más remotos de lo que podría suponerse, pues según se sugiere en la obra, el federalismo mexicano no es tan sólo la copia del sistema de gobierno adoptado por los “prósperos” vecinos del norte, tesis que por cierto se atribuye a algunos diputados durante el Congreso Constituyente de 1824.

Una diferencia que podemos destacar entre el federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica y el federalismo mexicano se ubica en la tradición del auto-gobierno (*self-government*) de los colonos norteamericanos, ya que en nuestro país no había en la cultura política una noción semejante, es decir, la ciudadanía no constituía sino la clientela de ciertos grupos de poder como la iglesia o de los caciques locales y regionales.

Así, el federalismo en nuestro país se adoptó bajo la presunción de la existencia de estados libres y “soberanos” en el sentido de no tener por encima de sí autoridad alguna a la cual someterse, incluyendo al gobierno nacional, pues éste es un simple depositario de

⁵² “El federalismo se basa –apunta Elazar- en dos principios cuya combinación es únicamente el republicanismo compuesto y la no centralización. Una república es la que se forma de estados que preservan un grado suficiente de separación entre ellos y entre cada una de sus partes. Esto lo logran gracias a la no centralización, la cual se consigue por medio de la transmisión de la autoridad y el poder entre una multiplicidad de centros, por lo que la propia república compuesta prescinde de un centro único”. Véase: ELAZAR, Daniel, “Federalismo y presidencialismo”, en MÁRQUEZ y Castillo Rea, *El nuevo federalismo...*, *op. cit.*, p. 45.

⁵³ GUILLÉN, *op. cit.*

⁵⁴ VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, México, El Colegio de México, 2003.

facultades residuales que los estados le delegan, por lo que no existía tampoco noción alguna de limitación constitucional del poder. Semejante interpretación es influenciada por el antecedente de Estados Unidos, ya que en su origen enfrentó una tensión entre provincialización y centralización; debido “a una imprecisión teórico-conceptual de los constituyentes [de] una federación más o menos cercana a la teoría de la co-soberanía”⁵⁵.

Sin embargo, en los debates en torno a la soberanía se ha señalado que los estados federados no son soberanos, pues por lo general se asume que ésta posee dos características: independencia de las relaciones internacionales y supremacía por lo que se refiere a la soberanía interior. En este sentido, Silvia Rodríguez Rosas ha señalado que la soberanía es única e indivisible y sólo se le atribuye esa condición de superioridad al orden federal⁵⁶. Es por ello que señala, a su vez, que los estados miembros de la federación no son soberanos sino autónomos, es decir, que poseen la potestad de regir los intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos propios en el ejercicio de las facultades que se reservaron.

Todo régimen político contempla una norma fundamental que es la base del orden jurídico para organizar el poder político y las relaciones entre los particulares entre sí y con el Estado. La federación mexicana implica un orden jurídico supremo, la constitución, que crea dos órdenes jurídicos coexistentes o coextensos que le están subordinados: el nacional y el estatal. Es decir, que en los sistemas federales el orden constitucional establece el pacto que une estados soberanos que deciden, a través de la unión ceder algo de su poder a favor de una nueva entidad que requiere de leyes que preserven la libertad y la autonomía de éstos para no ser ahogados por el nuevo sujeto que los gobernará: el poder central.

Dada la desconfianza a la concentración del poder de lo que fueron las trece colonias británicas se determinó que los poderes de la Unión serían excepcionales y limitados a fin de “proveer a la seguridad bajo un gobierno nacional eficaz como mejor medio para la paz con otras naciones [...]; un ejército y una salvaguarda para todos; interpretar en el mismo sentido el derecho interno; instaurar tribunales designados por el gobierno nacional; que lo nacional evite pasiones de los estados que provoquen hostilidades; que la Unión atienda los intereses del conjunto”⁵⁷.

⁵⁵ MÉNDEZ, José Luis, “Estudio Introductorio”, en WRIGHT, *Para entender las...*, *op. cit.*, pp. 30-31.

⁵⁶ RODRÍGUEZ, “Teoría del federalismo”, *op. cit.*, p.31.

⁵⁷ *Ibid.* p. 36.

En México, la adopción del federalismo tiene antecedentes en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847⁵⁸, en donde Mariano Otero indicaba que “el artículo 14 del Proyecto de reformas, estableciendo la máxima de que los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los estados la amplitud y seguridad que fuera de desearse” y remata diciendo que es necesario declarar también que ninguno de los estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la Unión.⁵⁹

En la obra *El Federalista* se consignan como temas nacionales: gobierno, seguridad, ejército, guerra, diplomacia, deuda, regulación monetaria; y precisa que la Federación no significa la abolición de los gobiernos de los estados, sino que éstos serán partes de la soberanía nacional y tendrán representantes en el Senado.⁶⁰

En su análisis del federalismo moderno que nace en Estados Unidos, Alexis de Tocqueville señala que los deberes y derechos del gobierno federal eran simples y bastante fáciles de delimitar, porque la Unión había sido formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales⁶¹. Por su parte, los derechos y los deberes del gobierno de los estados eran, al contrario, múltiples y complicados, porque ese gobierno penetraba en todos los detalles de la vida social.

Sin embargo, en México al gobierno nacional se le encomendó la tarea más grande y compleja que se le pudo haber impuesto: la consolidación del espíritu de unidad nacional. Así, en Estados Unidos los constituyentes se preocuparon de definir cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal y se definió que todo lo que no estaba comprendido en la definición caía en las atribuciones del gobierno de los estados. En palabras de Tocqueville, el gobierno de los estados siguió siendo el espacio del ejercicio del derecho común y el gobierno federal fue la excepción.

En cambio en México, como veremos en la sección siguiente, la concentración de facultades constitucionales permitió la realización de las grandes obras públicas, la

⁵⁸ En donde se consignaba en su artículo 14 que “los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta expresa de restricciones”. SERNA de la Garza, José María, “Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas”, en Hernández, Antonio Ma. y Diego Valadés (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia y derechos humanos*, México, UNAM, 2003, p.316.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 317.

⁶⁰ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 36.

⁶¹ TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 9ª reimpresión 1998, p. 119.

prestación de los principales servicios públicos; y la acumulación de los recursos financieros favorecieron que el federalismo mexicano tuviera un funcionamiento, que el jurista José Gamas Torruco, denominara “orgánico”⁶².

1.2.2.- Federalismo mexicano y sus aspectos constitucionales. El reparto de competencias constitucionales

El federalismo mexicano ha sido caracterizado como “federalismo contenido” o “federación centralizada”⁶³, es decir, ha funcionado de acuerdo a una fuerte centralización del poder político por parte del presidente de la República, de manera de que el gobierno federal retiene amplios poderes que le han permitido una preeminencia real sobre los demás poderes federales y sobre los estados.⁶⁴

En una federación el orden jurídico federal tiende a imponerse sobre el orden local, por lo que la mejor forma de evitar que esto suceda es establecer un reparto justo de competencias, cuestión harto compleja. El federalismo, con dos ordenes jurídicos y competencias diferentes requiere de un sistema de distribución de competencias entre ambos. Consideremos dos aspectos de dicho sistema en el federalismo mexicano a partir de la descripción de las facultades de los poderes federal y estatales. Cabe destacar que así como se establecen facultades explícitas para cada uno de los ordenes constitucionales también llega a haber concurrencia en varias de ellas.

En este orden constitucional, por la complejidad de la dinámica social actual, invariablemente existen facultades concurrentes, que son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, no están prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas, pero si la federación legisla sobre esta materia se deroga la legislación local. El argumento para justificar la existencia de las facultades concurrentes estriba en que las entidades federativas no pueden estar

⁶² GAMAS Torruco, José, *El federalismo mexicano*, México, SEP-Setentas, 1975, p.140.

⁶³ MÉNDEZ, José Luis, “Federalismo y redes intergubernamentales”, en *Este País*, núm. 69, diciembre, 1996, p. 52.

⁶⁴ VALDÉS Flores, Gelacio, “Proceso de centralización del federalismo III: Centralización federal a partir del presidencialismo y la jefatura del partido político dominante”, en *Federalismo y relaciones...*, *op. cit.*, pp. 225-253.

esperando a que la Federación intervenga para satisfacer las necesidades que en esas materias surjan.⁶⁵

Algunos estudiosos del derecho constitucional como Mario de la Cueva señalan que los estados deben abstenerse de ejercer las facultades que sean exclusivas, privativas o reservadas al gobierno federal, es decir, aquellas que les estén prohibidas por la Constitución. Para de la Cueva, éstas facultades no pueden existir en México, debido a que al concurrir o reasumir los estados atribuciones que de origen delegaron a las autoridades federales violarían el orden constitucional.

Desde el punto de vista jurídico, las facultades concurrentes son excepciones al principio federal, ya que la facultad de una atribución a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los estados, por lo que sólo como una excepción a tal principio debe darse el caso de una facultad que sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones como son las materias de salud o educación.

La cuestión es complicada y en la práctica, diversos factores influyeron para que nuestro federalismo tuviera un funcionamiento “centralizado” u “orgánico”. Las facultades explícitas a favor de los poderes federales, en particular a favor del Ejecutivo, se vieron ampliadas por el uso de las llamadas facultades implícitas. Por facultades implícitas suele entenderse aquellos medios legislativos necesarios para poder ejecutar alguna o algunas de las facultades expresas; lo que de ningún modo significa que el poder federal tenga que invadir las facultades de los estados, puesto que ello sería una interferencia y usurpación de su autonomía.⁶⁶

El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: la existencia de una facultad explícita que por sí solo no pueda ejercitarse; el vínculo o nexo entre una y otra, entre la facultad implícita y la facultad explícita, de modo que sin la primera no podría hacerse el uso de la segunda y la primera no podría hacerse efectiva sin la segunda; el reconocimiento por parte del Congreso de la

⁶⁵ México, que sigue el sistema norteamericano de distribución de competencias establece la siguiente serie de principios en esta materia: “facultades atribuidas a la federación; facultades atribuidas a las entidades federativas; facultades prohibidas a la federación; facultades prohibidas a las entidades federativas; facultades a los municipios; facultades coincidentes; facultades coexistentes; facultades de auxilio, y facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación”. Aunque hay que destacar, por ejemplo, que el orden constitucional norteamericano, solo reconoce dos órdenes jurídicos constitucionales, el nacional o federal, y el de los estados. Véase: VALDÉS, “Proceso de centralización...”, *op. cit.*, p. 249.

Unión de la necesidad de la facultad implícita, y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder u órgano que de ella necesita.⁶⁷ Ésta facultad la otorga el artículo 73, fracción XXX de la Constitución.

Facultades explícitas e implícitas de los poderes federales

La constitución mexicana en su artículo 39 proclama que la soberanía reposa en todo momento en el pueblo, el cual posee el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. Esta soberanía, es ejercida por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de su competencia, y por los estados en todo lo que toca sus regímenes interiores en los términos establecidos por la Constitución federal y por las de los estados (art. 41). Sin embargo, esta fórmula no resuelve la cuestión de cuales son las competencias que a cada uno de estos ordenes incumben.

En México, el artículo 124 señala: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. En teoría, este artículo constituye la mayor salvaguarda del federalismo mexicano porque decreta que las facultades expresas y limitadas son para los poderes federales, así, todas las demás materias, estando reservadas a los estados, constituyen el objeto de sus propias soberanías, con lo que se impone a los poderes federales la prohibición de irrumpir sobre el régimen interno de los estados.⁶⁸

El sistema de distribución de competencias en la constitución mexicana procura a la federación facultades expresas, de manera que los órganos correspondientes sólo pueden realizar aquello que les está específicamente concedido. La teoría habla de facultades expresas y “limitadas” para enfatizar el hecho de que los funcionarios federales sólo pueden realizar aquellas facultades que en forma específica les están asignadas y que no pueden extenderse más allá.⁶⁹

Por lo tanto, existen prohibiciones constitucionales para que los funcionarios públicos no ejerzan facultades que no les estén expresamente encomendadas; mientras que

⁶⁶ CARPIZO, Jorge, *Federalismo en América Latina*, México, IJ-UNAM, 1973, p.40.

⁶⁷ DADUG Cárdenas, Carlos Francisco, *El sistema federal mexicano*, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2000, p.14.

⁶⁸ SENADO de la República. Comisión Plural para la Reforma del Estado, *Federalismo y Municipio (2)*, México, 1996, p.165.

⁶⁹ GAMAS, *El federalismo...*, op. cit., p.105.

los estados, además del natural ejercicio soberano en materia de régimen interior, no tendrán ninguna prohibición para el ejercicio de sus facultades, incluso en materias en las que los funcionarios federales tengan facultades expresas. Los poderes federales, apelando al principio republicano de la separación de poderes, se encuentran divididos en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siendo depositarios de la soberanía nacional en el ámbito de su competencia.

José Barragán –uno de los estudiosos más reconocidos del federalismo mexicano– señala que acuerdo con la doctrina común existen facultades de carácter exclusivas, privativas o reservadas para cada una de las partes componentes de la federación. De acuerdo con esta doctrina, se estudian también cuales son las facultades que se enuncian a favor de los funcionarios o los poderes federales, ya que a éstos es a quienes se indican las limitaciones constitucionales.

Sin embargo, y a pesar de estos planteamientos a favor de un mayor catálogo de facultades a ser ejercidas por los poderes estatales, en la práctica las condiciones políticas, económicas y sociales de nuestro país no permitieron que la repartición de facultades se resolviera como la doctrina indica. Es decir, por un lado, la definición de competencias contempla un número importante de prohibiciones a los estados; y por el otro, el otorgamiento de facultades implícitas en favor de los poderes federales.

Este fenómeno dio como resultado un centralismo político excesivo que se realizó a través de un sin número de reformas constitucionales que otorgaron un gran número de facultades al gobierno federal, en particular del presidente de la República. Así, existen en nuestra constitución una serie de preceptos ambiguos que facilitaron el otorgamiento de dichas facultades al poder ejecutivo federal, ejemplo de ello es la noción de rectoría económica del Estado.

Para Sergio Elías Gutiérrez, uno de los principales atentados a nuestro sistema federal se consumó cuando se estableció que el gobierno federal era el poder indicado para gravar las actividades que se desprenden de las áreas exclusivas a que se refiere el artículo 27 constitucional. Esta determinación tuvo incluso el visto bueno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que ésta resolvió en 1922 un amparo en el que se estipuló que la industria petrolera es de exclusiva incumbencia de las autoridades federales, de manera que

los gobiernos de los estados no tienen facultades para gravar con impuestos a dicha industria⁷⁰.

El mismo autor sostiene que las distintas reformas constitucionales que se han realizado a lo largo del tiempo a nuestro texto constitucional han sido de carácter centralista puesto que los artículos que en más ocasiones se han reformado han ampliado las facultades de las autoridades federales, por ejemplo, las 34 modificaciones al artículo 73 que enuncia las facultades del Congreso de la Unión, al cual se le han añadido más atribuciones que no estaban contenidas en su definición original, que al no ser expresas a este poder se entendían reservadas a los estados⁷¹; o las 19 reformas al artículo 123 y que constituyen los fundamentos del federalismo mexicano.

Otro ejemplo del uso de las facultades implícitas como un mecanismo a favor de la centralización de facultades constitucionales a favor de la federación se ilustra en el artículo 3º, ya que no fue sino hasta 1934 –como puede verse en el análisis de Elías– en que se estableció la concurrencia formal entre la federación, estados y municipios en materia de educación.⁷² Asimismo, el artículo 73 reforzó este hecho, pues en su fracción XXV se establecieron las facultades del Congreso para legislar en la materia.⁷³

Facultades y prohibiciones de las entidades federativas

El federalismo no se agota en su momento fundacional. Por su propia naturaleza se encuentra siempre expuesto a un proceso constitutivo permanente. En este proceso las entidades federativas tienen expresión en la formación de la voluntad nacional, tanto en lo referente a la constitución de los cuerpos legislativos, como en los procesos de reformas a la misma. Las entidades federadas participan de dicha expresión a través de la designación

⁷⁰ ELÍAS Gutiérrez, Sergio “Centralismo político, descentralización administrativa: el caso del federalismo mexicano”, en Esthela Gutiérrez Garza, *El debate nacional II. Escenarios de la democratización*, México, Ed. Diana-UNAM, 1997, pp.123-124.

⁷¹ *Ibid.*, p. 130.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Estas reformas provocaron que en la práctica se desarrollaran cuatro situaciones en ésta área: 1) estados en los que la función educativa era ejercida de manera exclusiva por el gobierno federal (Oaxaca y Baja California Sur, sin mencionar al Distrito Federal y su excepcional situación); 2) estados en los que había un predominio federal pero con una importante participación estatal (la mayoría de los casos); 3) estados en los que la participación estatal predominó (como en Nuevo León); y 4) algunos otros estados en los que destacó la participación de los municipios. Lo irónico para Elías es que las reformas constitucionales que centralizan la planeación educativa marcan el inicio también del programa de Descentralización Educativa; es decir,

de dos senadores por cada una de ellas en los procesos legislativos, que de acuerdo con el artículo 71 poseen carácter ordinario.

Por otro lado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 135:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o las adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el computo de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o las reformas.

Así, nuestra Constitución para su reformabilidad establece un proceso que en teoría constitucional se denomina rígido.⁷⁴ Las constituciones rígidas, como la nuestra, para ser reformadas obligan a que el Poder Legislativo federal, es decir, el Congreso de la Unión, no determine por sí mismo las reformas, puesto que requiere de la concurrencia de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas; es decir, los poderes legislativos locales unidos al legislativo federal marcan la rigidez constitucional mexicana. Siguiendo al jurista Juan Antonio Martínez de la Serna, podemos concluir que la constitución mexicana es formalmente rígida pero materialmente flexible.⁷⁵

El artículo 40 de nuestra constitución señala que la republica está conformada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior unidos en una federación. Esta facultad, es la que permite a los estados establecer las bases de su

mientras que la planeación educativa se centralizó, la ejecución de los programas empezó a ser desconcentrada.

⁷⁴ SERNA de la Garza, "Federalismo y sistemas...", *op. cit.*, pp-313-314.

⁷⁵ Los conceptos formal y material de la constitución indican respectivamente el fin supremo del Estado y su funcionamiento ordinario. La constitución en el sentido material contiene los preceptos jurídicos relativos a los supremos órganos creadores del derecho, que constituyen las normas que mantienen las relaciones entre el poder estatal y los súbditos. La constitución en su sentido formal se circunscribe a la función legislativa, que distingue entre la legislación ordinaria y la legislación constitucional, así, se desprende que el género es el concepto material y la especie la formal. Según su forma jurídica, las constituciones se clasifican como codificadas o dispersas. La primera es aquella que está contenida en un solo código o documento. El ejemplo típico es el de Estados Unidos, y es también el modelo que México ha adoptado; por el contrario, cuando los preceptos se encuentran dispersos, entonces la constitución es lógicamente dispersa, el modelo ejemplar es el de Inglaterra Véase: MARTÍNEZ de la Serna, Juan Antonio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1983, p. 13.

organización jurídico-política, que no pueden transgredir a la propia constitución federal, a la cual se encuentran sujetos.⁷⁶

En el artículo 115 se lee que los estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Por su parte el artículo 116 establece que: “el poder público en los Estados se dividirá, para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”. Este artículo define las bases constitucionales para la organización de los poderes constitucionales estatales, su composición y la forma de su organización.⁷⁷

Estos artículos confieren facultades específicas a los estados en todo lo que concierne a las normas para el funcionamiento de sus poderes públicos, la forma de su elección, su competencia y su organización, y los estados al constituir la federación aceptan someterse a las reglas establecidas por la constitución nacional.

El Poder Ejecutivo de los estados reposa en un poder unipersonal, que es el gobernador constitucional. El gobernador es quien encabeza al estado ante sus gobernados y ante la federación. Es el responsable de la formación de la agenda política, enmarca y establece las políticas estatales y nombra a los funcionarios encargados de realizarlas.⁷⁸

En complemento a lo dispuesto en el artículo 116 de la constitución de la república, las constituciones de cada estado en lo particular han establecido requisitos adicionales que deben cumplir los aspirantes a encabezar el gobierno del estado. Un ejemplo de ello es el criterio de residencia. Por ejemplo, mientras existen constituciones que exigen hasta veinte

⁷⁶ La existencia de dos ordenes constitucionales, el federal y estatal, emanan de la misma constitución, la federal, que poseen un carácter interdependiente y complementario, pues ambas constituyen las entidades pactantes de la unión.

⁷⁷ Los artículos 115 y 116 son considerados como obstáculos para el ejercicio de la soberanía de las entidades federativas, pues estos artículos, se dice, limitan la facultad de gobernar en las entidades. Además, el artículo 41 expresa que las constituciones no podrán contravenir a la federal, como tampoco podrán instituir formas de gobierno propias, distintas a la republicana. No obstante lo anterior, debe recordarse en todo momento que el fin de la constitución federal es limitar la existencia de los estados, mas no destruirlos.

⁷⁸ En la constitución general de la república (art. 116) se establecen las reglas generales para instituir al poder ejecutivo de los estados en cuanto a origen, residencia, edad y otras condiciones jurídicas y políticas. Se dispone que la elección del gobernador –quien dura seis años en el cargo- es directa, bajo el principio de mayoría relativa. Asimismo, estipula que los gobernadores cuyo origen sea la elección ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar el cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

años de residencia (Baja California), la mayoría sólo requieren entre tres y cinco años, como en el caso del Estado de México.⁷⁹

Hay casos de constituciones que imponen otra serie de restricciones para acceder al cargo de gobernador, como en el estado de Baja California, que no permite que sean electos en el cargo: el Secretario de Gobierno, el tesorero general del estado, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los diputados locales, los diputados o senadores al Congreso de la Unión, los militares en servicio activo, los jefes de policía y los presidentes municipales. Caso similar en la constitución de Guanajuato en su artículo 66.⁸⁰

Resulta paradójico, según lo observa Arturo Alvarado, que aun cuando el gobernador ejerce facultades casi omnímodas, en materia federal resulta un actor prácticamente sin atributos⁸¹, ya que no puede promover leyes nacionales o vetarlas (salvo en el ejercicio limitado por su jurisdicción territorial); tampoco tiene capacidad de influir en la política económica; le quedan tan sólo por ejercer algunos rubros de política social y acciones de carácter político mas bien de carácter informal.

El gobierno estatal tiene la facultad de administrar la hacienda pública, la cual es ejercida por los gobernadores mediante diversas formas como son: las limitantes impuestas desde el ámbito federal, ya que el gobierno estatal está obligado a cumplir con las leyes nacionales y seguir los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo; o el seguimiento de otros lineamientos de carácter federal impuestos a través de las leyes de ingresos y egresos de la federación. Estos aspectos no son menores, pues cuando estas políticas imponen restricciones o contravienen los preceptos constitucionales estatales no hay forma de corregirlos desde el ámbito estatal.⁸²

Algunas constituciones estatales han definido las funciones del Ejecutivo local en materias tales como la promoción del desarrollo (Baja California Sur, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Oaxaca, San Luis Potosí); el fomento de la industria rural (Baja California Sur y Quintana Roo), y las artesanías (Oaxaca). Éstas y otras atribuciones derivadas de las leyes nacionales, constituyen bases mínimas para el desempeño de los gobernadores como agentes económicos. Sin embargo, en muy pocos casos se llega a mencionar la obligación

⁷⁹ ALVARADO, Arturo, “Los gobernadores y el federalismo mexicano”, en *Revista Mexicana de Sociología*. México, vol. 58, núm. 3 (julio-septiembre), 1996, p. 46.

⁸⁰ *Ibid.*, pp.46-47.

⁸¹ *Ibid.*, p. 59.

del gobernador para crear infraestructura o medios generales para promover el desarrollo de su entidad. Esta situación es producto de la falta de atribuciones en materia económica que éstos tienen, ya que los gobernadores poseen atribuciones mínimas para hacerse de recursos económicos, fiscales, de renta de servicios, etcétera.⁸³

Por lo que respecta a las prohibiciones constitucionales, los estados deben abstenerse de ejercer las facultades que sean exclusivas, privativas o reservadas al gobierno federal, es decir, aquellas que les estén prohibidas por la Constitución.⁸⁴ En este sentido se impone a los estados dos tipos de prohibiciones calificadas como absolutas o relativas. Las prohibiciones absolutas son aquellas que están vigentes en todo momento para los estados y se encuentran contenidas en el artículo 117.⁸⁵

Las prohibiciones de carácter relativo impuestas a los estados son aquellas vigentes que pueden ser eventualmente dispensadas por el Congreso de la Unión, se encuentran contenidas en el artículo 118 de la constitución y destacan: establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra y; hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, excepto en los casos de invasión y de peligro inminente que no admita demora.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Barragán, guarda distancia de esta doctrina, ya que a su juicio los estados hacen uso de su soberanía, incluso, sobre todas aquellas materias sobre las que exista una asignación expresa a favor de la Federación. Con esto, el catálogo de las materias concurrentes, se verá ampliado enormemente en beneficio de la entidad local. Es decir, aunque haya facultades expresas para la Federación, no debiera haber prohibición para que los estados las ejerzan en el ámbito de su soberanía. *Ibid.*, p.166.

⁸⁵ Celebrar alianza, tratado o coalición con otros estados ni con potencias extranjeras; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio; prohibir ni gravar de manera directa la entrada a su territorio de mercancía; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos que cuya exención se efectúe por aduanas locales, requieran su inspección o registro de bultos; expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias del impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. Tampoco pueden contraer directa empréstitos con gobiernos de otras naciones (fracción VIII del art. 117). Los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones productivas, inclusive los que contraiga con organismos descentralizados y empresas públicas.

1.3.- Relaciones intergubernamentales: el vínculo entre gobernabilidad federalismo

A partir de la revisión teórica de la gobernabilidad y de los aspectos teórico-jurídicos que moldean el federalismo mexicano es prudente señalar algunas de las interacciones que podemos encontrar entre ambos fenómenos considerando dos aspectos sumamente relevantes: por un lado, lo que Camou denomina niveles jurisdiccionales de gobierno⁸⁶, es decir, los diferentes ámbitos de acción gubernamental que constituyen las esferas federal (o nacional), la estatal (subnacional, o regional) y la municipal (o local); y por el otro, los actores políticos relevantes de cada uno de éstos ámbitos.

Estos actores configuran ciertas interacciones en el marco de las relaciones centro-periferia⁸⁷ dentro de las que despliegan estrategias tendientes a centralizar o descentralizar el poder por medio de las estructuras formales e informales que cada uno de los actores dispone; motivados y limitados por la subdivisión del territorio del Estado en áreas más pequeñas dotadas de sus propias instituciones políticas y administrativas, y por un conjunto de formas legales que establecen las jerarquías de poder.

Miguel Ángel González Block propone que las interrelaciones centro-periferia en el sistema político mexicano se explican a partir de tres principios de vinculación desarrollados en períodos claramente diferenciados entre sí: el principio corporativo, el técnico y el territorial⁸⁸.

En función de estas interrelaciones los actores desarrollan estrategias de control que les permiten responder a las demandas sociales. Estas estrategias se explican por un *continuum* centralización-descentralización, comúnmente entendido como un proceso de descentralización de la acción administrativa encaminada a transferir responsabilidades que no necesariamente implican balances de poder entre los ámbitos de gobierno involucrados.

Las relaciones centro-periferia comúnmente se asocian a juegos de poder de suma cero en las que el poder que pierde uno lo adquiere el otro; aunque en ocasiones también se

⁸⁶ CAMOU, *Los dilemas...*, *op. cit.*, p.23.

⁸⁷ En este sentido, por “centro” entenderemos el espacio político ocupado por la cúpula del ejecutivo federal, y por “periferia” la interacción entre las instancias subnacionales ocupadas en las gubernaturas de los estados.

⁸⁸ GONZÁLEZ Block, Miguel Ángel, “Descentralización, integración y principios de vinculación”, en *Estudios Sociológicos*. México, El Colegio de México, vol. IX, núm. 52, mayo-agosto, 1993. El autor habla de relaciones centro-locales, pero a lo largo de este trabajo cambiaremos la denominación local por periferia o subnacional.

pueden desplegar estrategias en las que ambos niveles ejerzan una acción conjunta para asistir a una comunidad de intereses.

Los principios de vinculación e integración con los que nos explicamos las relaciones centro-periferia, siguiendo la clasificación Miguel Ángel González, se conjugan con representaciones simbólicas que motivan a los actores clave. A continuación se describen los tres principios que este autor ha encontrado en el proceso de formación del Estado mexicano y posteriormente pasaremos a las representaciones simbólicas.

El *principio corporativo*, es retomado de la definición de Schmitter según la cual el corporativismo se define como:

...un sistema de representación de intereses en el que las partes constituyentes están organizadas en categorías ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas o autorizadas (o bien creadas) por el Estado y a las que se les confiere un monopolio deliberado sobre la representatividad de sus categorías respectivas, a cambio de la observancia de ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de apoyos y demandas.⁸⁹

De acuerdo con este principio se establece una jerarquía de grupos ocupacionales o funcionales en el que las prerrogativas estatales se conceden a los grupos organizados por el propio Estado, o a quienes posean mayor capacidad de presionar a través de recursos de fuerza. En México fue a través de este principio se logró consolidar el Estado gracias al pacto con el que gobierno de Lázaro Cárdenas adhirió a las grandes centrales obreras y campesinas al partido de Estado.

Posteriormente, el *principio técnico* de vinculación basado en la acción estatal central por medio de organismos paraestatales sostiene propósitos instrumentales⁹⁰ que no escapan a la lógica del control a través de clientelas políticas en el seno del Estado. El despliegue de éste conlleva una centralización del poder que reposa en la elite burocrático-estatal, la cual pretende dar respuesta a las demandas sociales mediante mecanismos de orden técnico que tienden a relegar el principio corporativo. Este patrón es favorecido por bajos o controlados niveles de participación política.

Finalmente, el *principio territorial* se sustenta en la autoridad territorial legitimada en la teoría de la soberanía y en la identidad cultural y geográfica que posee diversas

⁸⁹ Schmitter citado por GONZÁLEZ Block, *op. cit.*, p. 447.

⁹⁰ *Ibid.*, p.446.

significaciones simbólicas.⁹¹ El esquema territorial define políticas con base en grupos residenciales, en donde los ciudadanos se encuentran en un plano de igualdad y las autoridades de nivel local están vinculadas de manera más directa con los demandantes. Estos principios se yuxtaponen y se combinan entre sí, dando lugar a traslapes. Con el tiempo, los grupos encargados de tomar decisiones necesitan apoyarse en todos aquellos elementos de fuerza que les permitan ejercer el poder de manera eficaz.

Los principios de vinculación esbozados anteriormente constituyen una relación de síntesis, antítesis e hipótesis sintomática del proceso de formación del Estado posrevolucionario mexicano con Cárdenas, pasando por una etapa de modernización que bien pudo haberse iniciado en el período de Ruiz Cortines, quien fomentó el crecimiento de la planta industrial en México basado en el modelo de sustitución de importaciones⁹², periodo en el que no necesariamente se extinguió o agotó el modelo corporativo, pues la aplicación del modelo técnico, basado en la racionalidad burocrática, empleó el instrumental corporativo para poder operar los cambios impulsados.

El principio técnico tampoco se ha agotado pero se sugiere que ha empezado a declinar a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, ya que por aquellos años empezó a accionarse el principio territorial con la llegada del primer gobierno de oposición al PRI en el ámbito estatal, cuando en 1989 Ernesto Ruffo Appel llegó al gobierno de Baja California.

Las motivaciones de estos modelos de interrelación centro-periférica se construyen a partir de la visión que los actores políticos del ámbito subnacional asumen respecto a su sentido de pertenencia a un todo, esto es, el Estado-nacional. Estas representaciones van más allá del plano simbólico, ya que también provocan tensión en el sistema político, y motivan cambios en el marco normativo, administrativo e institucional para la aplicación de políticas públicas alternativas.

Dado nuestro interés en las relaciones que se manifiestan entre los ámbitos centro-periferia (o subnacionales), señalamos las siguientes visiones de lo estatal elaboradas por

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*, p.450.

José Sosa⁹³ que nos ayudan a explicar las motivaciones de algunos de los actores políticos subnacionales acerca del federalismo:

- a) *Lo local esta incluido en lo nacional.* En esta construcción conceptual, las características del entorno regional se refieren a elementos similares o sinónimos de los que conforman el ámbito de lo nacional. La condición de pertenencia a una entidad superior, la nación, que se divide en diferentes componentes regionales. El progreso, desde esta perspectiva, es el resultado de la combinación de factores regionales con factores nacionales. Lo nacional establece los fines ulteriores, en tanto que lo regional le da concreción inmediata. Esta visión [ha sido mediante la cual solían] actuar los grupos dominantes en los estados en los que el predominio del partido dominante en el gobierno federal [cuando éste lo ocupaba el PRI, era] todavía amplio. Se trata de estados en los que -tradicionalmente ha subsistido- la era de los acuerdos únicos.
- b) *Lo local es diferente, pero no opuesto a lo nacional.* En este caso se trata de elaboraciones conceptuales en las que lo regional tiene rasgos propios que no necesariamente están presentes en lo nacional. La identidad regional se asume como parte del todo nacional, pero hay rasgos de singularidad que permiten pensar en una doble identidad, la nacional y la regional, esta última a partir de condiciones geográficas, tradiciones culturales o rasgos étnicos que se asume sólo corresponden a la región. Los estados que integrarían esta perspectiva son aquellos en los que existe una tradición regional propia y que se mezcla con una situación en la que el partido dominante [mantenía] el control político regional, pero enfrenta una oposición político creciente.
- c) *Lo local es diferente y opuesto a lo nacional.* Esta construcción corresponde a periodos relativamente recientes. Su expansión suele darse en contextos de acrecentada competencia político-electoral. Aquí, lo regional tiene sus propias bases de existencia, no solo diferentes a las nacionales, sino además, excluyentes. Lo regional es una identidad colectiva que debe enfrentarse a la nacional de [...] la desapropie de sus valores y rasgos características. Esta visión es la que con mayor frecuencia emplea la doctrina federalista para invocar a la necesidad de que las regiones cuenten con mayor autonomía. Se trata de estados gobernados por la oposición o por grupos políticos que desean mantenerse dentro del partido dominante, pero estableciendo en forma autónoma su estrategia política, no necesariamente democrática.
- d) *Lo nacional está incluido en lo local.* Esta postura es la más radical de todas y adopta los supuestos de la doctrina federalista original, en la que lo nacional es consecuencia y efecto de la unión de identidades regionales. Esta perspectiva plantea entonces la reconstrucción de las estructuras del gobierno y la administración a partir de una nueva distribución de funciones y recursos en la que la autonomía regional no puede quedar supeditada a criterios de estabilización nacional. Aunque poco frecuente, esta visión suele encontrarse en grupos políticos radicales de derecha e izquierda que gobiernan algunos municipios del centro y norte del país.

⁹³ SOSA, José, “Percepciones sobre el federalismo en México: la visión estatal”, en MÁRQUEZ Castro Rea

Estas visiones corresponden a patrones de identidad y diferenciación que los estudiosos del federalismo consideran al establecer las relaciones centro-periféricas y corresponden a lo que se conoce como estudios especulativos. Los autores que siguen esta línea de argumentación ofrecen enfoques apartados de la tradición jurídico-administrativa, y su preocupación surge por los problemas de la “crisis” de representación política y de atención gubernamental.

Desde esta perspectiva los estudiosos de las relaciones intergubernamentales buscan alternativas de integración⁹⁴, y es a partir de esta corriente que analizaremos la relación centro-periferia.

1.3.1.- Una revisión al concepto de relaciones intergubernamentales (RIG's) y su aplicación al federalismo en México

El estudio de las relaciones intergubernamentales debe partir de un enfoque multidisciplinario que conjugue el derecho público, la ciencia política, la sociología, y la administración pública, incorporando algunas otras disciplinas para el análisis de los asuntos públicos y la búsqueda consecuente de problemas que permean la realidad, por lo que las relaciones intergubernamentales poseen un carácter empírico⁹⁵.

El nuevo federalismo..., op. cit., pp.250-251.

⁹⁴ Véase por ejemplo la compilación de MÉNDEZ, José Luis, *Lecturas básicas de Administración y Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2000. Especialmente los trabajos de AGUILAR Villanueva, Luis F., “Los retos del Estado y la administración pública”, en donde el autor hace una síntesis de las etapas que ha atravesado la administración pública mexicana, examina los vericuetos por los que ésta ha pasado en relación a la crisis política que ha acompañado a las mismas y establece algunos de los rumbos que la administración pública mexicana puede seguir. También en perspectiva teórica es interesante el trabajo de GIL Villegas, Francisco, “Descentralización y democracia. Una perspectiva teórica”, en el cual el autor argumenta que el concepto de descentralización no es la condición *sine qua non* de la democracia, aunque puede serle muy útil si a la difusión pluralista del poder la acompaña una organización centralizada que garantice arreglos y controles institucionalizados, p.368.

⁹⁵ “La aplicación del concepto adquirió relevancia al crearse en los años cincuenta la *Commission On Intergovernmental Relations*, que llevo a cabo el primer estudio sobre la naturaleza intergubernamental en la historia de Estados Unidos. Durante los años de 1960 a 1970 el Congreso de Estados Unidos promulgó la ley *Intergovernmental Cooperation Act*. Para fines de los años setenta, la mayor parte de los estados había establecido instancias intergubernamentales para abordar aspectos de las RIG's. Esos estudios destacaron las relaciones entre los gobiernos estatales y los locales. Varios estados crearon instancias gubernamentales para analizar las relaciones estado-localidades”. Véase: RAMOS García, José María, “Federalismo, descentralización y Relaciones intergubernamentales. Una agenda para la toma de decisiones político-administrativas”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Experiencia de descentralización en estados y municipios*, México, INAP, número 62 Abril 1999, p. 30.

Si bien las relaciones intergubernamentales involucran a la administración pública⁹⁶ principalmente, su análisis no se limita a ella, pues si la administración pública es la rama ejecutiva del gobierno, responsable de la formulación e implementación de políticas, el análisis de relaciones intergubernamentales se pretende explicar como diversos actores intervienen en la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas.

En el contexto de los sistemas federales centralizados como el nuestro, el estudio de las relaciones intergubernamentales pasa por el filtro de la descentralización, pues el federalismo reconoce distintos ámbitos de autoridad –el federal o nacional, el estatal o regional y el local o municipal- que requieren de la cooperación para la toma de decisiones.

De esta manera se precisa que los gobiernos enfrentan por lo menos cuatro tipos de problemas: a) la agregación de preferencias, es decir, la capacidad de los gobiernos para poder traducir las demandas sociales de manera que se puedan formular de manera programática; b) la coordinación, que se refiere a la manera en que distintos gobiernos logran llevar de manera conjunta esas demandas para traducirlas en políticas públicas; c) la agencia, que comprende la capacidad de impulsar esas propuestas a los electores para que las políticas gocen de aceptación; y d) el compromiso de hacer efectivas esas propuestas. Estos retos que deben ser afrontados utilizando las normas y procedimientos que regulan la interacción que existe entre los actores involucrados.

La cuestión de la descentralización por supuesto, no pasa solo por el ámbito administrativo pues es, principalmente, un proceso de carácter político, que se presenta como la expresión básica de la distribución regional del poder, y se completa gracias a la descentralización administrativa que provee de las competencias mínimas para la prestación y satisfacción de servicios a la comunidad; y que en el contexto de un sistema federal implica la búsqueda de equilibrio en la distribución de las competencias político-administrativas entre la federación, estados y municipios.⁹⁷

⁹⁶ De acuerdo con Uvalle el estudio de la administración pública está constituido por un conjunto de realidades observables, de las que debemos destacar los componentes empíricos de sus decisiones y de sus acciones, de modo que podamos lograr medir el grado de relación, interacción e interrelación de las acciones civiles, políticas y públicas; de modo que la administración pública es una actividad tangible que proporciona atención, servicios y bienestar a la sociedad. Véase: UVALLE Berrones, Ricardo, “La administración pública como ciencia social tecnológica”, en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. III, no.2 1994, p. 309.

⁹⁷ CABRERO Mendoza, Enrique (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1998, p. 60. Cabrero señala que “la descentralización, más que un atributo institucional es un proceso dinámico, una tendencia o una propensión estructural en una organización o en un conjunto de éstas. Es decir, se trata de un concepto relativo y contextualizado que se

Así, las relaciones intergubernamentales son definidas simplemente como los ámbitos de interrelación entre los actores de los distintos órdenes gubernamentales en la definición y desarrollo de las políticas públicas⁹⁸. Es decir, son “...el entramado de relaciones entre las instituciones del gobierno que por mandato legal ejercen sus atribuciones sobre un área pública determinada o sobre territorio geográfico coincidente”.⁹⁹ La concurrencia intergubernamental, es la intervención coordinada de dos instancias gubernamentales en un mismo espacio de responsabilidad pública.

Las relaciones intergubernamentales son apropiadas para sociedades en transición democrática en las que la escasez de recursos debería conducir a la concertación entre los actores. José Ma. Ramos García lo expone así: “el federalismo cooperativo hace hincapié en el valor de la cooperación entre los distintos órdenes de gobierno. Se parte de la idea de que problemas comunes permiten el desarrollo de iniciativas bilaterales que afectan los ámbitos de acción de esos gobiernos”.¹⁰⁰

Asimismo, las relaciones intergubernamentales se acompañan de un amplio proceso de descentralización, pueden explicarse atendiendo los criterios de González Block, quien apunta que la descentralización o la recentralización se puede medir de acuerdo con el grado de integración entre el gobierno local y el central (estatal y nacional) cuando ambos aumentan los niveles de sus aportes para la acción conjunta, la cual se explica por aquello que el autor denomina como “comunidad de intereses”¹⁰¹.

ubica en un continuo centralización-descentralización. Por tanto, las políticas descentralizadoras están orientadas a desencadenar una movilidad que permita situarse en una nueva posición en ese continuo. Las políticas descentralizadoras buscarían en principio, afectar a los principios decisivos, diversificándolos, abriéndolos a nuevos participantes, además de la redistribución de los recursos asociados a estos procesos de ajuste mutuo.

⁹⁸ RAMOS García, *op. cit.*, p. 13.

⁹⁹ IGLOM, *Relaciones Intergubernamentales. Documento base del Congreso: Gobiernos locales: El futuro Político de México*, versión del 10 de junio de 1999, que se puede consultar en: http://www.elocal.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Relaciones_Intergubernamentales, p. 11.

¹⁰⁰ Ello supone que con el paso del tiempo se logre alcanzar un grado tal de maduración política que permita alcanzar un federalismo creativo que establezca vínculos entre los tres órdenes de gobierno y con el sector privado o con otros actores sociales. Véase: RAMOS García, *op. cit.*, p. 18.

¹⁰¹ Para el autor los decrementos en los aportes que ambos niveles realicen se interpretan como signos de anomalía en las relaciones centro-locales, donde uno, el orden superior pierde su capacidad coordinadora o normativa sobre las acciones del nivel subordinado. Aunque por otro lado, se precisa que al financiar el gobierno central a los múltiples gobiernos locales dentro de una lógica de conjunto se consigue controlar más rigurosamente aquellas localidades que capturan el mayor número de recursos, es por ello que la descentralización además de ser un proceso que dote de mayor autonomía a los gobiernos locales, también puede servir para ejercer sobre ellos un mayor control. Véase: GONZÁLEZ Block, *op. cit.*, p. 443.

Aquí, es conveniente recordar nuevamente que en nuestro país, las facultades concurrentes establecieron, más que una relación de cooperación entre órdenes de gobierno, una de subordinación entre ellos, pues tradicionalmente, cuando el Congreso de la Unión establece concurrencia los estados se ven obligados a ella.

Por ello, para José Luis Méndez, además de la descentralización de funciones y recursos, o el establecimiento de comisiones o consejos regionales o locales, la capacidad y eficiencia estatales dependen del desarrollo de redes y sinergias intergubernamentales efectivas¹⁰² acompañadas de aspectos fiscales, políticos y administrativos de tipo formal e informal.

Por lo tanto, podemos precisar que la necesidad de un proceso de descentralización tendiente a incrementar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos asignar al gobierno federal la tarea de orientar a los gobiernos subnacionales para evitar su endeudamiento y los posibles problemas de cooperación intergubernamental¹⁰³. Sin embargo, la definición de una agenda se acompaña de tensiones asociadas al poder y a la autoridad debido a la falta de acuerdos sobre factores estructurales que determinan los conflictos entre los gobiernos centrales y subnacionales en sociedades en transición democrática, puesto que no existe un consenso acerca de los alcances y los límites de la coordinación intergubernamental.

Un concepto que Alan Marín Arias considera de mucha utilidad para analizar las relaciones intergubernamentales en el marco del federalismo mexicano es el de coordinación, que complementa el de concurrencia, ya que denota el uso de los recursos que le son propios a los tres órdenes de gobierno para lograr un mejor desempeño de las políticas públicas, ya que desde esta perspectiva es posible que se encuentren espacios en los que las responsabilidades se repartan entre dos o tres órdenes de gobierno. A su vez el gobierno federal debe, para que este modelo sea efectivo, desprenderse de la excesiva carga de obligaciones que aún conserva.¹⁰⁴

¹⁰² MÉNDEZ, José Luis, “Federalismo y relaciones intergubernamentales”, en *Este País*, núm. 59, diciembre, 1996, p. 53.

¹⁰³ RAMOS García, *op. cit.*, p. 22.

¹⁰⁴ MARÍN Arias, Alan, “Para una nueva mecánica del Federalismo”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Los gobiernos locales en la perspectiva internacional*, México, INAP, num. 53, mayo 1996, pp. 35-44.

Capítulo II: Gobernabilidad autoritaria y proceso de centralización en la consolidación del Estado posrevolucionario: 1934-2000

2.1.- Gobernabilidad autoritaria y centralización: 1934-1948

2.1.1.- La centralización del poder político por medio de la creación del PNR

Durante la presidencia de Álvaro Obregón se inició en México esa tendencia característica de la modernidad, según Huntington, de concentrar y centralizar el poder. El prestigio que tenía Obregón le permitió iniciar la tarea de la reconstrucción de la unidad nacional que se encontraba totalmente disgregada tras la lucha revolucionaria. Plutarco Elías Calles, quien continuó la obra de Obregón, allanó a aquél el camino para un segundo periodo presidencial, al que fue electo el 1º de julio de 1928. Sin embargo, Obregón no cumplió su cometido. El 17 de julio de ese año el general fue asesinado en el restaurante La Bombilla, en San Ángel, mientras celebraba su triunfo electoral.

La muerte de Obregón fue el motivo por el que Calles decidió crear un frente revolucionario en el cual pudieran unirse todos los partidos y personalidades que abrazaban los principios de la revolución mexicana, de manera que se pudieran encauzar las ambiciones de los políticos para dejar las armas y alcanzar la estabilidad política.

La muerte de Obregón –señala Merino- dejó un fuerte vacío después de veinte violentos años de revolución en México, ya que por primera vez el país se enfrentaba a la falta de caudillos. Ante ello, Calles expresó en su último informe de gobierno en 1928 que el México “debía pasar de una vez por todas de una condición histórica de país de un solo hombre a la de nación de instituciones y leyes”¹⁰⁵.

Así, Calles creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), un partido capaz de sustituir a los grandes caudillos, capaz de articular los intereses políticos de los estados. Una organización capaz de resolver la sucesión del poder mediante el triunfo electoral del partido de la familia revolucionaria. Y un partido capaz de articular leyes e instituciones nacionales y revolucionarias que serían la concreción del federalismo central.¹⁰⁶

¹⁰⁵ MERINO, Mauricio, “El legado incompleto del federalismo o el federalismo sin estados”, en *Eslabones. Revista Semestral de Estudios Regionales*, Colima, Universidad de Colima, no.12, julio-diciembre de 1996.

¹⁰⁶ Véase: GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada: Medio siglo de poder político en México, la formación del nuevo estado, 1928-1945*, México, Ed. Siglo XXI, 1984. Según el autor, este frente revolucionario agrupó a más de 148 partidos de 28 entidades de la república y los problemas que la

Este partido sería la principal arena de negociación política entre los caudillos revolucionarios y el soporte más eficaz de las facultades discrecionales complementarias que necesitaría la presidencia de la república para garantizar la estabilidad del país, que tocaría a Cárdenas consolidar con el establecimiento del pacto corporativo entre Estado y sociedad.

El PNR sirvió también como un instrumento para aplastar a los militares insurrectos, pues hubo una oposición al núcleo revolucionario que ya se perfilaba como dominante que protagonizó algunos levantamientos que intentaban cejar el programa hegemónico de los revolucionarios: la rebelión delahuertista (1923-1924) en contra del gobierno de Obregón; los cristeros en 1926 levantados contra el gobierno de Calles; los intentos de los generales Serrano y Arnulfo R. Gómez de rebelarse contra Calles, o la rebelión escobarista de 1929. Estas rebeliones alertaron al gobierno de la necesidad de proveerse de un instrumento político que diluyera este tipo de oposición y le garantizara la permanencia en el poder.

El principal problema que quedaba por resolver entonces era el de la sucesión presidencial, debido a la falta de una política institucional. Por ello, el partido se propuso someter a los caudillos a la voluntad central ejercida a partir de ese momento por Calles. Gracias a la consolidación del PNR se logró la dominación de los políticos revolucionarios.

A través del partido se inicia una rápida y formidable cooptación de las organizaciones ya existentes y se declara como el organismo político más representativo de la revolución. De acuerdo con Víctor López Villafañe, sólo cuatro meses después de su constitución, el partido controlaba casi todos los municipios de la república; contaba con 289 centros distritales en los estados, y estaba integrado por 31 partidos políticos locales que se encontraban subordinados al comité nacional del partido.¹⁰⁷

El aplastamiento de rebeliones como la escobarista resultó ser un arma bastante eficaz para suprimir a los poderes locales y ejércitos regionales que seguían representando focos de resistencia al proyecto hegemónico en ciernes. Esta experiencia indicó a los

formación de semejante organización implica no estuvieron ausentes, puesto que en un principio el poder y la autonomía de algunos de los caciques y caudillos locales tuvieron importantes concesiones que les permitieron conservar su *status*. Sin embargo, para quienes aceptaron el pacto, implicó una ventaja al considerar los beneficios que su adhesión les arrojaría ya que contarían con mayores recursos de poder de los que implicaría su acción individual.

¹⁰⁷ LÓPEZ Villafañe, Víctor, *La formación del sistema político mexicano*, México, Ed. Siglo XXI, 4ª ed., 1999, p. 43.

militares ambiciosos cuáles serían, en adelante, las vías para alcanzar el poder. Así, Calles continuó con la política de centralización del mismo; centralización que se oponía al establecimiento de focos regionales, puesto que, “la contienda contra los poderes regionales fue una de las raíces de todo el sistema político mexicano de los años posrevolucionarios: el enfrentamiento sistemático contra cualquier poder regional que no se inscribiera dentro de los lineamientos de la política central”.¹⁰⁸

2.1.2.- Presidencialismo y centralismo en el proceso de consolidación del Estado y la configuración del pacto corporativo

Como se ha visto, el proceso de pacificación del país fue uno de los méritos de los gobiernos de Obregón y Calles, y es con ellos que se inicia el proceso de institucionalización del Estado, así como la promoción del desarrollo. Sin embargo, es al presidente Lázaro Cárdenas correspondió el mérito de construir –como lo señala Arnaldo Córdova- un pacto social populista que dio estabilidad política al país en el que el Estado se constituyó en el eje en torno al cual girarían los más diversos intereses sociales.¹⁰⁹

De acuerdo al proyecto revolucionario, la primera condición del Estado para “ser” era la recuperación del poder ante los grupos que tendían a su disgregación a través de los regionalismos. Obregón y Calles se dieron cuenta de la ausencia de orden predominante en el país, por ello, se dieron a la tarea de crear instituciones nacionales capaces de subordinar los intereses particulares a un proyecto general, pero fue finalmente Cárdenas quien logró construir nuevas formas de intermediación que redujeron el papel de los “hombres fuertes” mediante la organización de las masas.

La cuestión del federalismo no se planteó en los grandes debates ideológicos ni en los programas gubernamentales de la posrevolución inmediata. Lo que nació como pacto entre caudillos locales acabó por convertirse en la fórmula que permitió que los gobernadores fueran designados desde el centro y que se subordinaran al proyecto revolucionario y a su política de masas; Cárdenas estableció un gobierno paternalista y arbitrario en el que el Ejecutivo se ayudó de poderes extraordinarios para alcanzar la consolidación del nuevo Estado.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 33.

¹⁰⁹ CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Ed. Era, Serie Popular, 1983, pp.44-45.

La constitución de 1917 fue la base de legitimidad del nuevo sistema político y de los gobiernos posrevolucionarios. El nuevo régimen político se consideraba democrático debido a la normatividad en que se sustentaba, la cual preconizaba la noción de soberanía popular ejercida a través del voto, la división de poderes y las garantías individuales, aun cuando, el partido de Estado fue el principal sustento del poder presidencial, y Cárdenas la aprovechó para la construcción de una amplia red corporativa que convertiría al jefe de Estado en un auténtico líder de masas.

Sin embargo, la legitimidad de los gobiernos emanados de la revolución pronto se vio deteriorada, ya que el país seguía sumido en una profunda depresión social acompañado por una pérdida de confianza en las nacientes instituciones políticas, ya que las elites dominantes continuaban actuando bajo las banderas revolucionarias, pero sin resolver las más urgentes necesidades sociales. El PNR fue el motor impulsor del presidencialismo¹¹⁰ en México, pues para Cárdenas era importante consolidar el poder presidencial para acabar con la política individualista¹¹¹. Cárdenas llegó al poder en 1934 y definió a través del Plan Sexenal el papel que jugaría el Estado en la construcción de una política de masas, reconociendo que las masas obreras y campesinas constituían el factor más importante de la colectividad mexicana.

Así, el cardenismo configuraría un sistema de representación de intereses en el que las partes constituyentes estarían organizadas en categorías ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente –siguiendo la definición de corporativismo de Schmitter–según la cual a las grandes corporaciones reconocidas, autorizadas o bien creadas por el Estado se les confirió un monopolio deliberado sobre la representatividad de sus categorías respectivas (la CNC para el sector agrícola, la CTM para el sector obrero y más adelante la

¹¹⁰ Las principales características del sistema presidencial son las siguientes: la elección del presidente, es una condición necesaria más no suficiente, es directa, emana del voto popular; en segundo lugar, en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado por el voto parlamentario; además de que los gobiernos son una prerrogativa presidencial, pues es él, quien a discreción designa o sustituye a los miembros de su gabinete. En México, a partir de la formación del partido de Estado el poder presidencial no permitió ninguna clase de “autoridad dual” que se interponga entre el y su gabinete. Por último, es claro que la línea de autoridad es del presidente hacia abajo, por lo que el supuesto básico que acompaña a los sistemas presidenciales conducen a un gobierno fuerte y efectivo. Véase: SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras incentivos y resultados*, México, FCE, 2000, p.97-104.

¹¹¹ Por política individualista, Arnaldo Córdova se refiere al libre impulso de los grupos revolucionarios con el fin de encumbrarse en el poder, valiéndose de las masas para enriquecerse tanto como pudieran. *Ibid.*, p.35.

CNOP para el denominado sector popular), a cambio de la observancia de ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de apoyos y demandas.¹¹²

A través de la política de masas cardenista, las políticas sociales del Estado se orientaron a fomentar y proteger las prerrogativas de los grupos organizados centralmente por el propio Estado. Este proyecto perseguía dos objetivos fundamentales: uno era -más allá de la demagogia- el de otorgar un nuevo papel a las masas en la nueva sociedad como motor del progreso y de su propio desarrollo, y en segundo lugar, además de satisfacer los intereses propios de las masas expresados en sus reformas sociales, fortalecer a la presidencia de la república, pues para él, no habría gobierno eficaz si el presidente se encontraba maniatado o impotente ante un grupo o un individuo.¹¹³

Para Cárdenas era primordial que hubiese transformaciones sociales profundas, pero para poder realizarlas fue preciso delinear la institucionalidad del presidencialismo. El objetivo, en términos mas amplios, era construir un orden político que logrará garantizar condiciones de estabilidad a través de un sistema político eficaz, tanto en términos de funcionamiento de las instituciones como de satisfacción de las necesidades sociales.¹¹⁴

Cárdenas consideraba fundamental consolidar su autonomía política tanto como la del Estado. Para ello era necesario, en primer lugar, neutralizar el poder del “jefe máximo”, aun cuando para Cárdenas la jefatura revolucionaria de Calles fue necesaria en la unificación de los revolucionarios, su liderazgo no era permanente ni insustituible¹¹⁵. En segundo término, consideraba que el establecimiento del intervencionismo estatal no

¹¹² GONZÁLEZ Block, *Descentralización, integración...*, *op. cit.*, p. 447.

¹¹³ Arnaldo Córdova cita al propio Cárdenas quien expresaba que “en el Gobierno una sola fuerza política debe sobresalir: la del presidente de la República, que debe ser el único representante de los sentimientos democráticos del pueblo”, CORDOVA, *La formación...*, *op. cit.*, p.44.

¹¹⁴ LABASTIDA Martín del Campo, Julio, “Legitimidad y cambio en el régimen político mexicano”, en LABASTIDA Martín del Campo, Julio, Antonio Camou, *et. al.*, *Globalización, identidad y democracia*. México, Siglo XXI, 2001, p.178.

¹¹⁵ Las diferencias entre Cárdenas y Calles se anunciaban desde el momento mismo en que éste último alentó la formulación del Plan Sexenal con el que se pretendía imponer un programa de gobierno. Sin embargo, la principal fuente de conflicto se suscitó a partir de las declaraciones de Cárdenas que alentaban la acción de los trabajadores y su manifiesto respeto al derecho de huelga, política que no iba de acuerdo con la posición de Calles. Ante ésta situación Calles declaraba que había una falta de dirección unitaria que no podía sino conducir al desastre y en respuesta Cárdenas declaraba que la situación no era sino la consecuencia natural del “reacomodo” de los intereses representados por los factores de producción. En el fondo, las diferencias entre ambos políticos consistían en que uno representaba a los viejos políticos, a las organizaciones patronales y a los nuevos y viejos terratenientes, en tanto que Cárdenas aglutinó un amplio bloque de organizaciones de masas sindicales y campesinas, además de políticos resentidos con Calles. Véase SOSA Elizaga, Raquel, *Los códigos ocultos del cardenismo*, México, Plaza y Valdés-UNAM, 1996, p.67.

necesitaba más justificación en tanto se consagrara a las masas el derecho a intervenir en la vida social, pues el poder del Estado se ejerce en su nombre.¹¹⁶

El surgimiento del pacto corporativo es reflejo de la poca autonomía del sistema político respecto al Estado, mismo que por la vía autoritaria institucionaliza los derechos populares.¹¹⁷ Es decir, el cumplimiento del pacto histórico emanado de la revolución respecto a las demandas de las clases populares implicaba “abrirles espacios políticos y al mismo tiempo llevar a cabo reformas sociales en respuesta a dichas demandas...”¹¹⁸

Sin embargo, pese a que Cárdenas estaba plenamente convencido de que los obreros y los campesinos debían de gozar de cierta libertad para alcanzar sus reivindicaciones sociales, sabía que la independencia de las organizaciones era un reto demasiado grande a la estabilidad como para que pudiera establecerse como principio de convivencia, así que sobre los cabos sueltos estableció un mando único y centralizado

Es por ello que a partir de 1938, los grandes movimientos huelguísticos y las gigantescas manifestaciones que venían conmoviendo al país desde 1935 cesaron como por ensalmo, y comenzó a apoderarse de las conciencias la idea fraguada de antemano, de que una vez hechas las conquistas había que defenderlas y conservarlas.¹¹⁹

El pacto corporativo del cardenismo representó un giro en la política del PNR que se plasmó en la reforma que lo convirtió en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el partido dejaría de ser un instrumento de la elite revolucionaria, cuyo papel era el de “amigable componedor” de las disputas entre los grupos revolucionarios, para convertirse en el unificador de las masas trabajadoras y explotadas, es decir, el partido de los trabajadores, el partido de las masas, el *partido de corporaciones*.¹²⁰

¹¹⁶ El poder del Estado supone una unidad de acción organizada y “sólo surge en el momento que el núcleo de poder realiza su propia comunidad de voluntad y de valores frente a sus adherentes y opositores mediante la persuasión o la acción, Véase HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1978, p.259.

¹¹⁷ BIZBERG, Ilan, “La crisis del corporativismo mexicano”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, no.5, julio-septiembre, 1989, p. 698.

¹¹⁸ LABASTIDA, *op. cit.*, p.181.

¹¹⁹ CÓRDOVA, Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, México, Ed. Era, 1974, p. 91.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 148.

2.1.3.- La penetración estatal en el territorio nacional y los conflictos ante las reformas cardenistas

El periodo presidencial del general michoacano inauguró una época de libertad política que sólo se vio matizada por los requerimientos de mantener la seguridad y el orden republicanos. Los principales aspectos que motivaron el proyecto cardenista fueron: consolidación del Estado; autonomía de la figura presidencial respecto a las disputas del poder político; reestructuración del partido de Estado; política de masas, reforma agraria, consolidación del movimiento obrero y desarrollo capitalista.

Sin embargo, este proyecto se enfrentó con fuertes resistencias que complicaron el establecimiento de la dominación política del Estado en el todo el territorio nacional. La sociedad nacional en México, marcada por las contradicciones entre civilización y barbarie, que abarcaba –y abarca- las contradicciones entre el campo y la ciudad, entre liberalismo y caudillismo, entre derecho público y violencia privada, que pese a tener consagrado en su constitución una forma de organización política “democrática, representativa y federal” tenía, por la ampliación de las facultades en favor del Ejecutivo, un centralismo constitucional confrontado a un verdadero federalismo oligárquico.¹²¹

Los localismos de aquella época más o menos extendidos en sectores amplios impidieron la organización de la representación política, de manera que el proyecto cardenista se propuso promover el desarrollo de las capacidades productivas, el perfeccionamiento de las instituciones sociales, políticas, económicas y culturales y la estructuración del Estado nacional.¹²² El Estado mexicano, Estado de Ejecutivo fuerte que no fue democrático tampoco dictatorial

...logró configurar una matriz de gobernabilidad autoritaria en la que el Estado se constituyó en la base de la una integración dirigida políticamente, llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adaptando los intereses de éstos sectores como programas modificables según las circunstancias y según la correlación de fuerzas existentes...¹²³

¹²¹ Véase la reflexión acerca de esta serie de contradicciones en IANNI, Octavio, *El laberinto latinoamericano*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1997, p. 25.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Los cuadillos y, principalmente, los caciques, impedían o distorsionaban la generalización de las instituciones jurídico-políticas constitucionales y la emergencia de ciudadanía, de ahí también la necesidad de un Estado de Derecho, que garantizara el monopolio de la violencia organizada. México logró sustraerse de las tendencias secesionistas que acecharon a muchos países europeos, y logró también derrotar el militarismo, que en América Latina alternó dictaduras civiles y militares, en sistemas políticos afectados por una inestabilidad política crónica, reiterada y recurrente. CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación...*, *op. cit.*, p. 45.

Cárdenas se opuso a la política individualista porque representaba las viejas formas de intermediación en la que los patrones y los valores oligárquicos permitían el favor y el clientelismo, vía por la cual se pudo arreglar mucho, pero que no permitió nada por la vía del juego político formalmente organizado a través de sindicatos, partidos políticos, elecciones, representación, legalidad, legitimidad y negociación en condiciones jurídico-políticas de igualdad¹²⁴, ya que el desproporcionado volumen de reivindicaciones de los sectores populares promovidos por el cardenismo superaban la capacidad de atención clientelar de muchos de los caciques.

Aun cuando las protestas obreras fueron el paraguas con el que Cárdenas se resguardó de Calles y de los políticos cercanos al sonoreense, se limitaban prácticamente a los grandes centros urbanos, en los que los procesos de industrialización ya habían permitido el florecimiento de un fuerte movimiento obrero, lo que le permitió un buen margen de acción política que no poseía en el campo.

2.1.4.- La construcción de la autonomía estatal: el ejército y los maestros

El presidente Cárdenas contó con poderosos instrumentos de penetración política en los estados de la república que le opusieron resistencias violentas en varios de ellos. Esos instrumentos eran principalmente el ejército y los maestros. La destacada carrera militar del general Lázaro Cárdenas del Río y su experiencia en el aplastamiento de rebeliones locales cuando ejerció el cargo de gobernador de su estado así como en la jefatura de distintas zonas militares, lo mismo que por su paso por la Secretaría de Guerra, lo hicieron acreedor a una autoridad moral sobre las fuerzas armadas de la que pocos podían presumir.

El control de las fuerzas armadas era uno de los aspectos fundamentales para la imposición de su autoridad en todo el país, así como para la consolidación de la presencia del Estado en el mismo, máxime que la lealtad de las fuerzas armadas ya habían garantizado su lealtad a la institución presidencial.

En el periodo presidencial cardenista las fuerzas armadas estaban divididas en 32 zonas: prácticamente una por cada estado, con excepción de la Huasteca, que constituía una

¹²⁴ IANNI, *op. cit.*, p.28.

sola zona militar con sede en el estado de Veracruz¹²⁵. En 1935, y previendo el conflicto con Calles, Cárdenas se aprestó a cambiar a los jefes militares callistas y nombró a oficiales fieles a su causa. Los reacomodos que se hicieron en el ejército entre 1935 y 1937 estuvieron determinados por la reorganización del país, además, de que fueron el principal instrumento para aplacar a los diversos grupos subversivos que operaban en el país, principalmente en aquellos conflictos en comunidades beneficiadas por la reforma agraria.

Por otro lado, los maestros fueron los principales agentes del gobierno, pues comenzaron a influir en sus localidades por una definición política de apoyo a la administración del general michoacano, ya que la acción de los maestros permitió al gobierno detectar zonas de conflicto. Además, la labor de los maestros se orientó de tal modo que éstos influían para romper con las formas tradicionales de organización política, como los cacicazgos.¹²⁶

En la geografía de los conflictos que ocurrían en los estados se encontraban los maestros, en tanto que fueron pieza fundamental en el combate librado contra los caciques regionales, que constantemente fueron motivo de inestabilidad política. De hecho, la situación propició que entre 1935 y 1936 se registraron asesinatos y ataques en contra de maestros en al menos la mitad de los estados de la república.

El centralismo constitucional que se empezó a ejercer en el periodo de Cárdenas se confrontó con el “federalismo oligárquico”, por lo que los maestros fueron pieza fundamental de la penetración del Estado en las entidades federativas, al ser los agentes del proyecto de educación socialista impulsado por el presidente. En 1937, los maestros ya se habían convertido en enemigos o estorbos de algunos gobernadores, en especial, para los gobiernos de Sonora, Coahuila, San Luis Potosí, Puebla, Veracruz, Morelos, Oaxaca, Chiapas y Yucatán, a los que los maestros habían puesto en una situación verdaderamente incómoda ante el poder federal.¹²⁷

¹²⁵ SOSA, *Los códigos...*, *op. cit.*, p.35.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 33.

¹²⁷ Raquel Sosa nos ilustra muy bien la problemática que enfrentaban los maestros en los estados. Señala que el 3 de enero de 1936 se anunció el cese general de maestros en Toluca, estado de México, a lo que los maestros respondieron con la paralización de sus actividades como protesta. Posteriormente, a finales del mismo mes 30, 000 maestros de Coahuila, Zacatecas, Durango, Nuevo León, Hidalgo, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Puebla, Michoacán, el Distrito Federal, el estado de México, Guerrero, Morelos, Campeche, Tabasco y Yucatán fueron convocados por la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza a realizar un paro de labores en protesta por “el rezago en el pago de sueldos a los maestros en 13 estados, [por] las persecuciones de los gobiernos locales, y por la expulsión de los callistas del gobierno. El paro de

2.1.5.- La construcción del centralismo vs federalismo oligárquico: las revueltas regionales durante el cardenismo

En un interesante trabajo teórico, Francisco Gil Villegas plantea que la idea de descentralización suele ser entendida como un intento de rebelión contra la autoridad del ejecutivo central y los movimientos centrífugos que los impulsan son el fruto de tendencias democráticas de las masas, pero no necesariamente es así.¹²⁸

La etapa de institucionalización política llevada a partir de la creación del PNR afectó la dominación de los caciques regionales, así que la resistencia que éstos opusieron al poder central fue violenta. El partido de Estado se convirtió en el instrumento más eficaz de control, dirección y reclutamiento político mediante el cual se restringió el poder de los gobernadores. De modo que el origen de muchos de estos movimientos es antidemocrático, pues velaban ante todo por la salvaguarda de los privilegios de ciertos grupos oligárquicos.¹²⁹ Los polos de rebelión detectados durante el cardenismo surgieron de sectores privilegiados que se vieron amenazados por el reformismo cardenista, además de sectores conservadores como los cristeros que habían sido derrotados por Calles.¹³⁰

Cárdenas se enfrentó a varias rebeliones que proclamaban el respeto de su autonomía, pero eran movimientos que en realidad tenían un carácter antidemocrático, que estaban bien armados y que tenían una amplia red subversiva en varios estados, como el caso del levantamiento de Antonio Villarreal, un general neoleonés apoyado por personajes

maestros fue enfrentado a tiros en ciudad Madero y Tampico. Por su parte, el gobernador Topete de Jalisco, cesó, en unas cuantas semanas, a 400 profesores –presuntamente activistas cardenistas cercanos a los comunistas”. Véase: *Ibid.*, p.256.

¹²⁸ GIL Villegas, “Descentralización y democracia...”, *op. cit.*, p.365.

¹²⁹ Pablo González Casanova refiere que “el respeto al equilibrio de poderes habría sido el respeto a las conspiraciones de una sociedad semifeudal, el respeto a los partidos habría sido el respeto a los caciques y a los militares que tenían sus partidos, respetar el sistema de ‘contrapesos y balanzas’ habría sido tolerar a los caciques y caudillos regionales y respetar al municipio hubiera sido tolerar la libertad de los caciques locales” sin embargo nos comenta que “si en el régimen presidencialista no se da una base jurídica y un consenso popular, constituyéndose sobre el mecanismo de la representación política, no [hubiera] podido funcionar ni asegurar su continuidad. GONZÁLEZ Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ed. Era-Serie Popular, 11ª ed., 1979, pp. 85-86.

¹³⁰ Los resquicios del movimiento cristero, que se pensaba enterrado en el pasado tuvo manifestaciones violentas en contra del que consideraban un presidente jacobino, “anticlerical y comunista”. Esta resurrección de los cristeros se inició en Jalisco y pronto se amplió a estados como Durango, bajo la dirección del cura Trinidad García y apoyado por Lucas Mora, Valente Acevedo y Federico Vázquez, quienes vieron actividad también en Zacatecas y Nayarit. Ramón Ramos, un conocido opositor a Cárdenas que llegó a la gubernatura de Sonora e intensificó el tráfico de armas y el apoyo a los movimientos rebeldes, en especial a Luis Ibarra; la tensión con algunos gobernadores motivó que Cárdenas forzara la renuncia, en 1935, de los gobernadores de Sonora, Sinaloa, Durango y Guanajuato.

como Marcelo Caraveo, Gilberto Valenzuela, el antiguo comandante cristero Luis Ibarra entre otros, que habían logrado tender una red de contrabando de armas en el norte del país, pero que logró ser controlada por el ejército federal.

Las rebeliones en los estados, además del factor religioso, eran motivadas por la reforma agraria cardenista. Algunos de los casos de rebeliones más significativos ocurrieron en San Luis Potosí¹³¹, Jalisco¹³², Guanajuato y Michoacán¹³³, Puebla y Veracruz¹³⁴.

Cárdenas logró aplacar a Cedillo debido a que, a pesar de que éste logró armar a 15,000 hombres, la superioridad de las fuerzas militares acabó por hacerlo sucumbir, además del apoyo que el régimen obtuvo de los maestros, que lograron convencer a núcleos campesinos de que desistieran de enfrentarse al gobierno. Pero la estrategia de Cárdenas fue más allá del aplacamiento militar, pues éste se deshizo de las autoridades estatales de San Luis Potosí; se valió de la reorganización de los sindicatos de la región, poniendo en sus directivas a incondicionales suyos; y finalmente tomó medidas para fragmentar la gran propiedad.¹³⁵

¹³¹ En San Luis Potosí se dio un conflicto encabezado por Saturnino Cedillo, antiguo jefe revolucionario que ocupó el cargo de secretario de Agricultura con Cárdenas, al cual renunció debido a las diferencias que tuvo con éste acerca de la reforma agraria promovida por el ejecutivo, basada en el reparto agrario y el armamento de los campesinos. Véase: SOSA, *op. cit.*, pp.242-243.

¹³² En Jalisco, la mayor actividad se concentró en el sur del estado, en la región dominada por el latifundio y por una actividad agrícola activa y diversificada, en donde pequeños grupos armados que se enfrentaban al ejército en las cercanías de ranchos y haciendas con el objetivo de paralizar la actividad gubernamental. Su principal blanco de ataque fueron los agraristas y los maestros. *Ibid.*

¹³³ En Guanajuato, los grupos cristeros de la sierra fueron diezmados, reorganizándose en el triángulo que comprendían Irapuato-Pénjamo-Acámbaro. Sus ataques se dirigían a los beneficiarios de la reforma agraria. En Michoacán, las guerrillas del sur de Guanajuato encontraron un buen refugio. Sin embargo, en este estado los campesinos disputaron cada palmo de territorio a los rebeldes, especialmente aquellos susceptibles de ser expropiados. La tensión recayó principalmente en los funcionarios municipales que favorecían la reforma agraria, quienes eran objeto de secuestros y asesinatos. *Ibid.*

¹³⁴ Los gobernadores de Puebla y Veracruz, Maximino Ávila Camacho y Miguel Alemán, respectivamente, quienes no simpatizaban con el programa cardenista brindaron espacios a los rebeldes para que se reorganizaran, inclusive influyeron para acabar con la resistencia de los obreros y campesinos organizados que apoyaban a Cárdenas. Además, en Veracruz, los caciques y los guardias blancas, disfrazados de rurales, tomaban pueblos y robaban y asesinaban agraristas, mientras que el gobierno local se lavaba las manos por la violencia culpando de ella a socialistas y comunistas, como dice Raquel Sosa, los cardenistas en este estado “no contaban con el apoyo sino con la mano dura del gobernador”. *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*; Cf. FALCÓN, Romana, *Revolución y caciquismo. San Luis Potosí. 1910-1938*, México, El Colegio de México, 1984.

2.1.6.- Gobernabilidad autoritaria y centralización en el modelo de modernización económica

Las características que adquirieron los programas nacionales que tenían por objetivo la modernización del país a través de las políticas de industrialización implantadas mediante el modelo de sustitución de importaciones favorecieron una extraordinaria concentración burocrática y de grupos de poder en el centro del país, desde donde se diseñaban las políticas por medio de las secretarías de Estado o las instituciones federales. El margen de acción de los estados y municipios era mínimo y las políticas de descentralización implicaban, por lo regular, la aplicación de matices regionales a los planes y programas aplicados en las entidades federativas.¹³⁶

En este esquema, el periodo que corre de 1940 a 1960 favoreció que la libertad fuera supeditada a la gobernabilidad, ya que el poder federal, especialmente el poder Ejecutivo se constituyó como el único agente capaz de satisfacer las demandas sociales. En su misión de difundir la igualdad y proteger a la nación, la presidencia asumió un sesgo de poder superior a los otros poderes constitucionales¹³⁷, en tanto que los poderes legislativo y judicial se convirtieron en los instrumentos con los que se otorgaría la legalidad y legitimidad de sus decisiones.

Una interpretación sobre la concentración de poder que se da en un solo polo de decisión como lo fue la presidencia de la república a lo largo de casi todo el siglo XX, señala que la dirección de los asuntos públicos en México a partir del sexenio cardenista estuvo marcada por la sujeción de los intereses particulares al proyecto modernizador auspiciado desde las altas esferas del Estado, sin embargo, siempre hubo tensiones respecto a la forma en que se administrarían los escasos recursos con los que se disponía.

Las tensiones políticas motivaron la deposición o la renuncia forzada de algunos gobiernos estatales y municipales, pero las tensiones entre administraciones tuvieron especial significación, pues el poder de decisión que en teoría debería de ser utilizado en común por varias administraciones interesadas en solucionar un mismo problema –

¹³⁶ PARÍS Pombo, María Dolores, “La agonía del nacionalismo revolucionario y el despertar del regionalismo entre las élites políticas mexicanas”, en Julio Labastida, Antonio Camou, *et. al.*, *Transición democrática y...*, *op. cit.*, p. 111.

¹³⁷ HERNÁNDEZ Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie de Estudios, FCE-El Colegio de México, 1997, pp.24-25.

hablamos de las administraciones federales y las estatales- se encontraba en realidad desviado en provecho exclusivo de una de ellas, la federal.

El proceso de centralización política ejercido en México a partir de 1940 mantuvo el predominio de la elite política agrupada entorno a la presidencia de la República en el plano político, así como de los grandes empresarios favorecidos por la administraciones federales que les subsidiaron y favorecieron a través del control político sobre las grandes centrales obreras y campesinas.

En tanto, las elites políticas periféricas, conformadas por aquellos actores políticos del ámbito subnacional como los líderes del partido hegemónico en los estados, los gobernadores, los grupos de interés locales y las administraciones estatales y municipales se convirtieron en instrumento de su propia intervención sobre la mayoría de los asuntos de la vida política, económica y social del país.¹³⁸

El establecimiento de la gobernabilidad se llevó a cabo en el seno de un sistema político¹³⁹ autoritario favorecido por la propia constitución al superponer al Ejecutivo a los otros poderes, lo que hizo posible que el diseño institucional y las decisiones de él emanadas se concentraran en un sistema de incentivos que se hizo del interés de la mayoría de los miembros que formaban parte de la elite gubernamental de modo que los actores periféricos transferían o delegaran su poder poniéndolo al servicio de los intereses del Ejecutivo.

Las reformas sociales hechas después de la salida de Cárdenas del poder no implicaron la solución de las demandas de las masas obreras y campesinas, pero si devinieron en el marco ideológico ideal o el arma política más eficaz para establecer la dominación de los dirigentes del Estado y su nuevo proyecto.

La dominación de la elite posrevolucionaria tendió una amplia red clientelista en la que el presidente se ubicó en la cúspide, los gobernadores se designaban o en su caso se deponían por su iniciativa, y a su vez, éstos designaban a los funcionarios estatales y

¹³⁸ Véase TIMSIT, Gérard, “El concepto de coordinación administrativa”, en TIMSIT, Gérard, Julieta Guevara *et. al.*, *Coordinación administrativa*, México, Secretaría de la Presidencia, Colección Seminarios, núm.6, 1977, p.12.

¹³⁹ El sistema político es entendido como el conjunto articulado de creencias, normas y valores (cultura), las formulas institucionales para la agregación de preferencias y toma de decisiones (tanto formales como informales, inscritas en el régimen político o fuera de él) y las prácticas y relaciones de poder efectivamente vigentes entre los actores políticos de una sociedad. Véase: CAMOU, Antonio, *Los dilemas...*, *op. cit.*, p. 25.

municipales, de modo que las preferencias presidenciales lograron tener un firme sustento en todos los niveles de gobierno. La remoción de los gobernadores se ejercía con relativa facilidad mediante recursos jurídico-políticos que iban desde la renuncia voluntaria (solicitud de licencia del gobernador) hasta la desaparición de poderes, el recurso más radical con el cual no sólo se deponía al gobernador, sino también a la legislatura y demás autoridades locales.¹⁴⁰

En este sentido, el papel de los gobernadores era percibido como poco más que corredores políticos que ejercían el papel de representantes locales del poder federal, o como nos dice Victoria Rodríguez “el papel primordial de los gobernadores era ceremonial [pues] quienes gobernaban verdaderamente estaban en la ciudad de México”.¹⁴¹ Este sistema de relaciones dominado por un centro político que ejercía la función de articulador de las demandas y las preferencias sociales y que gozaba de una gran autonomía para imponer un curso de acción específico operó a través de un eficaz aparato administrativo que Timsit define como un esquema de “coordinación puramente interna”.

Este tipo de coordinación no es la más adecuada para un sistema federal competitivo y plural en el que se establecen relaciones intergubernamentales entre los distintos ámbitos de gobierno en situación de igualdad, por el contrario, la administración fue adaptada a un “federalismo contenido” o a una “federación centralizada”, en la que el gobierno central mantiene las relaciones entre las diversas partes del aparato administrativo sometidas a la acción estatal central por medio de organismos burocráticos especializados. Es un modelo unitario, jerárquico, que combina las pautas de los modelos de administración “jacobina, weberiana o marxista” sobre las cuales está construido el Estado moderno.¹⁴²

Desde la presidencia se podía ejercer una gran presión sobre los estados a través de los fondos asignados bajo la forma de los proyectos de desarrollo o a través de los recursos fiscales asignados, de esta manera al percatarse de que las decisiones eran finalmente tomadas en la ciudad de México, muchos grupos de interés eludían al gobernador y acudían

¹⁴⁰ GONZÁLEZ Casanova, *La democracia...*, *op. cit.*, p.37.

¹⁴¹ RODRÍGUEZ, Victoria, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, FCE, 1999, p.62.

¹⁴² Lucien Wizarid caracteriza el modelo jacobino de administración como una administración cerrada, motor de cambio y totalmente dependiente con respecto a la representación política, sede del único poder legítimo. En el modelo weberiano, la administración aparece como cerrada, el principio de jerarquía administrativa es esencial para el modelo, un modelo dependiente, que se establece como motor de cambio y; la administración marxista, la cual es cerrada, es un instrumento de la clase dominante y obstáculo para el cambio. Véase: TIMSIT, *op. cit.*

directamente con el presidente para favorecer sus propios intereses. Cuando el gobernador lograba consolidar una red clientelista tejida a su alrededor, éste se convertía en un eficaz intermediador político, pero por lo general sólo era el encargado de cumplir las decisiones presidenciales en su estado.

“Al intervenir en las instituciones –comenta Adrián Acosta- la presidencia estableció el camino para su predominio absoluto”, se convirtió en el centro de todas las relaciones de poder, colocándose encima de la jerarquía política y anulando *de facto* la división de poderes establecida en la constitución: la división entre las tres ramas de gobierno (Ejecutiva, Legislativa y Judicial) y aquella entre la federación y los poderes locales.¹⁴³

La presencia del partido hegemónico en el que se apoyó el presidencialismo mexicano nos explica por qué se obstaculizó el funcionamiento del federalismo en México¹⁴⁴ y por qué se favoreció la centralización del poder político, que le dio a la división de poderes un fin puramente instrumental para alcanzar los grandes objetivos de la revolución mexicana¹⁴⁵. Mientras tanto, en la mayoría de las entidades federativas había una concepción deformada del federalismo, pues se consideraba que el poder federal era más moderno que los poderes estatales y que en consecuencia era menos arbitrario así, las entidades federativas demandaban una mayor difusión de bienes públicos a la federación, misma que se valió de sus instrumentos de dominación burocráticos para consolidar su poder.¹⁴⁶

¹⁴³ ACOSTA Luna, Adrián, “Estado y régimen presidencialista en México: los dilemas de la gobernabilidad democrática”, en Julio Labastida, Camou, *et. al.*, *Transición democrática y...*, *op. cit.*, p. 200.

¹⁴⁴ LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, IJ-UNAM, 1996, p.35.

¹⁴⁵ José Luis Méndez en una comparación entre el federalismo mexicano y el estadounidense establece que: “mientras la constitución estadounidense –derivada de una concepción anglosajona del Estado- se refiere en gran medida a las estructuras políticas fundamentales y las reglas para sus relaciones, la mexicana se acerca bastante a un proyecto histórico de gobierno (asociado a los ideales sociales –educativos, laborales, de propiedad, etc.- de la Revolución mexicana, así como, en términos más generales, a la concepción europeo-continental del Estado). Debe notarse que desde un principio la defensa de esos derechos sociales era una función compartida por las instancias de la federación. Sin embargo, en mi opinión –apunta Moreno- hay una tensión entre la estructura federal y el carácter programático de nuestra constitución y probablemente éste tenía que llevar a la centralización. En todo caso, la necesidad de reconstruir el estado mexicano después de la Revolución llevó al desarrollo de un Estado de tipo corporativo, a la imposición de los derechos sociales sobre los políticos, y a la centralización del programa de la Revolución mexicana. MÉNDEZ, “Estudio introductorio”, en WRIGHT, *Para entender...*, *op. cit.*, p. 32.

¹⁴⁶ HERNÁNDEZ Chávez, *¿Hacia un nuevo...*, *op. cit.*, p.27.

En la práctica el control político a nivel territorial se ejercía por medio del partido, pues éste era el medio por el cual se podía acceder a las gubernaturas y, una vez en ellas, para ejercer el cargo era fundamental el apoyo del gobierno central. Así también, los grupos de poder local que reclamaban una mayor independencia en la selección de sus candidatos eran aislados, se les hacían aparecer como grupos representantes de grupos “conservadores” y se les vinculaba con personalidades de carácter caciquil, por lo que quienes tuvieran el suficiente valor de enfrentarse con el régimen sabían que podían perder muchos de sus privilegios.

Por último, Alicia Hernández Chávez ha señalado que los gobiernos estatales se mostraron incapaces de extender el sistema de protección social a toda la población, por lo que éstos acabaron por depender de las asignaciones presupuestarias del centro, las cuales se han manejado más con criterios políticos que de redistribución federal. Asimismo, Pablo González Casanova, en su celebre libro “La democracia en México” da cuenta de este fenómeno, pues encontró que las variaciones en el monto de las aportaciones federales podían ser de hasta el 100%, propiciando graves dificultades para el desarrollo sostenido de las entidades federativas y el buen desempeño de sus funciones públicas.¹⁴⁷

2.1.7.- De la reformas cardenistas al proyecto modernizador

Tras la salida del general Cárdenas de la presidencia de la república el proyecto de consolidación del Estado posrevolucionario en México siguió su curso y la centralización política sería el rumbo a seguir. En un inicio, con el general michoacano se privilegió un programa de reforma social basado en la participación de las masas a través de las grandes corporaciones obreras y campesinas con la doble intención de que éstas se organizaran para lograr alcanzar sus objetivos de clase, consolidando la autonomía política del presidente. La agitación política y la violencia siguieron siendo motivo de tensión para el régimen, por ello Cárdenas designó para que lo sucediera en el cargo a Manuel Ávila Camacho, en quien vio la capacidad de pacificar al país.¹⁴⁸

¹⁴⁷ GONZÁLEZ Casanova, *La democracia...*, *op. cit.*, p.39.

¹⁴⁸ KRAUZE Enrique, *El sexenio de Ávila Camacho*, México, Ed. Clío. Ávila Camacho se estrenó como un presidente débil, que a duras penas y con acusaciones de fraude ganó las elecciones a Juan Andrew Almazán. Su política fue conciliadora a mas de que el contexto de la Segunda Guerra mundial le resultó propicio para hacer llamados a la “unidad nacional”.

A partir del sexenio iniciado en 1940 se empezó a gestar una nueva etapa en la evolución del Estado mexicano al cambiar los patrones de dominación del sistema político, pues en esta época el país entra a un período de auge económico que concluye con la crisis de los años 70's. Estos treinta años a su vez comprenden dos fases en el modelo de desarrollo que siguió el país, el modelo de "sustitución de importaciones" y el modelo del "desarrollo estabilizador"; con los que en adelante se sentarían las bases del poder de la administración pública federal y su burocracia.

A pesar de que en la etapa de auge hubo severos desajustes y contradicciones del modelo, el crecimiento del Producto Interno Bruto del país permitió una mejoría en el nivel de vida de la población, así como la expansión de la actividad productiva bajo la tutela del Estado.

La política de alianzas del Estado con las masas y las clases trabajadoras y populares y, el desarrollo de un conjunto de instituciones y prácticas políticas coordinadas por una burocracia política altamente centralizada permitieron al Estado y sus representantes alcanzar un importante nivel de autonomía política¹⁴⁹. La actuación del Estado estaría articulada entorno a formas de vinculación técnico-burocráticas en las que la acción de los organismos paraestatales adquirió un papel predominante en lo que la literatura anglosajona denomina como *policymaking*.

Asimismo, González Block ha señalado que la actividad del Estado se expandió mediante organismos que sostienen principios eminentemente instrumentales que tienden a constituirse como intermediadores entre sus clientelas y el Estado. *De facto*, se ejerció una centralización del poder entorno a las elites estatales y su proyecto de desarrollo, quienes retirando recursos e intereses de la contienda política territorial o corporativa lograron consolidar su hegemonía.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Roberto Moreno Espinosa ha señalado que la administración pública y sus políticas de bienestar tuvieron en aquella época un papel fundamental para atenuar los conflictos de clase a través de las cuales el Estado llevó a cabo una genuina labor de distribución del ingreso por medio de un creciente proceso de centralización, mayor especialización del quehacer gubernamental y crecimiento y diversificación de su organización, y añade "la administración pública centralizada y paraestatal alcanzan dimensiones nunca antes vistas; la burocratización y la profesionalización son parte de una necesidad que se atiende de manera creciente". Véase: MORENO Espinosa, Roberto, "Estudio Introdutorio" , en ROSE, Richard, *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, FCE-CNCPyAP , 1998, pp. 20-21.

¹⁵⁰ GONZÁLEZ Block, *Descentralización, integración...*, *op. cit.*, p. 446.

El liderazgo de la elite técnico-burocrática se hizo posible ya que –indica Arnaldo Córdova- “en todos los países subdesarrollados, el Estado se convierte en el principal promotor, sino es que en el único, del desarrollo nacional, debido sobre todo, a la enorme dispersión de los factores productivos y la debilidad de las relaciones económicas modernas”.¹⁵¹

Ávila Camacho estableció un modelo de sustitución de importaciones en el que se ejerció un fuerte apoyo a la inversión privada sin reparar en los daños causados en el bienestar social de los obreros y campesinos, manipulando el sentimiento nacionalista para obtener la aquiescencia de los trabajadores del campo y la ciudad y así reducir las provisiones sociales proporcionadas por el Estado.

Estas transformaciones fueron posibles gracias a que, a través del partido oficial, se contó con eficaces instrumentos de control político sobre las centrales campesinas y los sindicatos para favorecer el nuevo proyecto industrializador¹⁵². Si bien hubo diferencias entre los gobiernos de Cárdenas y Ávila Camacho en cuanto a los beneficiarios de las principales acciones emprendidas desde el Estado, también debe señalarse la continuidad en cuanto a la consolidación de la autoridad centralizada del Estado.

La política corporativa establecida por Cárdenas había dejado de ser el fin primordial de la acción estatal y en lo sucesivo no sería sino un instrumental dentro de la nueva etapa en el proyecto centralizador en el que la política corporativa cambiaría por una política que ya no definiría grupos ocupacionales a los cuales beneficiar a través de la acción del Estado, sino por una política estatal definida por la acción de múltiples agencias gubernamentales y áreas administrativas semiautónomas que explican el papel económico que jugó el centralismo político en nuestro país.¹⁵³

¹⁵¹ CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación...*, *op. cit.*, p.9.

¹⁵² En el caso del proyecto industrializador de México podemos ubicar las siguientes características: desarrollo de un capitalismo dependiente y subordinado pues el país no tenía la capacidad de producir la maquinaria necesaria para el establecimiento, la ampliación y la renovación de las plantas industriales; la salida de divisas por concepto de adquisición de dicha maquinaria lo que desniveló la balanza comercial del país, produciendo un déficit que se compensó con las exportaciones de productos agrícolas; y emergencia por recurrir a la deuda para capitalizar a la industria, es decir, la industria se vio favorecida por el tutelaje del Estado, pues éste tomó medidas para protegerla de la competencia externa a través de altos impuestos a las importaciones.

¹⁵³ González Casanova comenta que “el Estado empresario y la concentración en un régimen presidencialista han tenido múltiples funciones de estabilidad y desarrollo entre las cuales destacan: a) la posibilidad de concentrar recursos escasos para una utilización mínimamente racional, dentro de un régimen de libre empresa o capitalista; b) la estabilidad política de un país amenazado de intervención por las grandes

Miguel Alemán, continuador del proyecto industrializador sostenía que se debía de producir la riqueza para luego distribuirla. En el área de la producción agrícola hubo dos tipos de unidades productivas que se vieron afectadas en distinto modo por los programas gubernamentales: la producción campesina y la empresa capitalista.

La realización de la dominación bajo el esquema técnico-burocrático implicó una centralización pura y un bajo nivel de participación política por parte de los niveles locales de la población, de manera que, después de la salida de Cárdenas del poder, disminuyó la intensidad del reparto agrario. Esta situación no es privativa de los gobiernos posteriores al de Cárdenas, él mismo repartió tierras de manera vertiginosa al inicio de su mandato, hasta que en los últimos años fue decayendo.

En términos del discurso oficial se registraron cambios de la integración simbólica del discurso nacionalista revolucionario (1917-1940) al nuevo discurso nacionalista desarrollista (1940-1982) que mantuvo el referente revolucionario como fuente de legitimidad originaria, de modo que se asegurase la estabilidad política que garantizará el crecimiento económico.¹⁵⁴

Los procesos de dominación política cardenistas se convirtieron en meros instrumentales para el nuevo proyecto económico. Así, el federalismo poco a poco fue quedando relegado a una fachada constitucional poco útil para explicar la dinámica política del país por aquellos años, y una vez que la estabilidad política había quedado asegurada a través del control de todos los cargos públicos por la vía del partido oficial no hubo otra manera para hacer circular a las elites mas que el propio partido.

El aislamiento de las regiones facilitó la acción de los caciques, quienes lograron conservar algunos cuantos latifundios. Más adelante, la acción caciquil encontraría formas modernas de actuación, pues el desarrollo capitalista del campo, el control de las centrales campesinas y la capitalización de la que fueron beneficiarios los grandes terratenientes motivó que la acción caciquil, lejos de promover su aislamiento geográfico o el

empresas y las grandes potencias; y c) la posibilidad de salir al terreno mundial juntando las fuerzas nacionales, para aumentar la capacidad de negociación y romper –así sea paulatinamente- la dinámica externa de la desigualdad que es típica del subdesarrollo”. GONZÁLEZ Casanova, *La democracia...*, *op. cit.*, pp.85-86.

¹⁵⁴ LABASTIDA, Julio, “*Legitimidad y cambio...*”, *op. cit.*, p. 185.

congelamiento de los proyectos gubernamentales –tal como ocurrió con Cárdenas-, promoviera la integración económica de su región gracias a su intermediación.¹⁵⁵

Creación de Entidades Paraestatales y Empresas Públicas por período*			
Periodo	Empresas de Participación Estatal	Entidades Descentralizadas	Total
1917-1921	2		2
1921-1930	8	2	0
1930-1940	6		6
1940-1945	37	14	51
1945-1950	30	20	50
1950-1959	65	36	101
1960-1970	105	27	132
Dic. 1970-Mayo 1974	84	21	105
Total	366	130	496

* Fuente: ERFANI, Julien A, *The paradox of the mexican state...*, op . cit. p. 68.

Después de 1940, la promoción de una rápida industrialización envuelta en la creación de empresas y agencias paraestatales fue uno de los rasgos principales de la expansión de la intervención estatal en los procesos macroeconómicos¹⁵⁶, la cual fue diseñada para subsidiar las inversiones privadas y corregir las deficiencias del sector privado local.

¹⁵⁵ GORDILLO, Gustavo, “Estado y movimiento campesino en la coyuntura actual”, en *México ante la crisis*, vol. II, México, Siglo XXI, 1986, p.303.

¹⁵⁶ Tan solo en el gobierno de Manuel Ávila Camacho se crearon empresas estatales dedicadas a la producción en la industria pesada que son un buen indicador de la obligación que se creía que debía tener el Estado para promover la industrialización del país, industrias en las que se extendieron las inversiones y la actividad paraestatal en donde los inversionistas privados no eran capaces o no estaban dispuestos a invertir debido a los altos costos que implicaban y la poca rentabilidad que, percibían, podían obtener. Ejemplos de ello son la creación de las siguientes empresas: Altos Hornos de México; Fundiciones de Hierro y Acero; Aceros Esmaltados; Maquinas-Herramientas; Productora Ferretera Mexicana; Industria Eléctrica Mexicana, o algunas como: Sosa Texcoco (productos de Sodio); Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora; Cobre de México y, Compañía Carbonífera Unida de Pulúa, a las que se suman otras tantas creadas antes de 1940 como son: Petróleos Mexicanos (PEMEX, 1937); Comisión federal de Electricidad (CFE, 1937); así como Ferrocarriles Nacionales de México y CONASUPO. Véase, ERFANI, Julien E., *The paradox of mexican State. Rereading sovereignty from Independence to NAFTA*, Colorado, 1995, Lynne Rienner Publishers, pp.67-69.

2.1.8.- El debilitamiento del federalismo a través del proceso de centralización integrativa de la administración pública mexicana

El control del aparato corporativo en el país favoreció que la imposición de las restricciones económicas dictadas por los órganos financieros del Estado se realizara con plena autonomía y sin riesgos a la estabilidad política. La gobernabilidad autoritaria era la pauta que la presidencia de la República había logrado establecer al controlar también la competencia electoral y la vida parlamentaria anulándose la capacidad de veto de cualquier actor institucional.

En este contexto, el gobierno consolidó su autonomía respecto a la organización de las principales agencias gubernamentales y sus esquemas de funcionamiento y financiamiento internamente integrados y centralmente organizados, administrados y controlados. La combinación entre centralismo e integración reforzó el papel de la elite estatal debilitando el federalismo toda vez que redujo las oportunidades para que las burocracias subalternas o las clientelas de las organizaciones controlaran en las decisiones estratégicas.¹⁵⁷

Conforme la administración adquiría mayor importancia como órgano de gestión de las demandas sociales, el crecimiento de las dependencias administrativas se aceleró como nunca antes había ocurrido. Algunos autores observaron el crecimiento de la administración mexicana analizándolo desde una perspectiva en la que la administración se superpuso al ejército –pues el país, ya pacificado, no corría el riesgo de que surgiera algún movimiento o revuelta que amenazara la autoridad del Estado- y al partido –ya que la lucha real por el poder político se daba, indiscutiblemente, en su seno-. Además, la necesidad de la

¹⁵⁷ Para 1954 se presentó un panorama de dificultades financieras, por lo que el presidente Adolfo Ruiz Cortines adoptó una estrategia de crecimiento económico denominada “desarrollo estabilizador”, encargada a los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, la cual se diseñó para: restringir el gasto público y estimular el ahorro y las inversiones privadas. Conforme transcurrió el tiempo, López Mateos (1958-1964) y Díaz Ordaz (1964-1970) hicieron sentir de manera más aguda las restricciones al gasto, y la supervisión de la expansión del sector paraestatal se desarrolló de acuerdo a los dictados de dicho modelo. De 1958 a 1970 se promovió la estructuración de un aparato administrativo que otorgó a Hacienda un monopolio sobre la planificación económica y financiera de las agencias paraestatales. Hasta que se estableció la Secretaría del Patrimonio Nacional, los presidentes usaron ambas secretarías para crear el mito de la “planeación económica nacional”, con el cual se justificó el proceso de industrialización que se dio en beneficio de los empresarios, con los que el Estado estableció un pacto que, si bien no los incluyó como sector del partido, si les permitió crear sus confederaciones que, a la postre se erguirían como organismos de consulta del Estado. *Cfr: GONZÁLEZ Block, Descentralización, integración..., op. cit., pp.452-453.*

planificación de los asuntos públicos del país justificó la emergencia de un aparato administrativo para la gestión de los mismos.¹⁵⁸

Si el proyecto de modernización económica –basado en los modelos de sustitución de importaciones y el desarrollo estabilizador- se apoyó en la Secretaría de Hacienda, principalmente, la conducción de los asuntos políticos se organizó desde la Secretaría de Gobernación. La primera, se apoyó de organismos como el Banco de México o Nacional Financiera, para definir las estrategias económicas y financieras con las que habría de alcanzarse el crecimiento económico.¹⁵⁹

Como hemos dado cuenta hasta aquí, la administración pública en México adquirió un papel fundamental en el proyecto modernizador, pues la organización de las relaciones económicas en el Estado reforzó su importancia no sólo en el proyecto económico, sino en el mantenimiento de la estabilidad política y la gobernabilidad¹⁶⁰. En tanto que el aparato administrativo se hizo mas complejo empezó a programar y coordinar, además de volverse el canal privilegiado para la articulación de preferencias y la mediación de las demandas sociales.

Por su parte, la Secretaría de Gobernación fue la encargada de preservar el orden político interno del país, apoyada de los sindicatos, la Secretaría del Trabajo, los partidos políticos satélites, el control de los aparatos de seguridad y de la estructura corporativista y sus agremiados, y en los estados era la encargada de la nominación de los gobernadores.

¹⁵⁸ Así lo expone Roberto Moreno: “la fase del desarrollo del Estado de bienestar en México fue, por lo demás, causa y efecto del crecimiento de la administración pública federal centralizada y descentralizada o paraestatal. En el primer caso, su crecimiento es muy significativo. Así, de las ocho secretarías de Estado y los siete departamentos administrativos existentes en 1935 (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 31 de diciembre de 1935), se pasa a 16 y dos, respectivamente, en 1976 (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 29 de diciembre de 1976).” Véase: MORENO Espinosa, *op. cit.*, p.21.

¹⁵⁹ La Secretaría de la Presidencia se creó como una secretaria separada de Hacienda encargada de introducir en el aparato administrativo la estructura adecuada para la planeación, que no fue concebida como intermediadora entre Hacienda y otras secretarías y entidades que recibían recursos federales. Sin embargo, la creación de la Secretaría de la Presidencia –encargada de la planificación y las inversiones públicas, además de coordinar las políticas económicas gubernamentales- fue muestra de las rivalidades que se dieron en el seno de la burocracia federal en la que se empezaban a mostrar las incompatibilidades de la cultura política que se caracterizaba por una presidencia opuesta a la influencia liberal ortodoxa de quienes estaban al frente de la Secretaría de Hacienda.

¹⁶⁰ El Estado –comenta Moreno Espinosa-, asume un conjunto de responsabilidades que se concretan en el proyecto de nación que se desprende del ordenamiento jurídico fundamental: el constitucional, para lo cual se requiere un complejo organizacional, un conjunto de leyes, recursos, personal y un plan de acción integrado por programas sectoriales en los que se condensa la acción del sector público.” Véase: MORENO, *op. cit.*, p.32.

Para Isabelle Rousseau hubo dos facciones diferenciadas dentro de la elite política: los técnicos (o los expertos) y los burócratas políticos (los políticos de la administración pública)¹⁶¹, quienes, pese a sus propias confrontaciones, estaban al servicio de la autoridad presidencial, la cual las aprovechó para lograr la centralización del poder político e imponer un proyecto de alcance nacional.

El proyecto modernizador, basado en el esquema de vinculación técnico-burocrático que estableció un proceso de economía cerrada y proteccionista orientado al mercado interno y la protección de grupos empresariales locales, no fue fácil, por lo que se recurrió a mecanismos y acciones violentas y autoritarias, siendo necesario mantener la estabilidad política para evitar que las contradicciones causadas por el modelo desbordaran el descontento de los sectores menos favorecidos.¹⁶²

Así, el centralismo mexicano difundió y multiplicó el número de fuentes de poder nacional combinando el orden corporativo con el predominio técnico-burocrático. Los técnicos empezaron a hacerse de mayor influencia a partir del régimen de Ruiz Cortines, al promover la integración de la planta industrial con vistas a la sustitución de importaciones, cobrando gran importancia la idea de que la planeación de la actividad económica requería una organización más profesional y sistemática.

Dicho predominio se vio favorecido debido a que el presidencialismo –observa Rousseau– aisló a la administración de la presión partidista. Empero, su diversificación y su heterogeneidad entorpecieron la coordinación administrativa¹⁶³. Se suman a estas complicaciones la elevada tasa de crecimiento demográfico y la urbanización del país, por lo que el corporativismo no alcanzó a satisfacer las expectativas de los grupos representados en esa estructura, de modo que la presión ejercida sobre el sistema obligó a revisar los mecanismos reguladores de las políticas públicas.¹⁶⁴

¹⁶¹ ROUSSEAU, Isabelle, *México: ¿una revolución silenciosa?. 1970-1995 (Elites gubernamentales y proyecto de modernización)*, México, El Colegio de México, 2001, p. 69.

¹⁶² Estas funciones permitieron que los secretarios de Gobernación se hicieran de una amplia clientela política, de ahí que de 1946 a 1976 la mayoría de los candidatos del PRI a la presidencia de la República emanaran de ese cargo, sin embargo, pese a la importancia del puesto, los secretarios de Gobernación jugaron un papel instrumental en la búsqueda de otros fines, particularmente de tipo económico; de ahí que se presentaran disputas de poder en el seno mismo de los gabinetes presidenciales, pues los funcionarios de Hacienda habían logrado alcanzar un nivel de autonomía que les permitía implantar el programa ortodoxo que los caracterizó a partir de la primera presidencia civil que hubo en el país. *Ibid.*, p. 69

¹⁶³ *Ibid.*, p. 74.

¹⁶⁴ En particular tras el sexenio de Díaz Ordaz, que estuvo marcado por la violenta represión del movimiento estudiantil de 1968, se empezó a notar la erosión de los mecanismos tradicionales de legitimación del sistema,

La visión de los burócratas monetaristas impuso una dinámica en la que los presidentes Echeverría (1979-1976) y López Portillo (1976-1982), permitieron que el sector paraestatal drenará los ingresos públicos y subsidiaría a los inversionistas privados bajo el argumento de mantener bajas las tasas inflacionarias.¹⁶⁵

Mientras tanto, en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Miguel de la Madrid empezó a jugar un papel fundamental en el gobierno de López Portillo que lo llevó a posicionarse como el “tapado”, que a la postre sería el candidato a la presidencia para el sexenio de 1982-1988. El principal éxito de Miguel de la Madrid fue la elaboración del Plan Global de Desarrollo, el cual fue considerado como la prueba palpable de su aptitud para gobernar y subrayó su capacidad intelectual para definir políticas públicas que permitieran racionalizar la administración¹⁶⁶, sobre todo en función de la misión de López Portillo, la cual era administrar los desajustes provocados por el gobierno de Echeverría.

El plan fue concebido como una estructura racional de análisis que contenía elementos de juicio suficientes para fijar prioridades y elegir entre opciones, así como para establecer los objetivos del gobierno como metas concretas en el tiempo y el espacio, ordenando las acciones que permitirían lograrlos mediante la asignación correcta de los recursos, la coordinación, el control y la evaluación de los procedimientos para introducir cambios.¹⁶⁷

Tómese en cuenta que la SPP ya tenía un papel político sobresaliente que le permitió hacerse de una clientela política considerable, dado que el control de los recursos públicos que se ejercía desde ésta secretaría era fundamental para el presidente. La SPP era la encargada de supervisar el presupuesto de las agencias públicas, controlar la información sobre los programas y proyectos de las dependencias públicas; además las representaciones en los estados le permitieron no solo vigilar, sino coordinar los programas regionales y los gastos locales, de manera que el federalismo mexicano se centralizó aún más, absorbiendo incluso la clientela natural del secretario de Gobernación en los estados.

por lo que el sexenio de Luis Echeverría nace con la necesidad de realizar reformas en la conducción política. La administración de Echeverría, basada en el modelo del “desarrollo compartido”, buscó dotarse de los instrumentos adecuados para relegitimar el poder político, sin embargo, el sexenio echeverrista marcó el inicio de una severa crisis en el sistema político mexicano y el inicio de los fracasos económicos derivados del modelo económico adoptado a partir de 1970.

¹⁶⁵ ERFANI, *op. cit.*, p.98.

¹⁶⁶ ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 138.

¹⁶⁷ Véase: ANTOLOGÍA de la Planeación en México 1917-1985, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982. 9 Planeación Global y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982)*, México, SSP-FCE, 1985, p.19.

Con la publicación de Plan Global de Desarrollo el federalismo mexicano se volvió un elemento retórico del discurso presidencial; en el plan se vio por primera vez en mucho tiempo, que en un documento de carácter programático se hacía mención a la forma de organización gubernamental del Estado. En este plan, el federalismo se consideró como un esquema constitucional de concurrencia de facultades impositivas entre la federación y las entidades federativas y se planteó que la coordinación impositiva era la única solución a uno de los mas graves problemas del gobierno: la escasez de recursos.

2.2.- El resquebrajamiento del centralismo durante el régimen autoritario: 1982-2000

2.2.1.- Planeación democrática, descentralización administrativa y debilidad de las entidades federativas durante el régimen autoritario (1982-1988)

Cuando Miguel de la Madrid asumió la presidencia de México (1982) consideró que la crisis política del país era producto de la crisis económica heredada de los dos últimos gobiernos, y que el régimen político ya no estaba en condiciones de respetar los compromisos sociales y populares surgidos de la revolución mexicana, debido a que la gestión económica podía desembocar en crisis cíclicas.

Para hacer frente a esos retos, el gobierno de De la Madrid, basó su acción gubernamental en dos ejes fundamentales: uno, la denominada “planeación democrática”; y dos, la descentralización administrativa. La planeación democrática “fue establecida como uno de los siete principios rectores de su gobierno, por lo que desde el principio decidió otorgarle rango constitucional para “reforzar la capacidad del Estado y canalizar los esfuerzos hacia el desarrollo”¹⁶⁸. Además, en 1983 se estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), y su principal instrumento, el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

La cuestión de la descentralización administrativa llevada a cabo por De la Madrid se encuadra en el esquema de análisis planteado por González Block, en el sentido de que la descentralización adquirió un carácter integrativo al conducir hacia un cambio tendiente a que los grupos locales asumieran un “mayor” control sobre la totalidad o la mayoría de los recursos o decisiones que los vincularan con el gobierno nacional, pues la autoridad central delegaría poderes a unidades de “menor” jerarquía¹⁶⁹, por medio de una reforma centralmente iniciada.¹⁷⁰

¹⁶⁸ ROUSSEAU, *op. cit.*, p.165.

¹⁶⁹ Nótese que al referirnos a la noción de “menor” jerarquía estamos hablando de un contexto en el que la organización federal en México y sus prácticas se mantenían sumamente verticales, aun cuando constitucionalmente los tres órdenes de gobierno son iguales en términos jurídicos.

¹⁷⁰ GONZÁLEZ Block, *Descentralización, integración...*, *op. cit.*, p.455.

El PND¹⁷¹ 1983-1988 tenía como propósito la descentralización, y llevó a cabo una revisión y redistribución de las competencias entre las instancias de gobierno. Las acciones emprendidas para tal efecto fueron: la organización de sistemas de planeación democrática en cada una de las entidades federativas; la elaboración en cada entidad federativa de planes estatales que consideraran sus características particulares y fijaran una estrategia de desarrollo específica; el fortalecimiento del municipio; el establecimiento de Convenio Únicos de Desarrollo (CUD) orientados a dar respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas.¹⁷²

Las reformas emprendidas por De la Madrid y el énfasis en la planeación como un esfuerzo totalizador por parte de los tres órdenes de gobierno permitieron una mayor capacidad de gestión al gobierno federal, y sobre todo, un mayor control territorial. Este control se ejerció desde la SPP, la cual instaló a nivel regional los Comités para la Planeación del Desarrollo (COPLADES), mecanismos con los que se ejercería la administración y el control territorial por medio de sus delegados en los estados.

El esfuerzo por descentralizar la vida política nacional emprendido por De la Madrid reconoció la necesidad de la centralización política llevada a cabo por el régimen posrevolucionario, pues esta había sido la condición necesaria para la integración cultural y el impulso industrializador, sin embargo, esa tendencia había sido superada y sus posibilidades estaban agotadas. Así, en el PND se señalaba que la centralización se había vuelto un obstáculo para la realización del “proyecto nacional”, además de que impedía la democracia, profundizaba la desigualdad e imposibilitaba el desarrollo armónico de las distintas regiones del país.

Otro de los aspectos fundamentales del gobierno de Miguel de la Madrid fue la reforma al artículo 115 constitucional, con la que dejó una clara muestra de su vocación descentralizadora. Esta reforma incluyó una revisión y redistribución de competencias entre las distintas instancias de gobierno. Asimismo, para fortalecer su proyecto, De la Madrid

¹⁷¹ De acuerdo con la Ley de Planeación que entró en vigor en el año de 1984 en su artículo 21 establece que: “el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de toma de posesión del presidente de la República, y su vigencia no excederá el periodo constitucional que le corresponda” y “precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país”.

¹⁷² Plan Nacional de Desarrollo, en ANTOLOGÍA de la Planeación en México 1917-1985, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Volumen 10 Sistema Nacional de Planeación Democrática (1980-1982)*, México, SPP-FCE, 1985, p.483.

llevó a cabo una descentralización de la Administración Pública Federal con la cual se realizaría una profunda y permanente revisión de competencias y cuyo fin era equilibrar las facultades y funciones de los tres ámbitos de gobierno.

Con la reforma al artículo 115, De la Madrid estableció su compromiso de que los municipios contaran con fuentes de recaudación fijas e intocables de manera tal que pudieran suministrar los servicios públicos que por ley les correspondían, además de que se buscaba que consolidaran cierta autonomía política ante los gobiernos estatales. De esta manera, se descentralizaban recursos y se limitaba el poder de los gobernadores. Al respecto, Victoria Rodríguez señala que el gobierno delamadrista impulsó el pluralismo político a nivel municipal sobre todo por que los partidos de oposición habían alcanzado una representación significativa en ese nivel.

Estos cambios legales, administrativos e institucionales, realizados mediante el proceso descentralizador, se pensaron en función de dar más poder a los niveles inferiores de gobierno. Más allá de esto, la verdadera intención del gobierno fue recuperar algo de la legitimidad perdida en los años previos provocada por las crisis económicas; principalmente, la descentralización –política y administrativa- constituyó un esfuerzo por parte del régimen para mejorar su control del poder, es decir: “centralizar descentralizando”.¹⁷³

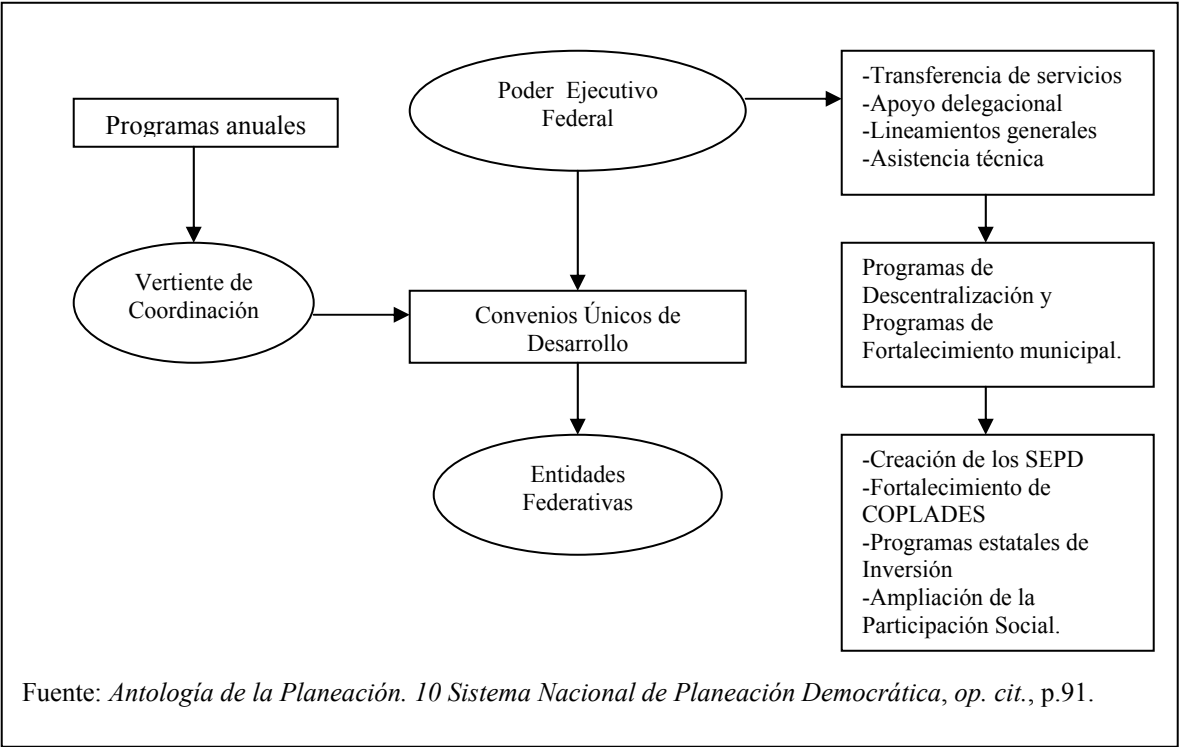
Signo de esta búsqueda de control político fue la organización de los Sistemas de Planeación Democrática en las entidades federativas. El instrumento para la implementación de la planeación a nivel estatal fue el Plan Estatal de Desarrollo, documento rector de la implantación del proyecto en las entidades, cuya función fue diagnosticar la situación económica y social de los estados, abarcando estrategias regionales y sectoriales, que dieran lugar a modificaciones legales forzosas en las legislaciones de cada una de las entidades federativas.

En el plano institucional la vinculación de la Planeación Nacional con la Estatal se llevó a efecto a través de los CUD's, en tanto que el COPLADE fue el mecanismo operativo de vinculación y coordinación intergubernamental. Además, el CUD se instituyó como el instrumento jurídico, administrativo, financiero y programático que conllevaría a la concertación de compromisos sobre diversas acciones de competencia concurrente y de

¹⁷³ RODRÍGUEZ, Victoria, *La descentralización...*, *op. cit.*, pp.26-27.

interés común entre los gobiernos nacional, estatales y municipales, que propiciaría la coordinación del desarrollo nacional.

La puesta en práctica de estos convenios de coordinación incluyeron, en una primera etapa, la transferencia a los estados de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como la integración del Sistema Nacional de Salud, que contemplaba la transferencia a los gobiernos estatales de los servicios de salud pública en los niveles preventivo y curativo. La coordinación a través de los CUD se estableció en el artículo 26 constitucional.



También en lo referente al desarrollo regional, las políticas descentralizadoras se propusieron utilizar el gasto público federal para revertir el desequilibrio mostrado de manera histórica en el país. En este sentido, se llevó a cabo la incorporación de los gobiernos estatales y municipales a la toma de decisiones acerca de la manera en que se ejercería el gasto público federal en las propias entidades federativas a través de los CUD's.

Las propuestas descentralizadoras de Miguel de la Madrid tenían también la intención de eliminar o por lo menos minimizar la burocracia central y la concentración de la población, la tardanza y la ineficiencia en algunos sectores del gobierno federal, la dependencia y debilidad financiera de los municipios, pues se sostenía que había llegado el

momento de “federalizar la vida nacional”. Todos los aspectos de las actividades del Estado que antes estaban obligados a centralizarse, se verían obligados a descentralizarse.

Por otro lado, este gobierno fue el primero en elaborar una propuesta de descentralización global, ya que en 1984 se expidió un decreto que ordenó a todas las dependencias federales a descentralizar, desconcentrar o reubicarse. A través del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, implantado en 1985, las dependencias federales debían de elaborar propuestas de desarrollo para los estados a fin de que compartieran con los gobiernos estatales la responsabilidad de tales programas.¹⁷⁴

De esta manera, se inició una nueva etapa en la forma en que se manejarían los asuntos públicos del país, ya que las políticas de concertación se convertirían en el esquema para implementar los programas gubernamentales. Todo ello, en un incipiente modelo de relaciones intergubernamentales propiciado por la naciente pluralidad de partidos de oposición en el ámbito municipal, lo que generó tensiones debido a que el poder de decisión debía ser utilizado en común por varias administraciones para resolver cuestiones de interés común.

Las autoridades federales reconocieron que el aparato del Estado no era aquella máquina “capaz de fijarse metas compatibles entre sí, y netamente jerarquizadas, y de perseguirlas efectivamente en medio de una práctica coherente”¹⁷⁵, por ello la descentralización de ciertos servicios para que fueran otorgados desde el ámbito de los gobiernos estatales. Parte de esta programa decretado por el presidente consistió en la transferencia de oficinas y personal de la ciudad de México a los estados, mediante programas que fueron coordinados por la SPP bajo su lógica clientelista.

¹⁷⁴ Por medio del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal se planteaba la necesidad de fortalecer el desarrollo regional ampliando y mejorando las infraestructuras regional. Por ejemplo, dentro de los programas de desarrollo establecidos en el PND, la Comisión Nacional de Zonas Áridas se trasladó a Saltillo, Coahuila; el Centro de Investigaciones Agrarias se instaló en Cuernavaca, Morelos; el Centro Nacional de Investigaciones e Infraestructura Hidráulica a la capital de Tlaxcala; además, el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) se ubicó en el estado de Aguascalientes. Destaca también el programa de descentralización educativa a través del cual se transferían a los estados la educación primaria y la capacitación de los profesores mediante una serie de acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales para facilitar la transferencia de recursos materiales y financieros para la administración de los servicios educativos. Para un análisis exhaustivo de las políticas descentralizadoras efectuadas a lo largo del sexenio 1982-1988 véase: ZICCARDI, Alicia y Carlos Martínez Assad, “Propuestas de descentralización del Estado mexicano”, BAZDRECH, Carlos y Nora Lustig (comps.), *México auge, crisis y ajuste*, México, FCE, 1992, pp.414-443, en el que estudian el curso que siguieron estas políticas, destacando la política urbana y la educativa.

¹⁷⁵ TIMSIT, *op. cit.*, p.12.

Este programa se agudizó por las limitaciones propias del proceso de planeación y presupuestación del desarrollo, pues en muchas ocasiones no existieron criterios para la canalización de los recursos hacia las necesidades locales, máxime la centralización que persistía en las decisiones con una reducida injerencia de los niveles estatal y municipal.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS PÚBLICOS POR JURISDICCIÓN DE GOBIERNO TOMANDO LAS PARTICIPACIONES COMO ÁMBITO FEDERAL HASTA 1988.			
Año	Federación	Estados	Municipios
1983	88.9	10.1	1
1984	86.2	12.3	1.5
1985	85.2	12.6	1.6
1986	87.3	11.1	1.6
1987	88.5	10.1	1.4
1988	90.1	7.9	2

Fuente: CABRERO Mendoza, Enrique (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1998, p.134.

La elite en el poder tuvo que pagar un alto costo en términos de su legitimación nacionalista debido a la situación de crisis económica padecida por el país y la nueva orientación que redujo considerablemente el papel del Estado, el cual era considerado más como una carga para el desarrollo económico nacional¹⁷⁶. Por otro lado, la concentración de ingresos en el gobierno federal y la insuficiente estructura recaudatoria local limitaba la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para responder a la ampliación de la infraestructura y la creciente demanda de servicios públicos básicos, por lo que en buena medida se han tenido que efectuar con inversión federal o deuda pública.

No se puede pasar por alto que los cambios generados en el seno de la administración de De la Madrid habían llevado al agotamiento del modelo de sustitución de

¹⁷⁶ Veamos algunos datos de Moreno Espinosa quien señala que: “En la década de los años cincuenta el tamaño del Estado y el gobierno en México continuaban en ascenso. El Directorio de Instituciones descentralizadas, preparado en 1959, daba cuenta de un total de 167, esto es, poco más de 50% en relación con el padrón levantado en 1947. durante el sexenio encabezado por José López Portillo (1976-1982) el número de entidades paraestatales llegó a 10.13. en este periodo se llevó a cabo la depuración del sector: del 13 de enero de 1977 al 15 de octubre de 1982 el número se redujo a 912 debido a que se suprimieron 290; 90 estaban en proceso de extinción; 18 en vías de regularización; y 95 estaban en vías de retirarse [y añade] finalmente, en relación con el proceso de privatización de entidades paraestatales –desincorporación, como se le ha denominado en México-, la dimensión del Estado y su impacto es altamente significativo si tomamos en cuenta que en 1982 participaba en 63 ramas de la actividad económica, en 45 de las cuales lo hacía de manera intensiva. Desde entonces, el Estado se había retirado completamente de 30 ramas y en 1993 había enajenado, liquidado, fusionado, transferido o extinguido 977 entidades paraestatales. Hacia 1997 su número no llegaba a 200”. Véase: MORENO Espinosa, *op. cit.*, pp.30-31.

importaciones ya que instrumentó una política económica sobre bases enteramente nuevas, y en más de un punto, antagónicas al modelo anterior. La apertura del país al mercado mundial y el fomento a la inversión extranjera directa contrastan con la anterior política de desarrollo “hacia adentro”, de inversión abrumadoramente nacional.¹⁷⁷

PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL POR ENTIDAD HASTA 1988.						
Entidad	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Aguascalientes	0.67	0.81	0.67	0.64	0.68	0.92
B. C.	2.22	2.42	2.27	2.44	2.51	2.48
B. C. S.	0.72	0.89	0.71	0.89	0.74	0.61
Campeche	2.01	1.79	4.48	7.33	6.00	4.68
Colima	0.81	1.21	0.89	1.39	1.13	0.76
Chiapas	2.93	3.15	2.78	2.62	2.32	2.19
Chihuahua	2.21	1.87	2.09	2.10	2.18	2.23
D. F.	25.74	33.13	24.25	29.13	27.29	26.12
Durango	1.14	1.20	1.01	1.04	1.05	1.04
Guanajuato	1.78	1.74	1.93	1.91	2.09	2.03
Guerrero	2.12	1.77	1.99	2.06	1.99	1.78
Hidalgo	1.85	1.65	2.23	1.65	1.72	1.72
Jalisco	4.00	3.61	3.45	4.16	3.76	3.80
México	5.99	5.42	6.20	3.47	5.52	5.77
Michoacán	5.76	4.76	5.25	4.03	5.26	5.49
Morelos	0.69	0.78	0.87	0.72	0.83	0.94
Nayarit	0.67	0.74	0.79	2.21	0.70	0.81
Nuevo León	5.30	3.16	3.59	1.75	2.85	3.19
Oaxaca	1.93	2.14	1.96	1.98	2.55	3.26
Puebla	1.97	2.10	2.23	1.60	1.99	2.09
Querétaro	1.34	1.10	0.88	0.63	0.85	0.93
Quintana Roo	0.85	0.84	0.68	0.89	0.70	0.83
San Luis Potosí	1.67	1.66	1.67	1.29	1.18	1.43
Sinaloa	2.75	1.93	2.61	2.35	2.20	1.89
Sonora	2.49	2.18	2.46	2.27	2.71	3.54
Tabasco	4.58	4.00	4.84	4.30	3.89	3.68
Tamaulipas	2.95	2.74	3.28	3.28	2.99	2.73
Tlaxcala	0.48	0.56	0.56	0.55	0.54	0.63
Veracruz	8.00	6.64	9.03	7.24	7.86	8.35
Yucatán	1.17	0.99	1.15	1.15	1.14	1.00
Zacatecas	0.84	0.83	0.79	0.79	0.74	0.81
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: INAP, *Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda pública*, México, 1997.

Las bases del nacionalismo revolucionario se habían definido –de acuerdo con José Antonio Crespo- a partir de las siguientes creencias y actitudes:

¹⁷⁷ CRESPO, José Antonio, “Crisis económica, crisis de legitimidad”, en BAZDRECH y Lustig, *México auge...*, *op. cit.*, pp.15-33.

1) una profunda desconfianza hacia las grandes potencias, y hacia Estados Unidos; 2) la creencia en la nacionalización como un instrumento para limitar la propiedad de la tierra, el control de los recursos naturales y la capacidad de concentrar (ejemplificada en el sistema ejidal, el control político sobre la industria petrolera y las restricciones a la inversión extranjera); 3) un Estado fuerte e inversionista cuyas raíces revolucionarias y amplio soporte popular legitiman sus extraordinarios poderes y; 4) una gran dependencia del concepto de “identidad nacional” que, con una fuerte carga emocional se constituye en una inextinguible fuente de poder político.¹⁷⁸

La etapa de las políticas de ajuste y estabilización económicas con las que el gobierno federal pretendía sanear las finanzas públicas y estabilizar los indicadores macroeconómicos ahogaron las reformas de 1983-1984, con lo que quedaron prácticamente suspendidas apenas iniciada su aplicación. Así, en este contexto poco halagüeño debido a la situación económica, De la Madrid dio paso al reconocimiento de los primeros gobiernos de oposición en algunos municipios en ciertos estados de la República, en donde la crisis de legitimidad del sistema político marcaría el cambio en el funcionamiento del mismo, mismo al que el siguiente gobierno hizo frente con mano dura para conservar las riendas del control político apegadas a esquemas autoritarios.

2.2.2.- El declive de la gobernabilidad autoritaria (1988-2000): hacia un cambio en la gobernabilidad y el federalismo en México

El sexenio de 1988 que encabezó el presidente Carlos Salinas de Gortari inició una nueva etapa en la vida política de México, pese a cierta continuidad con los gobiernos anteriores de López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) respecto a la situación de crisis económica y el desgaste de las instituciones políticas.¹⁷⁹

La manera en que el presidente Salinas gobernó le aseguró cierto control sobre las estructuras tradicionales de su partido, pero a un alto costo. La falta de legitimidad con la que Salinas arribó al poder añadió un elemento más que lo motivó a ejercer una política que

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ Las crisis económica y política que el país empezó a experimentar a partir de la segunda mitad de la década de los 70's es reflejo del desgaste de los tres pilares del autoritarismo mexicano: el presidencialismo, el monopartidismo y el corporativismo; así como las evidentes limitaciones del modelo económico y social instaurado por los regímenes priístas. Al respecto, véase: DAMM, Arturo, “El sistema político mexicano: fin de ciclo”, en *Este País*, num. 65, agosto, 1996, pp.48-52.

le permitiera ser el centro de las decisiones más importantes para el país, y le garantizara una eficacia que evitara que se cayera en un escenario de ingobernabilidad.¹⁸⁰

El deterioro de la capacidad del Estado mexicano para satisfacer a los sectores de la sociedad que habitualmente le habían respaldado, y la multiplicación y extensión del aparato administrativo que pasó a ser el actor privilegiado para canalizar las demandas sociales, se transformó en un lastre para el proyecto salinista por su crecimiento irracional. Por ello se decidió emprender una reforma del Estado, dentro de la cual, la reforma administrativa fue un factor central para descentralizar estructuras y conservar una gran capacidad de decisión manteniendo e incrementando su poder.¹⁸¹

Ante dicho escenario, Jenaro Villamil señala que el gobierno de Salinas enfrentó importantes retos para poder gobernar que consistían en: a) ganar la presidencia desde el ejercicio mismo del poder, teniendo como precedente el desgaste acumulado de la institución presidencial; y b) emprender una magna tarea de acercamiento-reforma hacia el

¹⁸⁰ En la elección de 1988, en la que se emitieron más de 19 millones de votos son ilustrativos de esta falta de legitimidad, pues a pesar de la agitación política vivida desde un año antes de las elecciones, con la escisión en el PRI por la creación de la Corriente Democrática y la salida de Cuauhtémoc Cárdenas de dicho partido, la abstención tuvo un índice de 48%, según los resultados oficiales. Respecto a los distintos candidatos, los resultados finales fueron los siguientes: el candidato del PRI, obtuvo 9.6 millones de votos (50.36%) de votos; Cárdenas 5.9 millones (31.12%); y Manuel Clouthier 3.2 (17.17%). En lo que respecta a la Cámara de Diputados, el PRI obtuvo una ligera mayoría de curules, al obtener 260 contra 240 de la oposición, y 60 de 64 escaños en el Senado. Fuente: www.ife.org.mx.

¹⁸¹ La reforma del Estado desde una perspectiva *económica* conlleva a la inserción del país en una economía globalizada, de creciente interdependencia global, cuyos equilibrios económicos y políticos se modificaron ante la caída del bloque socialista. La mayor parte de las interpretaciones sobre las causas de la crisis económica que conducen a la reforma del Estado se sustentan en la crisis del Estado Benefactor, apoyado por políticas económicas keynesianas. Desde una perspectiva política, la reforma del Estado representa la “refundación” del Estado mexicano, puesto que las reformas económicas del Estado significaron el abandono del estatismo nacionalista surgido de la Revolución, por la adopción de planteamientos ligados al liberalismo clásico a través de la recuperación del papel del mercado, dejando al Estado, de manera gradual, la responsabilidad de la provisión de satisfactores básicos. Desde una perspectiva *social* la reforma del Estado es un tema singularmente complejo y en el que existe mucho menos acuerdo. En este caso, se percibe un equilibrio entre las posturas que buscan que la intervención estatal no lleve al intervencionismo excesivo del pasado reciente ni al Estado mínimo propuesto al comenzar los ochenta. En general, la perspectiva social está muy ligada a la reforma política pues en la medida en que se promueva y garantice la participación de la diversidad de actores sociales y sus demandas se establece una participación corresponsable de los ciudadanos en los asuntos públicos. Y desde una perspectiva *administrativa* considera que las grandes transformaciones materiales han empujado al Estado hacia un nuevo papel, al modificar las relaciones entre la sociedad y el Estado. Desde la perspectiva administrativa pueden distinguirse tres momentos en las reformas recientes del Estado: a) en el primero se registra la transformación del papel del Estado; b) durante el segundo, hay una reestructuración y la reducción del sector público, y c) en el tercero, determinan los recortes en la asignación de personal. Véase: FLORES Alonso, Ma. De Lourdes, *Reforma del Estado y Reforma administrativa*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LVIII Legislatura, mayo de 2003.

partido oficial para convertirlo de nueva cuenta en una maquinaria eficiente de legitimación y control políticos.¹⁸²

Salinas de Gortari condujo un periodo clave para el país, en el que la estabilidad y el control característicos del régimen político mexicano no estaban garantizados, en el que necesitó de una nueva fórmula política para renovar el pacto entre la elite política y la sociedad mexicana y en el que la participación de la sociedad civil, fuera de las estructuras corporativas, fue uno de sus elementos. Pero las reformas salinistas tuvieron una fuerte dosis de autoritarismo que al final de su sexenio deterioró a la institución presidencial.

Si Salinas sentó las bases de la gobernabilidad, lo hizo por encima de las instituciones y del federalismo y aprovechando las reformas emprendidas por De la Madrid en materia municipal para debilitar a los estados. Sin embargo, el costo fue que el control presidencial centralizado se fracturara, a la par que la competencia electoral provocó un cambio en la gestión y el suministro de los servicios públicos, debido a las primeras victorias de la oposición en la arena electoral.

Por ello, para legitimarse, Salinas recurrió a una retórica democratista ejerciendo lo que Marcelo Cavarozzi denomina como una represidencialización¹⁸³ tendiente a ejercer una reconcentración del poder político en el presidente y a fin de revertir el proceso de desorden político que se agudizó a partir de la segunda mitad de la década de los 80's, influido por la pérdida de capacidad gubernamental para afectar el curso de los procesos económicos y sociales.

Otra medida que Salinas realizó fue el ataque frontal contra la corrupción de ciertos grupos¹⁸⁴, presentándose como un reformista que buscó restaurar la legitimidad electoral dañada por los cuestionamientos a su triunfo en 1988. Su retórica proclamaba el fin del

¹⁸² VILLAMIL, Jenaro, *Ruptura en la cúpula*, México, Plaza y Valdés Editores, 1995, p. 35.

¹⁸³ CAVARROZI, Marcelo y Sergio Berenztein, "Post Scriptum", en CAVARROZZI, Marcelo (coord.), *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, México, Juan Pablos Editor-Flasco, 1997, pp.175-176. La motivación de Salinas se debió, como lo ilustra el propio Cavarozzi, al deterioro de la matriz estado-céntrica mexicana.

¹⁸⁴ Entre aquellos personajes que se vieron afectados por esta política salinista estaban: Agustín Legorreta, uno de los gigantes financieros de la época; también atrincheró a líderes sindicales como Joaquín Hernández Galicia "la Quina" y Salvador Barragán Camacho, del poderoso sindicato petrolero; Carlos Jongitud Barrios, del sindicato de maestros; o narcotraficantes como Félix Gallardo; el ex jefe de policía Miguel Nazar Haro y José Antonio Zorrilla Pérez, entre otros. Véase: MORRIS D. Stephen, *Political reformism in Mexico. An overview of contemporary mexican politics*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1995, p., 89.

sistema de “un solo partido”, prometiendo garantizar, en adelante, elecciones libres, abiertas y competitivas.¹⁸⁵

Para ello, Salinas promovió tres reformas a las leyes electorales del país. La primera de ellas en 1990, culminó con la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales (COFIPE). Con esta reforma se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), que se encargaría de la organización de las elecciones, así como la creación de un tribunal electoral encargado de atender las quejas de fraude; y por último, se realizó una ambiciosa modificación al registro electoral.¹⁸⁶

Por medio de estas reformas, Salinas consiguió parcialmente su objetivo de mostrarse como un reformista y demócrata, pues su política de apertura política, mejor conocida como *concertación*, ensanchó los espacios para la oposición, principalmente al PAN. Stephen Morris ilustra esta política con el hecho de que Salinas negociara con los líderes panistas la firma del Compromiso Nacional por la Legitimidad y la Democracia, con lo que este partido cedió en su posición de agredir al gobierno de Salinas, sentando las condiciones para futuras negociaciones.¹⁸⁷

El acercamiento entre el gobierno de Salinas y el PAN facilitó al primero conseguir algunos acuerdos legislativos en materia política y económica. A cambio de su apoyo al gobierno, el PAN exigió el reconocimiento de sus triunfos electorales.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Salvo la reforma electoral el proyecto de reforma del Estado salinista centró sus propuestas en la modificación de las relaciones del Estado con la sociedad, redefiniendo la forma en que éste intervenía en aquella, con poco énfasis en la organización del régimen político reflejado en la ausencia de propuestas concretas en materia de federalismo.

¹⁸⁶ Wayne Cornelius destaca entre las contribuciones más significativas de las reformas de 1993 las siguientes: a) que se establecieron por primera vez topes para las contribuciones individuales y corporativas en las campañas electorales; b) se aumentó considerablemente la representación de los partidos de oposición dentro del Senado, el cual duplicó su tamaño garantizando que la oposición controlará al menos una cuarta parte de éste, en comparación con los 3 de 64 escaños que poseía hasta el momento de la reforma; c) el incremento en el acceso a los medios de comunicación para la oposición; d) el reconocimiento de los observadores nacionales en la vigilancia de los comicios; y e) la posibilidad de que aquellas personas con padres no nacidos en México pudieran postularse a la presidencia, pero sólo hasta las elecciones del año 2000. Sin embargo estas reformas, señala Cornelius, no fueron suficientes para muchos sectores de la oposición que argumentaban, no iban lo suficientemente lejos como para garantizar condiciones de competencia equitativas, principalmente porque las reformas de 1993 no nivelaban los límites a las contribuciones por lo alto que éstas continuaban siendo. Véase: CORNELIUS, Wayne, “La transición inconclusa de México hacia la democracia”, en *Este País*, num. 35, febrero 1994, pp. 23-29.

¹⁸⁷ MORRIS, *Political reformism...*, op. cit., p. 90.

¹⁸⁸ A pesar de la “apertura” el PAN continuó sufriendo los intentos de fraude o desestabilización electorales por parte del PRI en las elecciones estatales como fue en: San Luis Potosí (1991), Guanajuato (1991), Veracruz (1992), Tabasco (1992), Michoacán (1992) y Yucatán (1993). Más adelante, el PAN consiguió, por la vía de la *concertación*, la gubernatura de Guanajuato. Tras la agitación y los conflictos poselectorales de

Con estos triunfos de la oposición se inicia -apuntan Alonso Lujambio y Mauricio Merino- la llamada “vía centripeta” o “vía federalista” a la transición. Sin soslayar la importancia que tienen para el cambio político en nuestro país, estos triunfos a nivel estatal, no deben ser sobrevalorados como el factor decisivo o detonante de la transición mexicana, pues como indica José Luis Velasco, antes que hablar de una vía federalista hacia la transición podríamos hablar también de una “vía municipalista” o una “vía congresista” hacia la democracia.¹⁸⁹

2.2.3.- La reforma del PRI en la apertura al federalismo y la gobernabilidad autoritaria.

Como hemos explicado, el control político territorial fue ejercido por medio del PRI, ya que el acceso a los cargos públicos y de representación política no podía lograrse sino era por la vía del mismo. Las estructuras corporativas del partido eran el instrumento más eficaz para este fin. Pero el desgaste de éstas y la falta de credibilidad del régimen priísta obligó a que se impulsaran ciertas reformas que lograran desplazar a las estructuras tradicionales del partido, esto es, a las corporaciones.

Salinas comprendió la necesidad de realizar una reforma del PRI que rompiera con la inercia del partido *cuasi* único como instrumento del gobierno, tarea harto complicada, pues como indican Victoria Rodríguez y Peter Ward, la distinción no era fácil, pues la fusión entre ambas instituciones motivaba a que en amplios círculos se hiciera referencia al PRI como el *partido oficial*.¹⁹⁰

1991 en la entidad, el 30 de agosto de ese año, Ramón Aguirre Velásquez, gobernador electo priísta, decidió no presentarse a tomar protesta como mandatario constitucional. Como resultado de la presión ejercida desde el centro, del descrédito por su presunta participación en un fraude multimillonario en la Lotería Nacional, de la que fue director general, y cuyos fondos se le acusó de haber usado para financiar su campaña. Guanajuato se volvió así, en el segundo capítulo de los interinatos, en los que se hacía evidente una negociación entre el gobierno federal y el PAN. Finalmente en 1992, el PAN obtiene la gubernatura de Chihuahua de la mano de Francisco Barrio. Véase: *La Jornada*, lunes 27 de junio de 1994, p. 8; y, RODRÍGUEZ E., Victoria (ed.), *Opposition Government in México*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1995.

¹⁸⁹ VELASCO Cruz, José Luis, *El debate actual sobre el federalismo*, México, Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999, p. 82. Pese a la centralidad que Lujambio otorga a los triunfos electorales de oposición a nivel de los estados, los triunfos de la oposición se iniciaron en el ámbito municipal. Por ejemplo, para el año de 1988 señala que apenas un 3% de la población mexicana vivía en municipios gobernados por partidos distintos al PRI; para 1990 la cifra llegó al 10.45%; y en 1992, al 14.4%.

¹⁹⁰ Asociación que no resultaba ser tan obvia como se aceptaba, por lo que la reforma tampoco resultó ser tan sencilla de ejecutar. A pesar de que, como apunta Dale Story: “el partido es una institución altamente crítica que sirve a la rama ejecutiva de gobierno, en particular a la oficina de la presidencia... el PRI otorga al presidente la legitimidad política necesaria, el aura simbólica de la revolución, y la maquinaria para efectuar campañas, ganar elecciones y mantener el contacto con las masas”. Por tal motivo, para emprender sus

La debacle electoral y las escisiones más importantes presentadas en el seno del partido acentuaron las divisiones existentes entre los llamados “dinos” y los “tecnócratas” del partido. El grupo tecnócrata provocó severos desplazamientos entre los grupos y camarillas de la vieja clase política priísta, pues consideraban que el corporativismo y sus estructuras de control y gestión ya no se ajustaban a las necesidades de legitimación del nuevo grupo gobernante.

Las corporaciones priístas actuaron en contra del federalismo al desplazar y distorsionar la representación territorial. Dicho autor señala el hecho de que a pesar de que las corporaciones priístas se llaman *confederaciones* -Confederación Nacional Campesina (CNC); Confederación de Trabajadores de México (CTM); Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)- poseen una fuerte estructura centralizada que, al formar parte de los famosos tres sectores del partido tenían acceso importante en *cuotas* para los puestos de elección popular.¹⁹¹

Para desplazar a las corporaciones y tener el control del partido, Salinas designó a Luis Donald Colosio como presidente nacional del PRI, quien instalado en la dirigencia partidista permitió cierto juego democrático al interior del partido teniendo especial cuidado en no repetir los errores que habían provocado la ruptura de 1988, por medio del discurso de la “disciplina partidista”.¹⁹²

En 1990, durante su XIV Asamblea Nacional el PRI delineó los principales puntos de su reforma.: a) consulta a las bases para la elección de candidatos a puestos de elección popular; b) respeto a las corrientes internas; c) un manejo transparente de los recursos económicos disponibles; d) diferenciación y complementación entre las actividades del

reformas Salinas necesitó en primera instancia consolidar su control sobre la maquinaria de su propio partido, la cual le era ajena y hasta se encontraba alejada de la nueva clase gobernante. RODRÍGUEZ E., Victoria y Peter M. Ward, “Cómo distinguir entre PRI y gobierno en México”, en *Este País*, num. 52, julio 1995, pp.2-14.

¹⁹¹ Las corporaciones incluso llegaban a enviar a los candidatos que habrían de representar a los distritos y estados de la república, y como consecuencia, los diputados no eran responsables ante su distrito sino ante la dirigencia nacional del PRI, de la que dependían las carreras políticas. Véase: VELASCO, *op. cit.*

¹⁹² Jenaro Villamil apunta que por medio de la reforma se pretendía: la desaparición de los sectores, pues la vieja maquinaria corporativa, se reconocía, ya no era funcional a los intereses del partido, pues deterioraba a éste y generaba un descontento en la sociedad; la movilización partidista, motivada por la desarticulación organizativa que distinguía al partido, buscó constituir órganos seccionales del partido en todo el país. A este objetivo se encontró una fuerte resistencia en los estados y el Distrito Federal, pues los gobernadores se opusieron fuertemente a organizar estos órganos; por último, se buscó un acercamiento y un distanciamiento con ciertas corrientes internas provocados por el temor a una nueva escisión entre los militantes del partido. VILLAMIL, *Ruptura...*, *op. cit.*, pp.44-45.

partido y las del gobierno; e) creación de una nueva estructura de cuadros; y f) creación de un órgano colegiado para la elección de candidatos a ocupar los principales cargos partidarios en todo el país.¹⁹³

2.2.4.- Centralización y gobernabilidad autoritaria: la debilidad fiscal de los estados.

La naturaleza de las relaciones fiscales en un sistema federal posee elementos de carácter técnico e instrumental que son de suyo complejos y que son materia de otra investigación en sí. En México, la centralización de los recursos públicos ha sido un reflejo de las relaciones de fuerza, en las que las autoridades federales asumen el control sobre la recaudación, la distribución y la aplicación de los recursos públicos.

En este apartado, haremos una breve descripción de los principales elementos que han hecho de la recaudación fiscal un signo de la debilidad de las entidades federativas. Este aspecto del federalismo es importante, debido a que con el arribo de una pluralidad de fuerzas políticas en las diversas instancias de representación ciudadana y ejecutivas, tanto a nivel estatal como a nivel municipal han servido para alterar las relaciones fiscales. Desde 1989, los partidos políticos representados en los gobiernos estatales y congresos estatales y en el Congreso de la Unión modificaron las fórmulas de distribución de los recursos públicos.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) son los principales instrumentos que regulan las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en materia de ingresos públicos. Además, mediante éstos, los que estados y municipios participan de la recaudación federal y se adhirieron voluntariamente a convenios con la Secretaría de Hacienda, a través de los cuales los estados suspenden o derogan múltiples impuestos de tipo directo que la federación les resarce por vía de los llamados impuestos participables, en un marco normativo-institucional de relaciones fiscales que resultó en una excesiva concentración de la recaudación en el ámbito federal.

¹⁹³ INSTITUTO de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, *Décimo cuarta Asamblea del Partido Revolucionario Institucional. Ensayos de Interpretación*, México, IEPES-PRI, 1990, p. 73.

En el período 1980-1992 la distribución promedio de los ingresos entre los tres órdenes de gobierno fue bastante asimétrica: 81.6% correspondió al gobierno federal, 15.4% a las entidades federativas, mientras que a los municipios les correspondió apenas un 3%¹⁹⁴. Aunque se puede apreciar que la participación de estados y municipios se incrementó, el peso del gobierno federal siguió siendo muy alto. De hecho, es importante destacar que el grueso de los ingresos estatales y municipales provienen de las participaciones del gobierno federal.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESOS POR ÁMBITOS DE GOBIERNO			
Año	Federal	Estatal	Municipal
1970	86.4	12.0	1.6
1975	90.1	8.6	1.3
1980	89.4	9.4	1.1
1985	82.6	15.0	2.4
1991	81.1	15.5	3.4
1992	73.6	21.9	4.5

Fuente: ORTEGA Lomelín, *op. cit.*

Pese a que el SNCF sirvió para evitar la doble tributación y avanzar en la administración y colaboración impositiva entre los tres órdenes de gobierno, y para aumentar los ingresos tributarios del gobierno federal debido a que: la fórmula de distribución de participaciones ha sido ineficiente e inequitativa; ha limitado también las potestades tributarias de los estados. De la Recaudación Federal Participable (RFP), el monto total que conforma el Fondo General de Participaciones (FGP) ha oscilado un 20%, reteniendo el gobierno federal alrededor del 80% de los recursos.

Esta debilidad financiera constituye uno de los elementos que no sólo merman la capacidad financiera de las entidades federativas, sino que afectan la capacidad política de las autoridades estatales y municipales ante el gobierno federal.

Otras críticas que se han hecho del SNCF tienen que ver con la falta de transparencia, pues como argumentó el entonces gobernador de Chihuahua, Francisco Barrio (1992-1998), “los gobiernos estatales no tienen acceso a la información referente al monto total de las recaudaciones hechas por el gobierno federal en sus respectivos

¹⁹⁴ ORTEGA Lomelín, Roberto, “Federalismo fiscal en México”, en *Federalismo y Desarrollo*, México, Banco Nacional de Obras Públicas, 1995, año 9, num. 52, noviembre-diciembre, p. 59.

estados”¹⁹⁵. Los gobiernos de los estados no podían saber con precisión a cuánto ascendía el gasto ejercido por el gobierno federal en cada entidad, debilitando la capacidad de control y vigilancia de las autoridades estatales.

La discrecionalidad es otro elemento que debilitaba a las entidades federativas, dados los montos excesivos de ingresos fiscales, que no tenían asignado un destino previamente establecido y que podían ser asignados a cualquier entidad federativa en cualquier tipo de obra. Al respecto, Carlos Medina Plascencia, cuando fue gobernador de Guanajuato (1991-1997), demandó reglas claras y una distribución más equitativa de los recursos que la Federación asigna a los estados y lamentó:

...no tener acceso a la información de cuánto se distribuye y qué se distribuye a cada estado [...] lo ideal sería que supiéramos cuánto nos corresponde a cada estado, en base a qué variables, a qué factores se aplica la distribución, no sólo las participaciones, porque ahí está más o menos claro.¹⁹⁶

De acuerdo con Fausto Hernández “las fórmulas de distribución se basan en impuestos asignables que no representan la potencialidad total de recaudación por parte de los estados. Además la información de este tipo de impuestos no es oportuna”.¹⁹⁷ Pues dichos impuestos representan tan solo el 11.9% de la recaudación federal.

Por último, Francisco Barrio criticó el SNCF por el problema de la inequidad. Según él, “en 1994 hubo estados que recibieron 182.38 pesos por habitante, mientras que otros recibieron 1954.28”¹⁹⁸. Hernández coincide en el señalamiento de Barrio ya que la fórmula establecida en el SNCF favorece en mayor medida a los estados “ricos”, ya que un incremento en su recaudación representa un mayor porcentaje que el incremento en recaudación proveniente de un estado pequeño.¹⁹⁹ Por ello, Alberto Díaz Cayeros ha señalado, que el sistema de participaciones no ha cumplido con su objetivo de equidad e igualdad entre los estados, sino que ha reforzado los desbalances regionales, e indica:

Los datos del sistema de participaciones muestran que existen sesgos consistentes a favor de ciertos estados. Pero también los datos económicos de cada estado muestran que las necesidades de cada estado son diferentes. Hay estados para los que las participaciones constituyen casi el 90% de sus

¹⁹⁵ VELASCO, *op cit.*, p. 49.

¹⁹⁶ Véase: *Proceso*, no. 933, 19 de septiembre de 1994, pp.24-25.

¹⁹⁷ HERNÁNDEZ Trillo, Fausto, *Federalismo fiscal en México: ¿Cómo vamos?*, México, CIDE, 1998, cuaderno de trabajo num. 85., p. 16.

¹⁹⁸ VELASCO, *op cit.*

¹⁹⁹ HERNÁNDEZ Trillo, *op. cit.*

ingresos, mientras que para otros son tan solo la mitad. Pero hay estados que reciben por inversión pública federal hasta 150% de sus participaciones.²⁰⁰

Como hemos visto, las relaciones entre el gobierno federal y los estados pueden ser analizadas a partir de dos indicadores que muestran la capacidad y la autonomía de los segundos, en relación con el primero: el ingreso y el gasto públicos²⁰¹. En el cuadro siguiente vemos la capacidad de gasto de los tres órdenes de gobierno de modo que podamos completar nuestra visión de las capacidades de ingreso-gasto de los estados:

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE GASTO POR ÁMBITOS DE GOBIERNO			
Año	Federal	Estatal	Municipal
1987	89.2	8.3	2.5
1988	90.3	7.8	1.9
1989	82.5	14.2	3.3
1990	82.3	13.7	4.0
1991	77.6	17.2	5.2
1992	79.3	17.2	3.5

Fuente: ORTEGA Lomelín, *op. cit.*

En términos generales, en las relaciones fiscales los gobiernos centrales ejercen un enorme control sobre los gobiernos subnacionales. Pese a que México ha iniciado procesos de descentralización en algunas áreas de política pública, como educación y salud, el gobierno nacional retiene la capacidad de definir las principales líneas normativas y de planeación de estas políticas públicas²⁰². Además, con estos programas de descentralización

²⁰⁰ DÍAZ Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Fundación Friederich Nauwmann-CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 14.

²⁰¹ Distintos acercamientos a esta cuestión consideran entre otras cosas, las previsiones constitucionales, el grado de control político y administrativo de las autoridades centrales sobre los gobiernos subnacionales, la tradición de la disciplina fiscal en su conjunto, el grado de desarrollo del mercado financiero del país y la presencia o ausencia de desequilibrios fiscales macroeconómicos. Véase: TER-MINASSIAN Teresa y Jon Craig, "Control subnational government borrowing", en TER-MINASSIAN, *Fiscal federalism...*, *op. cit.*, p. 157.

²⁰² En materia educativa la administración del presidente Salinas anunció su intención de modernizar el sector educativo, mediante un proceso que tuvo dos elementos: la descentralización y el reforzamiento de la participación de la sociedad. Para su implementación, la federación transfirió las instituciones de educación básica y post-básica a los gobiernos estatales por medio del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, que otorgaba a los estados la capacidad de administrar el financiamiento de los servicios educativos. Asimismo, la descentralización de los servicios de salud, que históricamente habían sido administrados por la federación se descentralizaron, se empezó a formular a partir de la década de los 80's, durante la administración de Miguel de la Madrid, cuando el sistema de salud se descentralizó en 14 de las 32 entidades federativas, transfiriéndoles el personal y las capacidades para planeación, presupuesto y gasto. Dicho proceso no continuó en la administración de Salinas y fue Zedillo quien intentó ahondar la descentralización de la salud en todos los estados. Véase: AMIEVA, Juan, "México", en TER-MINASSIAN, *Fiscal federalism...*, *op. cit.* Sobre las políticas descentralizadoras, Enrique Cabrero ha señalado que estas pueden ir de un simple reacomodo de recursos a una profunda redistribución del poder de decisión; una

la inequidad siguió siendo la marca distintiva. Por ejemplo, Ernesto Ruffo reclamó que el gasto educativo en Baja California representara el 104% de las participaciones federales; es decir, en ese estado las participaciones que se recibían se tenían que dedicar íntegramente al gasto educativo, y además se tenía que poner un 4% de los recursos de la recaudación local.²⁰³

Debe recordarse que en 1995 se planteó la posibilidad de llevar a cabo una reforma al SNCF, que otorgara a estados y municipios la oportunidad de incrementar sus recaudaciones a costa de dejar de recibirlas como participaciones. Sin embargo, la mayoría de los estados y municipios no estuvieron dispuestos a soportar la pérdida de las participaciones, ya que el incremento en sus recaudaciones era muy pequeño en relación con las participaciones.

Finalmente, en diciembre de 1995 se revisó la LCF y establecieron tres cambios: primero, se incrementaron las participaciones de la RFP de 18.5 a 20%, es decir, de la cantidad total de lo recaudado por la federación; segundo, se crearon nuevas oportunidades para que estados y municipios recaudaran impuestos propios; y tercero, se revisó la asignación del Fondo de Desarrollo Municipal, que seguía siendo del 1%, de modo que los estados y municipios optaron por obtener recaudaciones mediante derechos, como cobros por licencias y servicios.²⁰⁴

2.2.5.- Gobernabilidad autoritaria y debilitamiento de los estados a partir de las reformas administrativas: Solidaridad y el Nuevo Federalismo.

Un paradigma de gobernabilidad reúne un conjunto de respuestas que una comunidad política construye a fin de resolver los problemas de gobierno por medio de un conjunto de fórmulas institucionales para la toma de decisiones entre los actores estratégicos de la sociedad. La crisis que enfrentó el presidente Salinas desde su llegada al poder le advirtió los riesgos que se corrían de no modificarse el viejo paradigma. Por tal motivo, Salinas decidió emprender una reforma del Estado por medio de la cual replantear el pacto social,

demanda de las regiones y los grupos de la sociedad local; o, una iniciativa de las autoridades centrales para legitimarse y desahogar la presión de demandas. Véase: CABRERO Mendoza, Enrique (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp. 40-41.

²⁰³ BOLÍVAR, José Antonio, "Auténtico federalismo", en CONFERENCIAS, *Desarrollo estatal y gestión municipal*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.-Konrad Adenauer Stiftung, 1995, p.74.

²⁰⁴ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, pp.190-192.

sin que ello implicase la pérdida de centralidad de la figura presidencial dentro del sistema político.

El presidencialismo continuó siendo parte fundamental de la fórmula de gobernabilidad que se mantuvo vigente, pese al severo deterioro presidencial. En términos del federalismo, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Programa para un Nuevo Federalismo, con las reformas administrativas que les acompañaron, explican el desbalance del federalismo en favor del gobierno nacional que estableció una relación más directa con los municipios y con los beneficiarios de la política social, debilitando a las entidades federativas.

Otro elemento que hizo posible la centralización del poder político fue que las autoridades estatales eran más responsables ante los poderes federales que frente a los ciudadanos, pues tenían menos incentivos para representar a sus comunidades políticas ya que sus carreras dependían totalmente del centro. De hecho, las destituciones de gobernadores en el sexenio de Salinas – por diversas causas- sumaron 17, ya sea que fueran designados para ocupar secretarías de Estado o, en la mayoría de los casos, fueron removidos por ineficacia en su desempeño al no controlar conflictos políticos.²⁰⁵ El alineamiento de las autoridades estatales priístas, partido que monopolizaba los cargos públicos en los tres órdenes de gobierno, favoreció que las autoridades estatales renunciaran a ejercer sus atribuciones al resultarles más atractivo disciplinarse con el centro político que obtener autonomía.

La descentralización administrativa²⁰⁶ realizada por Carlos Salinas, pretendía el reestablecimiento de la legitimidad gubernamental y una modernización del aparato administrativo, como componentes que podían ayudar a revertir la dinámica de derrotas electorales que amenazaban la unidad del PRI.

²⁰⁵ “De los 17 interinatos en igual número de entidades sólo cinco de los gobernadores removidos fueron llevados a cargos de nivel federal: Fernando Gutiérrez Barrios, Enrique Álvarez del Castillo, Beatriz Paredes Rángel, Genaro Borrego Estrada y Patrocinio González Garrido. De los 12 restantes, en ocho casos la renuncia se debió a la incapacidad de los gobernantes para enfrentar problemas locales, y cuatro fueron resultado de las llamadas *concertaciones*.” Véase: *La Jornada*, 27 de junio de 1994, pp.7-8.

²⁰⁶ Por descentralización administrativa entendemos la redistribución de autoridad, responsabilidad y recursos financieros para la provisión de los servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno. Es la transferencia de la responsabilidad para planear, financiar y manejar ciertas funciones públicas del gobierno central hacia las unidades subordinadas o niveles de gobierno, autoridades semi-autónomas, corporaciones o autoridades regionales. Véase: FORD, James, “What and why. What is decentralization?”, en LITVACK Jennie and Jessica Seddon (eds), *Decentralization Briefing notes*, Washington D. C., World Bank Institute Working Papers, 1999, p.2.

Desde el gobierno se reconocía que la modernización del país se apoyaba en la fortaleza del pacto federal. Cuando fue candidato a la presidencia de la República, Salinas de Gortari decía que México había iniciado un proceso de descentralización que confirmaba “que no [se podía] seguir tomando decisiones desde el centro con criterios generales. Hay peculiaridades en cada estado que no deben soslayarse”²⁰⁷. El aspecto clave de la modernización, reconocía Salinas, era que los estados adecuaran sus estructuras al rumbo de la descentralización y se evaluara “la conveniencia de trasladar funciones de las delegaciones federales a cada entidad y a las propias administraciones estatales”²⁰⁸.

Partiendo del supuesto de que el conjunto de materias que se encontraban bajo control de los gobiernos estatales es muy reducido, la organización federal en México es débil, al contar los estados con poco margen para ejercer su autonomía.²⁰⁹ Dicha autonomía se redujo aun más, pues la Ley Orgánica de la Administración Pública amplió la intervención de la SPP en los estados, al concederle la reglamentación integral del gasto público, atribuirle facultades para vigilar a funcionarios públicos y, por medio de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, coordinar los Acuerdos Únicos de Desarrollo que el gobierno federal llevaba a cabo con los estados.²¹⁰

El grado de descentralización administrativa no es en realidad el mejor indicador de la fortaleza de un sistema federal. Pues, apunta Lujambio, la descentralización administrativa puede ser más amplia, incluso en países unitarios²¹¹, por lo que la sola descentralización administrativa no es suficiente para fortalecer el federalismo, aunque si puede ser el primer paso que den gobiernos muy centralizados hacia esa meta.

Por ejemplo, por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la SPP logró intervenir en los asuntos internos de los estados valiéndose de los CUD's, pues el gobierno federal planificó, reglamentó y condujo la transferencia de recursos públicos a los estados²¹², y por medio de la desconcentración se respondió a diagnósticos de

²⁰⁷ SALINAS de Gortari, Carlos, “Federalismo y descentralización”, en *Dialogo Nacional*, México, Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales, 1988, p.13.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Véase: ALVARADO, “Los gobernadores y el...”, *op cit.*

²¹⁰ ROUSSEAU, *México ¿Una revolución...?*, *op. cit.*, p. 172.

²¹¹ RODRÍGUEZ, *La descentralización en...*, *op. cit.*; LUJAMBIO, Alonso, “Federalismo y sistema de partidos en la transición”, en *Este País*, núm. 34, enero 1994, pp. 20-46.

²¹² Las reformas centralmente iniciadas con Salinas se encaminaron a la delegación de poderes o funciones a unidades territoriales inferiores, tanto en el sentido de amplitud, como en el de jerarquía, que la presidencia de la república desempeñaba. En un inicio, la planeación implicó una gestión y control territorial que se

ingobernabilidad, tratando de conciliar un mayor control local con un aumento de la eficacia central dentro de un contexto de centralización integrativa.²¹³

Como se puede apreciar, la descentralización administrativa no supuso una expansión de la participación política, pues la mayoría de los gobiernos estatales continuaban en manos del PRI y en los casos que no era así, el gobierno federal se saltaba la autoridad del gobierno local; la administración federal, por vía de la descentralización establecía qué funciones habrían de desempeñarse y por quién. Ante la pérdida de legitimidad del sistema gubernamental Salinas llevó a cabo mediante su política social, una estrategia que le permitió legitimarse y establecer vínculos directos con la sociedad aún a costa de otras instancias institucionales a nivel local, inclusive de los sectores del propio partido.

Con el PRONASOL, mejor conocido como Solidaridad, los vínculos clientelistas-no partidistas acercaron al gobierno con grupos sociales normalmente marginados de las políticas más importantes de los gobiernos anteriores. La gestión de Solidaridad se realizó en muy buena medida por la estrategia de planeación, concertación y participación comunitaria orquestadas por la SPP, produciéndose un desplazamiento de las viejas estructuras de control y gestión corporativas hacia los órganos de la administración pública federal creadas para ese fin, y que al interior de la elite priísta produjo el desplazamiento de la llamada vieja guardia, “los dinos”, hacia la burocracia tecnocrática.²¹⁴

El manejo discrecional de los recursos del PRONASOL generó la sensación de que su uso se basó en una concepción centralista y vertical del ejercicio del poder, fortaleciendo en consecuencia, el centralismo presidencial. De esta, manera que el presidente se volvió el

formalizó a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES), controlados por la SPP. El poder ejercido desde el centro era tal que –comenta Rousseau- por medio de los COPLADES, la SPP adquirió un margen de maniobra superior al de muchos gobernadores. ROUSSEAU, *México ¿Una revolución...*, *op. cit.*, p.173. *Cfr.* Antología de la Planeación, *op. cit.*

²¹³ GONZÁLEZ Block, *Descentralización, integración...*, p. 452.

²¹⁴ Con la noción de Solidaridad, Salinas trató de trastocar el carácter paternalista del Estado por un papel “solidario” al ofrecer apoyos a las poblaciones urbano-marginales y a las zonas rurales. Mucho se ha analizado si Solidaridad fue, como lo argumentará el propio gobierno, un programa tecnocrático no partidista cuya meta fue atender mediante estrategias focalizadas a los grupos mas pobres del país, o si por el contrario, fue un programa altamente selectivo en cuanto a las localidades apoyadas, especialmente en aquellas donde el PRI no era electoralmente favorecido, dicho de manera más clara, sí fue un programa partidista. Véase: DRESSER, Denisse, *Neopopulist solutions to neoliberal problems: Mexico's National Solidarity Program*, San Diego, University of California-Center for U.S.-Mexico Studies, 1991.

actor protagónico al incrementar sus giras en los estados y responsabilizándose de manera personal por el cumplimiento de las metas del programa.

De este modo, podemos hacer una comparación de los ingresos de los gobiernos estatales y el gasto del gobierno federal para darnos cuenta de la debilidad del federalismo mexicano a partir de la debilidad financiera de los estados. Victoria Rodríguez, señala que de 1980 a 1992 las inversiones hechas en los estados con financiamiento federal duplican la cantidad de participaciones que reciben éstos de la federación y su asignación no se hacía por medio de fórmula alguna²¹⁵. Veamos los cuadros siguientes:

INGRESOS BRUTOS ESTATALES POR CONCEPTO 19880-1995.						
(Millones de pesos) (a)						
Período	Total	Impuestos	Participaciones	Contribuciones	Derechos	Productos
1980	170 739	15 452	73 904	-----	4 635	1 765
1985	2 021 206	34 553	992 175	-----	21 436	115 336
1986	3 061 291	60 751	1 597 206	-----	68 889	219 757
1987	7 390 005	130 643	3 852 823	-----	110 305	507 789
1988	15 030 119	284 756	9164 760	-----	236 055	783 645
1989	22 458 426	442 399	10 999 506	-----	372 927	703 317
1990	26 231 070	726 826	15 711 059	-----	627 866	921 944
1991	34 719 398	1 150 208	20 536 494	-----	1 036 547	807 110
1992	51 885 273	1 584 250	25 262 520	-----	1 704 399	1 896 245
1993	68 140 995	1 811 518	29 866 000	-----	1 936 138	1 149 719
1994	90 271 575	2 028 854	34 510 778	-----	2 268 242	1 004 298
1995	111 039 575	2 385 840	41 665 875	72 480	2 331 667	2 511 359

Fuente: INEGI. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997*. México, 1998, p. 527.

INGRESOS BRUTOS ESTATALES POR CONCEPTO 19880-1995.						
(Millones de pesos) (b)						
Período	Aprovechamientos	Deuda Pública	Por Cuenta de Terceros	Transferencias	Disponibilidades	Cuentas de Orden
1980	19 559	15 037	26 706	-----	7 186	6 495
1985	147 462	160 558	466 184	-----	83 502	-----
1986	211 644	226 149	620 513	-----	43 207	13 175
1987	320 964	413 568	1 666 242	-----	387 671	-----
1988	302 637	897 212	2 847 209	-----	513 845	-----
1989	450 819	1 828 727	3 698 927	-----	3 961 799	-----
1990	935 850	1 899 632	4 884 929	-----	522 961	-----
1991	1 612 613	4 367 177	4 316 625	-----	892 621	-----
1992	3 783 129	5 796 997	10 814 737	-----	1 043 092	-----
1993	10 642 099	7 243 542	14 608 995	-----	882 983	-----
1994	21 555 978	9 101 012	18 755 298	-----	1 047 111	-----
1995	3 010 186	12 041 042	8 872 751	36 761 831	1 386 730	-----

Fuente: INEGI. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997*. México, 1998, p. 527.

Con estos datos vemos que en 1980 los ingresos totales entregados a los estados ascendieron a 170,039 millones de pesos, de los cuales las participaciones ascendieron a

²¹⁵ RODRÍGUEZ, Victoria, *La descentralización...*, op. cit., p.211.

73,904 millones de pesos, es decir, representaron casi la mitad de los ingresos totales de las entidades federativas, mientras que los ingresos por impuestos directos no alcanzaban siquiera un 10% de sus ingresos. Asimismo, se ve que entre las principales fuentes de ingreso de los estados se encontraban los aprovechamientos y la deuda pública, que reflejan su debilidad financiera, incrementando la centralización por medio de PRONASOL.

El PRONASOL asignó recursos federales a los gobiernos municipales para programas específicos de gobierno, como una estrategia cuyo fin específico era combatir la pobreza en las regiones más pobres del país. El programa fue coordinado por la entonces recién creada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), proveyendo concesiones discrecionales a estados y municipios, y financiando proyectos regionales definidos por medio de los CUD.²¹⁶ En suma, Solidaridad fue en su quintaesencia, un programa “presidencialista” y representó la reafirmación del control presidencial centralizado sobre los recursos públicos, Sara Gordon apunta que:

La subordinación a los objetivos particularistas de reforzamiento de la imagen presidencial [trajo] consigo resultados que van en contra de los objetivos de “eficacia” debido a los errores en la aplicación de los programas, pues en ella se entremezclaban factores que obstaculizaban la eficacia del mismo: las normas de operación que se basaban en la vinculación directa de la población y la administración pública –federal- mediante la organización de comités, el desfase entre los requisitos administrativos y la lógica política del reparto de los recursos, etc.²¹⁷

Ante el desgaste de la figura presidencial tras el gobierno de Salinas, Zedillo sugirió la necesidad de sujetar el presidencialismo a sus límites constitucionales, fortaleciendo la división de poderes, respetando las atribuciones del Congreso de la Unión y reformando al poder Judicial en el marco del nuevo federalismo. De acuerdo con Zedillo, el nuevo federalismo debía “democratizar las instituciones, y transferir en los hechos poder,

²¹⁶ Introducidos en 1989, estos convenios constituyeron un instrumento diseñado entre la federación y los estados para definir prioridades y programas de mutuo interés, que representaban la vía para apoyar la descentralización de importantes funciones hacia los estados y municipios. En cierta medida, con dicho programa y el instrumento diseñado para su ejecución, los CUD's se reforzó la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para tomar decisiones, pero engrosando, como ya referimos, la capacidad normativa de las autoridades federales. Véase: AMIEVA Huerta, Juan, “México”, en TER-MINASSIAN, Teresa (ed.), *Fiscal federalism in theory and practice*, Washington, International Monetary Found, 1997, pp. 590-591.

²¹⁷ GORDON, Sara, “Entre la eficacia y la legitimidad: el PRONASOL como política social”, en CORDERA, de Gortari, *et. al.*, *Las políticas sociales...*, *op. cit.*, pp. 247-261.

autoridad y recursos del poder presidencial a los otros poderes”, aceptando que más que debilitar al poder Ejecutivo se tenía que fortalecer a los otros poderes.²¹⁸

Se asume que cuando las entidades federativas no son autónomas, el federalismo se debilita. Al ganar la elección de 1994, Ernesto Zedillo arribó a la presidencia con un poder muy debilitado. A ello respondió promoviendo nuevas estrategias de descentralización. Debemos decir también que esta debilidad fue ante todo política, pues las funciones ejecutivas del presidente no se modificaron del todo. De acuerdo con Zedillo:

El centralismo que se manifiesta en la concentración de facultades y recursos del gobierno federal; la inadecuada distribución de competencias [entre los distintos órdenes de gobierno]; la centralización de decisiones en los órganos del gobierno federal por exceso de atribuciones constitucionales; y la imposición central de políticas recaudatorias y [la] aplicación de recursos sin autonomía de los estados y municipios. El presidencialismo expresado en el abuso de los ejecutivos federales y estatales en la reforma constitucional; el juicio exacerbado del poder en los órganos de autoridad ejecutiva; así como la insuficiente responsabilidad política y social del poder Ejecutivo frente a los estados.²¹⁹

Así, el fortalecimiento del federalismo pasaba por la devolución del gobierno federal a los estados varias de sus atribuciones y responsabilidades, sobre todo en materia de política pública; sin embargo, la pura redistribución de atribuciones en esta materia no fue suficiente para fortalecer al federalismo, pues esta condición también es útil para estados unitarios. Por ello, Lujambio insiste en la necesidad de que las autoridades locales alcancen un cierto grado de autonomía política, pues las autoridades federales pueden contrarrestar esa redistribución por medio de su capacidad jurídica en el ejercicio de las llamadas facultades implícitas.

La política de nuevo federalismo impulsada por Zedillo proponía la erradicación de la imposición de la federación a los estados y municipios por la vía de una reconducción del aparato político-administrativo y hacendario de los estados a manera de contribuir también a la democratización del país. En materia de federalismo hacendario la estrategia consistía en una distribución más amplia del ingreso fiscal nacional hacia estados y

²¹⁸ *La Jornada*, 10 de junio de 1994, p. 3.

²¹⁹ FORO Nacional para un Auténtico Federalismo, *Compromisos para un Auténtico Federalismo*, Guadalajara, 29, 30 y 31 de marzo de 1995, p. 7.

municipios, dotando a éstos de la capacidad fiscal y presupuestal para su desarrollo autónomo.²²⁰

La estrategia a seguir en materia de división de poderes, se encaminó a una redefinición de competencias más clara, en la que el municipio fuera “la base del sistema federal”; se dotará a estados y municipios de mayor autonomía política y económica por medio de una redefinición de tareas de los tres órdenes de gobierno.²²¹ Además del fortalecimiento de las entidades federativas y los municipios, la política del nuevo federalismo promovida por Zedillo reivindicó la importancia del papel compensatorio de las autoridades federales como uno de sus aspectos centrales.

La política del nuevo federalismo, se comprometía a incrementar las asignaciones del presupuesto federal hacia los gobiernos estatales; aumentar los poderes estatales para conseguir mayores ingresos por medio de impuestos no ligados a la propiedad; reforzar la capacidad administrativa de los municipios; y alcanzar una mayor descentralización de las funciones gubernamentales en áreas como educación y salud²²². Para Victoria Rodríguez los programas de descentralización impulsados por Zedillo fueron más que el resultado de una presidencia débil.

Una de las principales aportaciones del Programa para un Nuevo Federalismo fue establecer un nuevo marco político-institucional para impulsar las relaciones intergubernamentales, la cooperación y la coordinación institucional. De entre la amplitud de los cambios institucionales que contemplaba el programa zedillista destaca la promoción del fortalecimiento de las facultades de control de la Cámara de Diputados sobre los ingresos, gasto, manejo y aplicación de los fondos y recursos públicos federales con referencia a las erogaciones que compete realizar a las entidades federativas.²²³

Asimismo, destaca la devolución de ciertas atribuciones y recursos a los gobiernos estatales. Para describir esta política, Victoria Rodríguez emplea el término *devolución*, para destacar las conexiones existentes entre las entidades superiores y subordinadas y la afectación que se ejerce en la aplicación de las políticas públicas.

²²⁰ *Ibid.*, pp. 10-12.

²²¹ *Ibid.*

²²² Véase: ALVARADO, Arturo, “El viejo y el nuevo federalismo: del presidencialismo unipartidista al federalismo partidista”, en PAZ Consuelo, *El nuevo federalismo...*, *op. cit.*, pp. 505-560.

²²³ Poder Ejecutivo Federal. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. México, Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la federación, el 6 de agosto de 1997.

La *devolución*²²⁴, que no es lo mismo que descentralización, implica una dimensión funcional, al transferir recursos específicos a la organización o entidad descentralizada y territorial, referida a la transferencia de programas y recursos desde el centro hacia los estados y municipios, o como lo apunta Rodríguez “cuando el gobierno federal descentraliza por medio de la devolución, transfiere autoridad, funciones, programas y recursos y así otorga a la organización descentralizada una autonomía total”²²⁵. Sin embargo, esta descentralización, desarrollada en materias como agricultura, educación, salud, construcción de caminos, entre otras áreas fue un proceso controlado desde el centro, pues la entrega de responsabilidades se acompañó de la conservación de la autoridad normativa del gobierno federal.

José Sosa pone el dedo en este renglón al considerar que dentro de dicho programa privaba una visión egocéntrica, que dio respuesta a las demandas de una redistribución de funciones entre los tres órdenes de gobierno, y dio origen a la creación y operación de mecanismos de coordinación que efectúen esa descentralización, pero privando los intereses del gobierno federal; es decir que la redistribución de recursos se efectuaría en función de una visión de lo nacional como fundamental, que preservase la capacidad compensatoria de las autoridades federales.²²⁶

2.2.6.- Transición democrática y federalismo en México: las nuevas relaciones centro-periferia

Anteriormente referimos la importancia asignada por Lujambio a la llamada “vía centrípeta o federalista” a la democracia en México, y también señalamos que no se debe sobrevalorar ni soslayar su importancia en el cambio político de México, aun cuando podríamos hablar de una vía municipalista o de una vía congresista a la democracia. La denominada vía federalista constituyó tan sólo un elemento más hacia la democratización del país, por lo que resulta interesante señalar en qué radica su importancia.

²²⁴ James Ford define la *devolución* de la siguiente forma: “Devolution is the transfer of authority for decisionmaking, finance and management to quasi-autonomous units of local government with corporate status. Devolution is usually transfers responsibilities for services to municipalities that elect their own mayors and councils, raise their own revenues, and have independent authority to make investment decisions. In devolved system, local governments have clear and legally recongnized geographical boundaries over they exercise authority and within wich they perform public functions. It is this type of administrative decentralization that underlies most political decentralization. Véase: FORD, “What and why...”, *op. cit.*, p.3.

²²⁵ RODRÍGUEZ, *La descentralización...*, *op. cit.*, p. 44.

²²⁶ SOSA, José, “Percepciones sobre el federalismo...”, *op. cit.*, p.246.

Para Lujambio, la condición indispensable de todo sistema que se precie de ser federal es la autonomía política de las autoridades locales ante las autoridades del centro. Para que esta condición se cumpla se requiere que la vida política en los estados esté marcada por un alto grado de competitividad electoral, de manera que las autoridades locales no se encuentren sometidas al centro. Todo sistema federal requiere que los partidos políticos se federalicen y presenten candidatos atractivos para los electores en el ámbito estatal.

Por este motivo, Lujambio insiste en que es en el sistema de partidos, y no en la distribución de los recursos fiscales, donde se encuentra la variable que explica la debilidad del federalismo mexicano en la época posrevolucionaria. Por esta razón, la creciente competitividad electoral y las victorias de la oposición a nivel estatal, a partir de 1989, son los factores más importantes que permitieron potenciar el federalismo en México.²²⁷

Citando a William Ricker, Lujambio señala que la autenticidad de un federalismo no se mide por la distribución de los recursos fiscales si a final de cuentas quien manda es el poder central, pues el federalismo es una institución *política* con implicaciones administrativas: “descentralizar recursos fiscales es una decisión *administrativa* y *sólo administrativa* si se toma en el marco de un sistema de partidos que no es plural, sino hegemónico.”²²⁸

Así, el arribo de un partido de oposición a la gubernatura de un estado, en 1989, significó el inicio de un cambio en las relaciones centro-periferia en México y un cambio en el esquema de gobernabilidad que había predominado en el federalismo mexicano: la centralización política, administrativa y constitucional. Por ello, sin la diversidad política partidaria en las entidades federativas, la descentralización administrativa –ha dicho Lujambio- no alcanzaría para explicar el federalismo.

No obstante, el optimismo generado por el arribo de algunos partidos políticos de oposición al poder en algunas entidades federativas, debe considerarse también como un proceso que acarreó algunos riesgos. Wayne Cornelius advirtió que los diversos regímenes subnacionales que coexisten en México podían ser también un grave obstáculo a la transición democrática, y que la dispersión de poder experimentada en los estados,

²²⁷ LUJAMBIO, “Federalismo y sistema...”, *op. cit.*, p. 20.

²²⁸ *Ibid.*

acompañada de una fragmentación del poder presidencialista-centralizado puede generar una “colcha de retazos” de espacios políticos plurales cada vez más competitivos, en los que las fuerzas democráticas se consoliden, al mismo tiempo que se subsistan enclaves autoritarios, en los que los “dinosaurios” sobrevivientes de la vieja clase priista se resistan a las presiones locales y supralocales que pugnan por una democratización del sistema.²²⁹

Resulta interesante que la pluralidad política, instaurada en los gobiernos estatales, ha hecho que los gobernadores asuman un nuevo protagonismo acompañado de posturas muy interesantes por parte de los dos partidos políticos que destacan por sus triunfos electorales; acerca de la manera en que se concibe el federalismo y la manera en que buscarían construirlo a partir de las relaciones que guarden, desde su espacio de acción, hacia el centro.

A este respecto, José Sosa sugiere dos visiones en la construcción del federalismo a partir de la filiación ideológica de los actores subnacionales en la disputa por su definición. Por un lado, está el federalismo de la izquierda, que se presenta presuntamente como más democrático, orientado hacia la construcción de un Estado democrático y de derecho a partir de un equilibrio nacional que integre la diversidad en la unidad, sustentado en un gobierno nacional fuerte cuya esencia sea equilibrar las disparidades regionales y mantener la unidad del Estado.²³⁰ Por otro lado, la derecha partidista, menos integrada, se presenta más plural y considera que el federalismo no puede entenderse como uno solo; dicha pluralidad está referida a visiones locales de la política y de la sociedad que presentan “un cierto localismo” que trata de desafiar a lo “nacional”.²³¹

Gobernabilidad y federalismo: los conflictos centro-periferia.

Los conflictos desatados en el interior del PRI, debido a la tendencia de Salinas a sostener negociaciones poselectorales, forzadas por la intensidad de las protestas desencadenadas, propiciaron cierto aire de ingobernabilidad que obligó a Salinas a intervenir con frecuencia para que el PRI aceptara a las autoridades estatales y municipales

²²⁹ CORNELIUS A., Wayne, “Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición democrática”, en ORTEGA Ruiz, Reynaldo Yunuen (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, p.262.

²³⁰ SOSA, José, “Percepciones sobre el federalismo...”, *op. cit.*, p.244.

²³¹ *Ibid.*

de oposición, en estados como Guanajuato²³², Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán, etc. Esta situación, y la imposición de candidatos, incitó a militantes priístas a realizar protestas en contra de estas acciones, tales como bloqueos en carreteras, secuestro de delegados a las convenciones locales, toma de oficinas del partido, etc.²³³

Cuando Zedillo obtuvo la candidatura presidencial anunció su intención de establecer una “sana distancia” entre el partido y el gobierno. Esta doctrina, en la práctica fue interpretada como una invitación a los líderes estatales y locales del PRI a luchar por sus propias agendas políticas y sus intereses, pues una vez en la presidencia, Zedillo se preocupó más por la política macroeconómica y paulatinamente perdió capacidad de control sobre los espacios políticos estatales y locales, mientras que los actores políticos subnacionales adquirieron mayor autonomía de la que hubiesen tenido desde el fin de la revolución.²³⁴

En este sentido, se produjeron cambios en las relaciones centro-periferia entre el gobierno nacional priísta y los gobernadores, no sólo de la oposición, sino en el mismo PRI, dando incipientes pasos hacia el federalismo. Uno de los cambios más significativos que Cornelius destaca, es la pérdida de capacidad del presidente para remover a los gobernadores priístas mas fuertes²³⁵ que pudieran no alinearse con su política.

No obstante el debilitamiento del poder presidencial y el fortalecimiento de las fuerzas locales del PRI, el avance democrático hacia el federalismo estaba lejos de haberse concretado. Lujambio, en distintas ocasiones, ha advertido que los grupos locales pueden cobijarse en el federalismo para mantener reglas no democráticas. Cornelius comparte la opinión de la erosión del dominio presidencial centralizado que ha facilitado a los

²³² Por ejemplo, en Guanajuato, las protestas llevadas a cabo por el PAN en respuesta al fraude electoral realizado durante la elección para gobernador, en la que resultó ganador el priísta Ramón Aguirre en 1991, obligaron a remover al ya entonces gobernador, designando gobernador interino a un panista, Carlos Medina Plascencia.

²³³ Por ejemplo, en Hidalgo, “los miembros del partido denunciaron a su propio partido por las imposiciones y el favoritismo... en los procesos de selección de candidatos”. Los conflictos también se presentaron en los procesos de Tamaulipas (octubre 1989), Coahuila (julio 1991), Veracruz (septiembre 1991), Yucatán (octubre 1990), Morelos (enero 1991), Tlaxcala (septiembre 1991), y Guanajuato y Campeche (octubre 1991). MORRIS, *Political reformism...*, *op. cit.*, p.95.

²³⁴ CORNELIUS, Wayne A., “Subnational politics and democratization: Tensions between center and periphery in the mexican political system”, en CORNELIUS, Wayne A., Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational politics and democratization in Mexico*, La Jolla, California, University of California, Center for US- Mexican Studies, 1999, p. 9.

²³⁵ CORNELIUS, “Huecos en la democratización...”, en Ortega, *Caminos...*, *op cit.*, p.260.

gobernadores y otros actores subnacionales llevar a cabo acciones que conllevan un mayor riesgo de confrontación con las autoridades centrales.²³⁶

En el ejercicio gubernamental y en la relación entre las esferas federal y estatales, el contexto haría suponer que los gobernadores priístas exigirían una mayor distribución de recursos hacia los gobiernos estatales y municipales, pero al menos en un inicio, ello no fue tan claro. Los casos de gobernadores que más se inclinaron por llevar este tipo de exigencias al gobierno federal, lo constituyen los casos de los gobernadores de estados norteños, uno de los más representativos fue Sócrates Rizzo de Nuevo León.

Otros, como Manuel Bartlett, gobernador de Puebla, sugerían se aumentara la participación de los estados en la discusión y puesta en práctica del nuevo federalismo, bajo el argumento de que “el método de discusión del pacto federal supone la participación intensa de sus partes, los estados de la federación”, pues no puede discutirse centralizadamente la renovación del federalismo. En términos generales, los gobernadores priístas que demandaban mayor distribución de recursos, especialmente los del sur, exigían se mantuviera un gobierno federal fuerte que preservara la unidad nacional y la capacidad para contrarrestar las desigualdades socioeconómicas entre los estados y municipios.

En esta etapa, asistimos a un proceso de territorialización del PRI en el que las corporaciones fueron desplazadas con el fin de buscar captar una mayor participación política y social en las estructuras locales del partido, mientras los gobernadores se hacían de mayor poder. Cuando el gobierno federal empezó a descentralizar los recursos fiscales, los gobiernos estatales resultaron ser los más favorecidos, pues en su ámbito ellos decidían el destino final de los recursos transferidos desde el gobierno federal.²³⁷

Las relaciones centro-periferia entre los gobiernos estatales priístas y el gobierno de Zedillo siguieron en muy buena medida el ritmo de una personalización extrema y una

²³⁶ *Ibid.*, p.261.

²³⁷ La descentralización de recursos fiscales permitió que éstos se ejercieran de manera discrecional. El caso ejemplar de se encuentra en la controvertida “ley Bartlett”, por medio de la cual, el entonces gobernador de Puebla, aprovecharía su facultad reglamentaria para distribuir las asignaciones presupuestales favoreciendo a los municipios gobernados por su partido en detrimento de los municipios panistas. Por este motivo los legisladores locales del PAN en Puebla interpusieron una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de esa ley, bajo el argumento de que ésta actuaba en detrimento de los municipios gobernados por Acción Nacional atentando también contra el espíritu del nuevo programa federal. Finalmente la Suprema Corte falló a favor de los miembros del Congreso del estado pertenecientes al PRI y a Bartlett. ENRÍQUEZ, Mendoza, María Guadalupe, *Problemas que enfrentan los gobiernos municipales en el nuevo marco de las relaciones intergubernamentales en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Tesis de Maestría en Administración Pública, 2003, p.125-126.

centralización de poderes en los gobiernos estatales, que generó una amplia variedad de dinámicas subnacionales, basadas en las preferencias políticas y las orientaciones ideológicas de los gobernadores. Sobre los aspectos de la personalización política que reposa en los gobernadores, Richard Snyder establece una tipología para caracterizar a los regímenes subnacionales que pueden anteponer un obstáculo a la democratización del país. Su caracterización abarca tres tipos de autoritarismo erigidos como enclaves que se resisten a la democratización y que clasifica como autoritarismos: populista; tradicional y modernizador.²³⁸

Los gobiernos de carácter populista, son aquellos en los que los gobernadores establecen alianzas con grupos de trabajadores y campesinos para conducir los asuntos públicos, y sus principales programas y políticas están destinados a beneficiar a éstos. Estos gobernadores, durante la crisis económica de mediados de los 80's, cuando se inició el desmantelamiento y privatización de empresas públicas, procedieron a la creación de nuevas empresas públicas a nivel estatal; asimismo, mientras la inversión pública decrecía a nivel nacional, ellos expandían el monto de ésta.²³⁹

Los autoritarismos tradicionales, son aquellos encabezados por gobernadores con lazos familiares con las elites locales. Destacan, en Chiapas, Absalón Castellanos; y la familia Figueroa Figueroa, en Guerrero, que constituía una auténtica dinastía política legitimada por patrones tradicionales. Estas elites, usualmente controlan las redes clientelistas y las fuerzas paramilitares, mediante las cuales lograron mantener la estabilidad política y el alineamiento electoral hacia el PRI en los procesos electorales.²⁴⁰ Dichos regímenes se caracterizan por ser sumamente intolerantes hacia las organizaciones no afiliadas o que no apoyan al PRI, además suelen ser víctimas de abusos a los derechos humanos; asimismo se caracterizan por su oposición a las políticas de liberalización y modernización política y económicas del centro.

²³⁸ SNYDER, Richard, "After the state withdraws: Neoliberal and subnational authoritarian regimes in Mexico", en *Subnational politics...*, *op. cit.*, pp.305-310.

²³⁹ En los estados en que más se presentaron casos de gobernadores populistas a partir de la década de los 80's destacan los siguientes: Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala, Michoacán y Quintana Roo. En estos estados los principales programas gubernamentales se implementaron bajo la óptica de la "corresponsabilidad" entre la ciudadanía y el gobierno como fórmula para el desarrollo comunitario. Muchas de estas iniciativas fueron adoptadas a nivel nacional bajo la fórmula de Solidaridad. Véase: *Ibid.*, p. 305-307.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 308.

Finalmente, los regímenes autoritarios modernizadores son aquellos que afloraron a finales de la década de los 80's y estuvieron estrechamente unidos al círculo cercano del presidente Salinas, quien designó a varios de sus colaboradores como candidatos para ocupar las gubernaturas, imponiéndolos a las estructuras estatales de su partido, con la finalidad de hacer una promoción de sus principales reformas.²⁴¹

Estos gobernadores debían realizar importantes cuotas electorales al PRI para poder contar con el apoyo de las autoridades centrales y mantenerse en sus cargos. Como se puede ver, el control y las tensiones entre las elites centrales y periféricas surgidas de las filas priístas no permiten establecer una homogeneidad, pero se observa que el federalismo continuó sometido a las intervenciones del poder central en las entidades federativas, en las que la continuidad de expresiones autoritarias siguió siendo un obstáculo al fortalecimiento del federalismo.

Gobiernos estatales de oposición y federalismo: ¿hacia la gobernabilidad democrática?

En 1989, en el estado de Baja California Sur el Partido Acción Nacional obtuvo el primer triunfo electoral a nivel estatal para la oposición en toda la época posrevolucionaria. Dos años más tarde el PAN obtuvo su segunda gubernatura en Guanajuato, producto de una concertación, quedando como gobernador interino desde los primeros meses del sexenio, iniciado en 1991, Carlos Medina Placencia; en 1992 en Chihuahua el PAN ganó la tercera de ellas, con Francisco Barrio. Así, la dinámica electoral en los estados empezó a ser una cuestión de interés para la vida política del país, pues la certidumbre de conocer al ganador de las elecciones a partir de la nominación del candidato priísta empezó a decaer.

En 1995, el PAN repitió el triunfo en Baja California y Guanajuato y se sumó el estado de Jalisco, y en 1997 Nuevo León y Querétaro. Ese mismo año, un partido de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), obtuvo un triunfo electoral en una entidad, el Distrito Federal, siendo además la primera vez en la que los ciudadanos de la capital del país eligieron libremente a sus autoridades locales.

En 1998, el PAN no logró retener Chihuahua, en cambio ganó Aguascalientes, mientras el PRD triunfó en Zacatecas en coalición con el Partido del Trabajo (PT), y

²⁴¹ Véase: *Supra*, p. 94, especialmente la nota a pie de página 233.

Tlaxcala con el PT y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), gobernando asíen tres estados; en 1999, la alianza PRD-PT triunfó en Baja California Sur, y se logró también una alianza calificada de histórica, pues el PAN y el PRD lograron postular a un mismo candidato en una elección estatal, en Nayarit.²⁴²

DATOS ELECTORALES DE LOS SEIS ESTADOS GOBERNADOS POR EL PAN.				
Distribución porcentual de la votación entre los tres principales partidos.				
Estado	PAN	PRI	PRD	Fecha
Aguascalientes	52.38	37.51	6.75	1998
Baja California	50.55	43.72	5.73	1995
Guanajuato	56.30	31.90	6.80	1995
Jalisco	52.74	37.11	3.99	1995
Nuevo León	47.59	41.40	3.15	1997
Querétaro	43.99	38.93	7.10	1997

DATOS ELECTORALES DE LOS SEIS ESTADOS GOBERNADOS POR EL PRD.				
Distribución porcentual de la votación entre los tres principales partidos.				
Estado	PAN	PRI	PRD	Fecha
Baja California Sur	6.80	37.10	56.10*	1999
Zacatecas	12.86	38.07	44.67 **	1998
Tlaxcala	8.60	44.25	46.52***	1998
Distrito Federal	15.58	25.61	48.10	1997

* PRD-PT; ** PRD-PT; *** PRD-PT-PVEM

DATOS ELECTORALES DEL ESTADO GOBERNADO POR UNA COALICIÓN OPOSITORA: PAN-PRD-PT-PRS			
Distribución porcentual de la votación entre los tres principales partidos.			
Estado	PRI	Coalición	Fecha
Nayarit	43.34	51.17	1999

Siguiendo el análisis de Lujambio, la pluralidad partidista es uno de los elementos más importantes para activar el federalismo, pues la lógica pluralista implica que las autoridades locales y sus partidos realicen una defensa de los actores políticos subnacionales, presionando para que las entidades federativas logren consolidar una estructura competencial mínima que permita realizar sus programas, y constituirse, efectivamente como centros de poder político²⁴³.

²⁴² Estos datos resultan importantes, pues como señala Espinoza Valle, en el periodo 1989-1999 en las entidades gobernadas por la oposición, el porcentaje de población residente dentro de éstas era del 32.8%, mientras que el PRI gobernaba a la mayoría, es decir, al 67.2% que vivía en 21 entidades. En los seis estados gobernados por el PAN vivía el 20.02% de los habitantes del país; mientras que en las entidades gobernadas por el PRD, incluido el Distrito Federal, lo hacía el 11.8% y en Nayarit, la entidad de la coalición PAN-PRD, sólo habitaba menos del 1% (.99) del total nacional. Véase: ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro, “Una década de alternancia política en México”, en ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro (coord.), *Alternancia y transición política ¿cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés, 2000.

²⁴³ CONCHA Cantú, Hugo A., “Federalismo: diseño y funcionalidad”, en CARBONELL, *et. al.*, *Estrategias para...*, *op. cit.*, p. 93.

Sin embargo, los gobiernos de oposición han carecido la capacidad de proponer un proyecto de desarrollo propio y alternativo con una visión lo suficientemente clara para la ciudadanía sobre sus visiones de más largo plazo y sobre los alcances de la alternancia, al basar su principales objetivos en debilitar al poder federal, por medio de una mayor distribución de recursos fiscales que amplíen la capacidad financiera de los estados. Así, los gobiernos de oposición panistas se han enfrentado con la carencia de un proyecto de desarrollo social y con la manera en que conciben el dialogo y a los interlocutores que están dispuestos a reconocer, privilegiando el dialogo individualizado bajo esquemas de ciudadanización de la toma de la toma de decisiones, y dejando de lado el trato con la sociedad organizada.

El discurso panista apelaba a los ciudadanos como destinatarios de sus acciones, lo que le generaba tensiones al no establecer consensos con los grupos organizados, es decir, la ausencia de medios alternos de vinculación con la sociedad fue uno de los factores que limitó su capacidad de vincularse con otros sectores de la sociedad. Pues bajo la óptica panista, “lo que parece estar detrás de esta concepción es la idea de que la actuación de la ciudadanía en conjunto significa de manera automática, formas clientelares que promueven la manipulación política”²⁴⁴, en este sentido, Yamile Mizrahi describe de la siguiente manera los dilemas de los gobiernos de oposición en México:

Una de las principales tareas que enfrentan los gobiernos no priístas es la necesidad de erosionar las prácticas autoritarias firmemente ancladas y combatir a una variedad de grupos de presión asociados con el PRI que se benefician de esas prácticas y que se muestran reticentes a perder sus privilegios. Para lograr esa tarea, el gobierno necesita ejercer su autoridad [...], aplicar la ley con firmeza...²⁴⁵

Estos dilemas para conservar la gobernabilidad y la incapacidad de crear alternativas reales de representación con los sectores mayor desigualdad en la sociedad, motivó a los gobiernos panistas a recurrir a viejos esquemas de representación clientelar, con altos costos al interior del partido, pues al introducirse a la dinámica interna del partido, esas prácticas se desbordaron sus prácticas democráticas. De modo que el dilema fue,

²⁴⁴ ESPINOZA Valle, *op. cit.*

²⁴⁵ MIZRAHI, Yamile, “Democracia, eficiencia y participación. Los dilemas de los gobiernos de oposición en México”, en *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, CIDE, segundo semestre de 1995, pp.199-200.

señala Aquiles Fuentes Fierro, que sin clientelismo se pierden elecciones y con clientelismo se puede perder el equilibrio del partido.²⁴⁶

A la inversa del desempeño de los gobiernos panistas en el establecimiento de mecanismos de diálogo y vinculación con la sociedad, el gobierno del Distrito Federal abrió espacios de participación ciudadana, a través del establecimiento de módulos de participación ciudadana, la promoción de mecanismos de participación como el referéndum, la promoción de asambleas públicas delegacionales, y el establecimiento de la Oficina de Participación Ciudadana y Administración Local.

Las exigencias de descentralización de recursos fiscales y devolución de facultades fueron uno de los rasgos fundamentales de los dos primeros gobiernos de oposición a nivel estatal. En este sentido, Ernesto Ruffo y Francisco Barrio ilustran el cambio de las relaciones centro-periferia, quienes urgieron al gobierno federal a realizar una nueva práctica federalista.

Ernesto Ruffo presionó para cambiar la situación de subordinación de su estado ante el gobierno federal, señalando que Baja California no recibía el monto de participaciones que merecía, pues el monto de lo que su estado recaudaba era menor a lo que recibía en participaciones. Por ello, llamó a redefinir el SNCF, pues consideraba que la fórmula para la distribución de recursos disminuía la capacidad de decisión en los estados.²⁴⁷ Mientras, Barrio asumió una actitud más conciliatoria hacia el gobierno federal, que fue duramente criticada por varios sectores del partido por haberse aliado con el presidente Salinas, con quien cerró filas para atacar al PRD.²⁴⁸

²⁴⁶ FUENTES Fierro, Aquiles, *Posibilidades y límites para el cambio*. PAN, México, Plaza y Valdés Editores, 1997, p. 19.

²⁴⁷ Ruffo, quien asumió una actitud combativa respecto a las autoridades nacionales y señaló que en varias ocasiones se le pidió desistiera de esa actitud o de lo contrario sería castigado y afirmó que durante los dos primeros años de su administración recibió un mayor flujo de recursos que durante los últimos cuatro años de su administración. Financieramente, la actitud de Barrio fue exitosa, pues los directores de Finanzas y Planeación y Evaluación estatales señalaron a Mizrahi que Chihuahua no fue discriminado en la asignación de recursos, quien nos indica que si se hace un análisis del comportamiento de las inversiones federales en los estados de Chihuahua y Baja California podremos ver que ésta fue más alta en Chihuahua. Véase: MIZRAHI, Yamile, *Pressuring the Center: opposition governments and federalism in Mexico*, México, CIDE, documento de trabajo no.71, 1997, p.9.

²⁴⁸ Mizrahi señala al respecto que: mientras que en 1988 la inversión pública federal fue mas grande en Baja California que en Chihuahua, desde 1998 y solo con la excepción parcial de 1993, Chihuahua recibió mas recursos. Además, mientras que ambos estados la inversión pública federal ha decrecido en términos reales desde 1988, en Chihuahua esta disminución ha sido menos errático. Entre 1991 y 1992, la inversión pública federal disminuyó 28.1%, de 1992 a 1993 lo hizo en 3.2% y de 1993 a 1994 lo hizo en 2.1% . En contraste, en Baja California la experiencia mostró un patrón mas fluctuante en la caída de la inversión pública federal.

En suma, si evaluamos el federalismo por el número de gobernadores de oposición, la pluralidad partidista hace del federalismo una realidad. Sin embargo, la concentración de funciones siguió favoreciendo al gobierno federal. Por ello, Ernesto Ruffo llegó a proponer la integración de una *asamblea de gobernadores* para la ejecución de las políticas macroeconómicas²⁴⁹, pues la práctica de la centralización de recursos financieros debilita la capacidad de gestión de los gobiernos estatales, por lo que de ellos recurrieron, para paliar la debilidad financiera de sus entidades, al cultivo de una buena relación con el gobierno federal, ya que su capacidad de asignación discrecional de recursos ponía a los gobiernos de oposición en el dilema de desafiar al gobierno federal y exigir una mayor autonomía financiera *so* riesgo de ser castigados por las autoridades del centro y no recibir recursos suficientes para sus gestiones, o por el contrario, adoptar una actitud pragmática y conciliadora, para conseguir un buen trato en la asignación de los recursos, pero siendo castigados por los electores que esperaban una actitud más agresiva y firme para defender la autonomía del estado.

entre 1988 y 1989, ésta cayó 17.2% en términos reales, de 1989 a 1990 creció en un 4.9% solo para caer nuevamente en un 37.72% entre 1990 y 1991. *Ibid.*

²⁴⁹ La propuesta es retomada por Velasco Cruz de la ponencia “Romper la resistencia hacia el auténtico federalismo”, presentada en el Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo, *op. cit.*, p. 76.

Capítulo III: Perspectivas de la gobernabilidad y del federalismo en México después de la alternancia: ¿ha cambiado verdaderamente el paradigma?

3.1.- El escenario político de México ante la alternancia: ¿gobernabilidad o conflicto?

3.1.1.- Debilitamiento del presidencialismo y el resurgimiento de las instituciones de las instituciones políticas

El sistema político autoritario en México, como se ha venido argumentado, se caracterizó por un fuerte proceso de centralización política con predominio del presidente de la República, quien ejercía un fuerte control sobre los otros poderes e instituciones políticas. Este proceso de centralización negó en la práctica los principios federales más elementales que la constitución consagra.

Sin embargo, esta centralización no fue sólo producto de la voluntad de los distintos presidentes y de la elite política agrupada a su alrededor, de hecho la situación es más compleja, ya que la centralización del poder político fue la condición *sine qua non* de la gobernabilidad el sistema político mexicano a lo largo de prácticamente todo el siglo XX.

Así, tras lo que para muchos fue la culminación de la transición a la democracia en México, al ganar la presidencia de la República un partido político de oposición al PRI: el PAN²⁴⁹, las expectativas de un cambio en el diseño institucional mexicano no se hicieron esperar. Es decir, la hegemonía del presidente como centro de gravedad del sistema político en su conjunto, se debilitó. El presidente de la República no tiene mayoría en ninguna de las cámaras legislativas federales, y por lo tanto se encuentra obligado a negociarlo todo con sus oponentes.²⁵⁰ A ello se añade la pugna federal, que para el PRI no representó mayor problema, hasta el gobierno de Zedillo, como vimos en el capítulo anterior.

²⁴⁹ En las elecciones presidenciales del año 2000 los resultados fueron los siguientes: la coalición denominada "Alianza por el Cambio" conformada por el PAN y el PVEM obtuvo 15,989,636 votos (42.5%); el PRI obtuvo un 13,579,718 (36.1%); y la coalición denominada "Alianza por México" conformada por PRD, PT, Convergencia, PAS y PSN obtuvo 6,256,780 votos (16.6%); en tanto que el PARM 156,896 (0.4%); el PCD 206,589 (0.5%); y DS obtuvo un total de 592,381 votos (1.6%). Fuente: www.ife.org

²⁵⁰ MERINO, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003, p. 28. Al respecto se pueden ver los datos de la presidencia de la República que señalan que el presidente Fox en el trienio 2000-2003 ha enviado más iniciativas de ley que sus predecesores: Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, quienes presentaron 65 y 81 iniciativas respectivamente, en tanto que Vicente Fox ha presentado 86, y de acuerdo con el portal en Internet de la presidencia, el índice de aprobación de éstas fue de un 72%, correspondientes a una cantidad de 62 iniciativas aprobadas. Asimismo, se

Mauricio Merino señala que la transición mexicana no se apejó al modelo clásico de las transiciones, pues en México no hubo un pacto entre la elite del viejo régimen y quienes se quedarían al frente del nuevo régimen democrático. Este pacto se supone debió llevar al establecimiento de un conjunto de reglas para el tránsito institucional con el cual se garantizaran las condiciones básicas para el funcionamiento de la democracia recién establecida.²⁵¹

Una segunda característica del modelo clásico de las transiciones es la ruptura, más o menos abrupta, del régimen. La supuesta ruptura, que desembocó en la transición e implicó una pérdida de poder bastante significativa de buena parte de las elites del viejo régimen, así como una erosión de las viejas instituciones,²⁵² que sugiere la creación de nuevas instituciones. Sin embargo, estos rasgos de las transiciones a la democracia no estuvieron del todo presentes en México pues, como señala Merino, en nuestro país no hubo un pacto fundacional que abriera la puerta a la democratización, ni un conflicto de origen que obligara a los actores políticos a celebrar acuerdos decisivos.

Lo que hizo realidad la transición mexicana fue un proceso gradual de pequeñas negociaciones, limitadas al terreno electoral²⁵³, por lo que, según Merino, la nuestra fue una transición votada que se basó en un proceso de liberalización política²⁵⁴ que hizo vigentes

presentaron 79 instrumentos internacionales, de los cuales se aprobaron 70, que equivalen a un 89% de aprobación; también se solicitaron 28 permisos de los cuales se aprobaron 24, equivalentes a un 96% y por último, se pusieron a consideración 802 nombramientos, de los cuales se aceptaron 727, que representan un 91% de aprobación. También presenta datos respecto a la aprobación de iniciativas en ambas cámaras (el Senado y la Cámara de Diputados) del 30 de diciembre de 2000 al 30 de abril de 2003, que muestran lo siguiente: de un total de 111 iniciativas se aprobaron por consenso 53 y 58 en la Cámara de Diputados y en el Senado, respectivamente (91.7%); igualmente se aprobaron, en la primera, 9 iniciativas por mayoría (91.3%), en tanto que en la segunda 1 (8.3%). Véase en el portal de la presidencia la presentación *¿Cómo vamos a la mitad del camino...?*, en <http://comovamos.presidencia.gob.mx/indice.php>

²⁵¹ MERINO, *op. cit.*, p. 17.

²⁵² O'DONNELL, Guillermo, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Madrid, Paidós, 1994.

²⁵³ Las reformas electorales que se dieron a lo largo de varias etapas críticas de la vida política del país se sucedieron en 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 y 1996. Para un análisis más detallado de los procesos de reforma electoral véase: BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar *et. al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000; y GÓMEZ Tagle, Silvia, *La transición inconclusa: 30 años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 2ª ed., 2001.

²⁵⁴ “Se inicia un proceso de liberalización política [cuando] un proceso en el que se vuelven efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios e ilegales cometidos por el Estado o por terceros”. Véase: CAMOU, Antonio, “Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada al espejo latinoamericano”, LABASTIDA, *et. al.*, *op. cit.*, p. 225.

una serie de derechos y garantías ciudadanas y que permitieron la celebración de elecciones libres y confiables.²⁵⁵

César Cansino señala que la culminación del proceso de transición política de México es el paso por un largo proceso en el que se inició una destitución autoritaria débil, pues contrario a otras transiciones desde regímenes militares, en México se confunde lo viejo con lo nuevo, por lo que la deslegitimación del régimen priísta no se ha correspondido con una tabla rasa del pasado, común en otras transiciones.²⁵⁶

En México, los actores del viejo régimen siguen siendo protagonistas en el nuevo y, sin que ello sea malo en sí, algunos de ellos siguen actuando como si el país no hubiera cambiado, reproduciendo viejas prácticas autoritarias. Por otro lado, el impulso inicial que dio Vicente Fox a favor de una reforma constitucional no ha prosperado, ya que ésta no fue bien acogida por los distintos actores políticos, por lo que el máximo logro obtenido en ese sentido fue un pacto meramente coyuntural, que fue firmado el 7 de octubre de 2001: el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional.

Otro rasgo significativo del proceso de transición a la democracia en México es el hecho de que no hubo un nuevo diseño institucional -salvo en lo electoral-, para la nueva situación política que se empezó a vivir, pues Merino ha dicho que nuestra transición recupera del pasado y nos señala cinco instituciones que dan cuenta de ello.

La primera de ellas es el municipio, el resurgimiento de los gobiernos municipales que constituyen para Merino, la institución política mas antigua de México y que durante décadas se ocultó su enorme capacidad de transformación cívica y de resolución administrativa. No obstante, hoy son un elemento fundamental para la gobernabilidad en nuestro país, ya que han pasado a una condición de pluralidad, de manera que han ganado

²⁵⁵ Aunque el enfoque de Merino es muy útil para analizar la mecánica institucional del proceso de transición democrática de México, éste resulta insuficiente para comprender los conflictos que deterioraron el sistema político mexicano y que obligaron a los actores políticos a conducir el proceso de transición por la vía de pactos o reformas en el ámbito de lo electoral, tal es el caso de las crisis económicas recurrentes, la ruptura en el seno del PRI mediante la Corriente Democrática Nacional, y el surgimiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), entre otros. Aunque Merino resalta que esas reformas posibilitaron y crearon incentivos para buscar acceso a los puestos de elección desde la política local y regional en México: de la periferia al centro. Véase: Merino, *La transición...*, *op. cit.*, p. 22.

²⁵⁶ CANSINO, César, "De la transición continua a la instauración democrática", en Lucía Álvarez (coord.), *La sociedad civil ante la democracia*, México, 2002, pp.39-51.

gran importancia en la agenda política de los partidos, pues éste es el ámbito de acercamiento inmediato de éstos con la ciudadanía.²⁵⁷

Una segunda institución recuperada en el proceso de transición son los congresos estatales. Esta institución estuvo por largo tiempo, subordinada: por un lado a la voluntad de los gobernadores, reproduciendo el presidencialismo en los estados; y por otro se encontraba limitado por los designios de las autoridades federales, no sólo del presidente, sino también del Congreso federal²⁵⁸, pues el ejercicio de las llamadas facultades implícitas por parte del Congreso de la Unión subordinó la capacidad de creación jurídica de las entidades federativas.

La tercera institución recuperada son los gobiernos de las ciudades, especialmente las capitales de los estados, que si bien son gobiernos municipales tienen un rol particular, ya que, por la forma en que plantean los problemas y la forma en que los enfrentan suelen influir en el resto de los municipios de los estados.

El cuarto actor –y el que más nos interesa- son los propios gobiernos estatales, los cuales, hasta finales de la década de los ochentas era impensable que fueran gobernados por un partido de oposición al PRI. Hoy, superada esa etapa, la institucionalidad política se ha modificado debido a la pluralidad política que ha adquirido un gran impulso en ese ámbito.

Y por último, la Cámara de Diputados federal, una de las instituciones fundamentales en la vida política del país, dominada hasta la elecciones intermedias de 1985, por el PRI, pues este partido siempre había obtenido la mayoría calificada –más de 60%- con lo que aseguraba su control dentro de la misma. Pero, en 1988 perdió esa

²⁵⁷ Hasta 1989 solo había 39 de 2387 municipios -que había entonces- eran gobernados por partidos distintos al PRI que representaban un 1.84% de la población. Para diciembre del año 2000 esa cifra se incrementó a 500 ayuntamientos de signo distinto al PRI, mientras que éste conservaba 1382 alcaldías de 2427 que había en el país. En términos de población, el PRI gobernaba al final del año 2000, a 44.15% en el ámbito municipal; el PAN a 37% y el PRD a 15%. Pero todavía debe agregarse que, antes de las elecciones del 2000, ya 63.3% de la población había experimentado la alternancia en su gobierno local, y casi ocho de cada diez personas, si se incluye el distrito Federal. MERINO, *op. cit.*, p. 26.

²⁵⁸ Lujambio da cuenta de la subordinación a la que estuvieron sometidos los congresos locales debido al poder ejercido por el PRI, ya que señala por ejemplo, que en 1974 el PRI controlaba el 97.8% de los escaños en disputa en ese ámbito, en tanto que para el año 2000 conservaba un control sobre el 49.6% de los mismos con lo que ese partido fue perdiendo capacidad de decisión. Con este fenómeno, surgió a nivel local lo que habrá de ser una de las características del nuevo escenario político de México, los gobiernos divididos. Véase. LUJAMBIO, Alonso, *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, México, CNCPyAP, 1996.

mayoría, y en 1997 se perdió la mayoría absoluta. En tanto que en al año 2000 los resultados electorales²⁵⁹ dieron la siguiente composición de la Cámara de Diputados:

**COMPOSICIÓN DEL CONGRESO
CURULES OBTENIDAS POR PARTIDO POLÍTICOS**

AÑO		PAN	PRI	PRD	Otros	CURULES
2000	MR	136	132	24	8	300
	RP	71	78	28	23	200
	Total	207	210	52	31	500

La alternancia en el poder Ejecutivo, que es considerada como el punto culminante de la transición democrática, albergó muchas expectativas tanto en la ciudadanía como en los actores políticos, sin embargo, la nueva condición democrática no resultó ser suficiente para alcanzar una gobernabilidad que respondiera a todas las demandas que los ciudadanos habían acumulado a lo largo de los prolongados periodos de crisis económicas y políticas.

Tras todo proceso de transición democrática, se vuelve necesario el establecimiento de nuevas reglas del juego político que permitan la consolidación democrática, es decir, la configuración de un proceso de reducción de la incertidumbre, misma que había hecho posible el cambio de régimen. Así, la consolidación, más que la transición, es el periodo de reajuste de las identidades políticas, que al tratar de reducir las incertidumbres apunta hacer funcionales los conflictos, esto es, integrarlos en el funcionamiento del orden democrático, evitando que su aparición resulte amenazante al equilibrio.

Adviértase que el panorama institucional mexicano es contradictorio, pese a que en el ámbito federal se han superado las conductas autoritarias, en el ámbito de las entidades federativas subsisten, de acuerdo con Diego Valadés, estilos arcaicos; debido a que la estructura constitucional sigue intacta en ese ámbito, persistiendo posibilidades de restauración autoritaria; dicho de otro modo, aun cuando se ha producido un relajamiento

²⁵⁹ Son los siguientes: la coalición denominada "Alianza por el Cambio" conformada por el PAN y el PVEM obtuvo un 39.2% de los votos emitidos; el PRI obtuvo un 37.8%; y la colación denominada "Alianza por México" conformada por PRD, PT, PCD, PAS y PSN obtuvo un total de 19.1% de los votos, en tanto que el PCD y DS obtuvieron un 1.2 y 1.9 por ciento respectivamente. En el cuadro, del año 2000 al 31 de mayo de 2001, se refiere a 6 diputados de MR obtenidos por el PVEM y 2 por el PT y a 10 diputados elegidos por el principio de RP del PVEM, 6 del PT, 3 del PSN, 2 PAS, 1 de Convergencia y 1 independiente. Fuente: www.cidac.org

de la concentración del poder federal, en contraparte, éste se ha acentuado en los ámbitos estatales.²⁶⁰

La consolidación democrática requiere institucionalizar reglas para el juego político que puedan ser internalizadas por los diferentes actores políticos, volviéndose sólidas, estables y previsibles como una condición indispensable para hacer compatibles gobernabilidad y democracia. En este escenario, el desgaste del sistema presidencial, producido en gran medida por las modificaciones en los sistemas electoral y de partidos han afectado significativamente la forma en que ambos actúan, pues si bien la creciente competencia electoral ha limitado *de facto* el uso de las llamadas facultades “metaconstitucionales”, éstas no han desaparecido del todo.

La ausencia de un partido mayoritario en el poder legislativo es un factor que tiene un fuerte impacto en la estabilidad de las democracias presidenciales. Así, cuando un partido no controla la cámara baja, el régimen presidencialista se vuelve inestable. Situación que se agrava cuando –como advierte Leo Zuckermann-, en un régimen presidencial quien tiene mayor representación en esa cámara es la oposición.²⁶¹ El actual arreglo institucional mexicano posee altas probabilidades de fracasar o provocar “bloqueos” en el gobierno, pues como se ha visto, la oposición logra establecer coaliciones, como las que han hecho PRI y PRD para evitar reformas como la energética, la laboral, o la hacendaria, propuestas por el Ejecutivo.

De este modo, si bien el sistema político mexicano resolvió la cuestión de la estabilidad y la legitimidad, ahora ambas se ven seriamente cuestionadas, pues el sistema institucional que se heredó tras la alternancia en el poder Ejecutivo no garantiza la gobernabilidad, máxime en un sistema en el que el presidente es electo con menos del 50% de los votos y en el que no cuenta con mayoría en el Congreso. Ello, hace necesario adecuar el diseño institucional, el cual está pensado para funcionar por medio de mayorías y según como se perfila la pluralidad de fuerzas políticas, en México seguiremos teniendo gobiernos divididos²⁶².

²⁶⁰ VALADÉS, Diego, “ Reflexiones sobre el federalismo mexicano”, en *Este País*, México, abril de 2004, núm. 17, pp. 17-20.

²⁶¹ ZUCKERMANN, Leo, “Dilemas del diseño institucional mexicano, gobernabilidad y democracia”, en *El Universal*, México, 6 de febrero de 2002.

²⁶² Por gobiernos divididos se entiende aquella situación en la que el partido del ejecutivo (ya sea estatal o federal) no tiene siquiera el control mayoritario (es decir, la mitad absoluta de 50% +1 de los diputados) del

Alonso Lujambio señala que la transición mexicana ha supuesto, en esencia, dos cosas: uno, elecciones cada vez más limpias; y dos, un poder crecientemente compartido entre los partidos políticos. El poder político se somete al juicio de los ciudadanos en las urnas, y este poder, en tanto compartido, está expuesto a pesos y contrapesos. No obstante que México ha transitado de un sistema de partido hegemónico a un sistema multipartidista, no se ha generado una pulverización y fragmentación excesiva de las opciones, sino la concentración de las preferencias ciudadanas en un formato tendencialmente tripartidista: PRI-PAN-PRD.

La actividad parlamentaria requiere entonces, de la construcción de alianzas que se comprometan con la producción de resultados políticos, mientras que en el terreno electoral se deben presentar alternativas diferenciadas a los votantes en la búsqueda de maximizar sus votos²⁶³. Manuel Palma considera que la estrategia óptima en la arena legislativa no es compatible con la arena electoral, pues una privilegia el acuerdo y la otra la confrontación, por lo que, el actual arreglo mexicano establece las bases para que los actores prefieran, en el corto plazo, estrategias que los coloquen al margen del sistema, ya que así pueden obtener mayores beneficios.

Reflejo de esta situación es el riesgo del *impasse* o inmovilismo entre el Ejecutivo y el Legislativo, propio de los sistemas presidenciales²⁶⁴, agravado por la situación de que el presidente no cuente con mayoría en el Congreso y la posibilidad, más grave aún, de una

Congreso. Situación que supone la construcción de coaliciones legislativas plurales, no sólo para reformar la constitución, sino para tomar cualquier decisión legislativa, por ejemplo, la aprobación del presupuesto, la cuenta pública del gobierno, etc. Véase: LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido. Ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Ed. Océano, 2000, p. 67.

²⁶³ PALMA Rángel, Manuel, “¿Hacia un nuevo presidencialismo mexicano?. Reconstruyendo el barco en alta mar”, en *Este País*, México, marzo de 2000, num. 108, p.34.

²⁶⁴ El análisis de la dinámica de toma de decisiones en el interior de los órganos legislativos, puede ser útil para México si tomamos en cuenta los estudios del Congreso de los Estados Unidos elaborados desde la perspectiva de la escuela conocida como “institucionalismo de la elección racional”. En dicha escuela se ha estudiado la formación de mayorías estables para la legislación, analizando las reglas del procedimiento y las comisiones del Congreso, para determinar como se estructuran las posibles elecciones, a través de la circulación de información que se da entre sus miembros. “Algunas de estas reglas proveen el control de la agenda que limita la amplitud y secuencia de las opciones que se presentan ante los votos en el Congreso”. También asigna “una jurisdicción sobre asuntos nodales a comisiones estructuradas, como una manera de servir a los intereses electorales de miembros del Congreso [...] en términos más generales, se maneja que las instituciones del Congreso reducen los costos de transacción para llegar a acuerdos que permitan ganancias, derivadas del propio intercambio entre legisladores”, de manera que las instituciones resuelvan los problemas de acción colectiva que las legislaturas enfrentan habitualmente. Véase, HALL, Peter y Rosemay C. R. Taylor, “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismo”, en *Revista Conmemorativa del Colegio. 25 aniversario 1974-1999*. México, CNCPyAP, 1999, pp. 23-24.

polarización ideológica. Por ejemplo, uno de los escenarios de confrontación más rípidos que se vivieron a partir de que Vicente Fox obtuvo la presidencia de la república lo presenciamos en el año 2003, en el que hubo momentos de mucha tensión debido a la confrontación entre el presidente y el PRI.

Las constantes descalificaciones por parte del presidente hacia el PRI, señalándolo como el causante de muchos de los retrasos que el país tenía que superar, generaron una falta de acuerdos legislativos que permitieran desahogar la agenda nacional. Por su parte el líder nacional del PRI, Roberto Madrazo, respondió con señalamientos en contra del presidente por su incapacidad para gobernar y por provocar la falta de acuerdos para “las grandes reformas estructurales”. No obstante, ambos convocaban al interlocutor para dialogar y llegar a acuerdos legislativos.

Por otro lado, en materia de federalismo, el alejamiento entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, que se dio por medio de la centralización del gasto público ha llevado a que el tema se traslade a la arena legislativa para buscar un nuevo esquema de vinculación intergubernamental que haga válida la práctica de un federalismo hacendario.

En resumen, el diseño institucional mexicano tiene elementos que propician la ingobernabilidad. Aunque en la arena electoral los partidos tienen algunos incentivos para coaligarse, en la arena legislativa estos no han establecido acuerdos formales y estables, es decir, no existen incentivos para la existencia de arreglos postelectorales por lo que se dificulta el funcionamiento del presidencialismo.

Desde el enfoque del federalismo, nos interesa la emergencia del poder de los gobernadores en la configuración de una nueva institucionalidad política, encaminada a vigorizar el funcionamiento del sistema federal.

Los partidos políticos, especialmente el PRI, tras perder la presidencia de la República en el año 2000, iniciaron un proceso de democratización en los procesos de descentralización de su vida política interna. En tanto que las corporaciones priístas, perdieron capacidad para movilizar el voto, dándose paso a una política de base territorial²⁶⁵ que diera primacía a lo local por sobre lo nacional. Al respecto, Rafael Moreno

²⁶⁵ Así lo expresó el presidente nacional del PRI, Roberto Madrazo Pintado, quien ha expresado que: “la estructura priísta, que durante setenta años operó con base en el trabajo de sus organizaciones populares, lo que lo convirtió en un gran *elefante blanco*, iniciará lo que se prevé como un largo y constante proceso de

Ramírez señala que en la elección de los candidatos para las elecciones de gobernador, los partidos han seguido distintos métodos de selección con resultados diversos²⁶⁶.

Las pugnas que se han dado en el PRI han llevado a que los propios gobernadores adquirieran un poder creciente buscando colocar a sus candidatos en la Cámara de Diputados o en los congresos locales. Reflejo de ello fue la tensión que atravesó el PRI en su primera elección intermedia, en la que no contó con la figura del presidente de la república, quien hasta ese momento había hecho las veces de líder del partido y diseñado las listas de candidatos para la mayoría de los puestos de elección popular.

Cuadro I Reglas de nominación de candidatos a gobernador 2003			
Estado	PRI	PAN	PRD
Campeche	Candidato nominado por convención estatal	Candidato nominado por miembros activos	Candidato nominado por el Comité Ejecutivo Estatal por medio de encuesta
Colima	Candidato nominado por elección abierta	Candidato nominado por miembros activos	Candidato externo nominado por los Comités Ejecutivos Nacional y Estatal por medio de encuesta
Nuevo León	Candidato nominado por elección abierta	Candidato nominado por miembros activos	Candidato interno nominado por los Comités Ejecutivos Nacional y Estatal de manera conjunta
Querétaro	Candidato nominado por elección abierta	Candidato nominado por miembros activos	Candidato externo nominado por los Comités Ejecutivos Nacional y Estatal por medio de encuesta
San Luis Potosí	Candidato nominado por elección abierta	Candidato nominado por miembros activos	Candidato externo nominado el Comité Ejecutivo Nacional por medio de encuesta
Sonora	Candidato nominado por elección abierta	Candidato nominado por miembros activos	Candidato interno nominado a través de plebiscito ciudadano

De este modo, el presidente del PRI, Roberto Madrazo, y su vocero, Carlos Jiménez Macías, entraron en una polémica con varios gobernadores que querían que se incluyeran a personajes cercanos a ellos en la lista de candidatos a diputados por el principio de

adelgazamiento hasta quedar con un cuerpo básico de secretarías operativas que transferirá funciones estratégicas a las dirigencias estatales”. Véase: *Milenio Diario*, México D. F., 2 de junio de 2003, p. 10.

²⁶⁶ MORALES Ramírez, Rafael, “El regreso de los gobernadores”, en *Este País*, México, febrero-marzo, num. 68, 2004, p.41.

representación proporcional, generando enfrentamientos verbales matizados por el vocero priísta:

No hay lucha en contra de que un gobernador pueda ejercer su liderazgo, lo que hay en el fondo es una lucha en contra de que los gobernadores se quieran convertir en caciques y poder evitar que el poder que concentraba el eje rector que teníamos en el presidente de la República, se reparta entre los gobernadores...que sean virreyes que decidan posiciones y candidaturas.²⁶⁷

Al final, el PRI y su dirigencia resolvieron el conflicto a su favor, ya que en última instancia, el líder nacional del PRI logró imponer a sus candidatos y repartió algunos cuantos puestos para aquellos que pudieran movilizarse para desestabilizar a su dirigencia.

La democratización supone pues, la ampliación de los espacios de participación de las instituciones históricas y para ello se requiere, de acuerdo con Manuel Villa, la erradicación de las tendencias concentradoras y proclives al control omnímodo de la fase de construcción del Estado. Igualmente, en términos del análisis se ha producido también un desplazamiento del debate político “de una concepción centrada en los problemas del régimen político (democracia o autoritarismo) a un análisis detallado de las capacidades (y calidades) institucionales en función de alcanzar niveles adecuados de gobernabilidad democrática”.²⁶⁸

Así, el verdadero reto de la transición en México no recae sólo en el juego de las reglas que determinan quienes van a ejercer el poder, sino también el balance de reglas que determinarán como habrá de ejercerse. Y ello resulta más urgente a la luz de los cambios en el funcionamiento de un sistema político sumamente centralizado y personalizado en el jefe del Ejecutivo, que se encuentra enfrascado en un escenario de dispersión de fuerzas del “centro” político hacia la “periferia”²⁶⁹, lo cual representa un enorme reto.

²⁶⁷ *Milenio Diario*, jueves 26 de diciembre de 2002, p. 5.

²⁶⁸ CAMOU, “¿Caminos convergentes?: una agenda mínima para la gobernabilidad democrática en México, y Argentina”, en LABASTIDA, *et al.*, *Transición democrática y...*, *op. cit.* p.437.

²⁶⁹ Por “centro” nos estamos refiriendo al ámbito de acción del los poderes federales, principalmente del presidente de la república y la burocracia federal, en tanto que por “periferia” entendemos aquel ámbito de acción reservado a los estados de la república, principalmente en la acción de los gobernadores.

3.2.- Federalismo y Relaciones Intergubernamentales (RIG's) en México

3.2.1.- La necesidad de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales (RIG'S)

Hasta hace algunos años, los gobernadores eran vistos todavía como administradores en una escala territorial limitada, carentes de poderes efectivos, aunque políticamente muy poderosos. Asimismo, se les ha considerado como auténticos caciques capaces de imponer su voluntad en su territorio, no obstante que las facultades legales para gobernar son de los más acotadas; y sus carreras políticas son dependientes del presidente en turno, a quien llegaron a desafiar con un alto costo político.

El federalismo requiere una amplia descentralización política, al igual que una amplia descentralización administrativa, pues en una unidad estatal, las colectividades que la forman tienen su propia organización y regulan su existencia, tanto en la esfera de la comunidad, como en toda la sociedad.²⁷⁰ En México la existencia de un partido hegemónico en el poder, el presidencialismo y la centralización del poder político propiciaron que el federalismo se centralizara y ahogara las capacidades locales.

El proceso de transición en nuestro país permitió un pluralismo institucional en el que el federalismo se ha redescubierto, multiplicando los centros decisorios, tanto en la federación como en los estados y municipios.

Por eso resulta fundamental el fortalecimiento de los estados y municipios como ámbitos de gobierno, vinculados de manera directa con los ciudadanos, pues el efecto de la descentralización –señala Blanca Torres- es el conciliar el poder y la libertad en la que el ciudadano puede seguir de cerca las acciones de cada uno de ellos, fortaleciendo así la democracia. Igualmente, se requiere que los gobernantes y los cuerpos profesionales adquieran la tradición de mantenerse abiertos a la negociación y al acuerdo intergubernamental, y que las disputas partidistas se diriman en la esfera política y no interfieran en el funcionamiento de las políticas públicas intergubernamentales.

El primer paso para avanzar en ese sentido lo dio Ernesto Zedillo, cuando renunció a hacer las designaciones de los candidatos a gobernadores del PRI, debido a su política de la sana distancia. No obstante, la legitimidad de gobernadores y alcaldes no se acompañó de

²⁷⁰ TORRES, Blanca (coord.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.

suficientes facultades para gobernar.²⁷¹ A partir de que se inició el proceso de alternancia en las gubernaturas con Ernesto Ruffo Appel los estados han pugnado por la recuperación de su autonomía político-institucional que les corresponde. Los estados podían entrar en alguna controversia con el presidente por lo que recurrían a distintas medidas de presión de naturaleza política

Mientras el centro puede aplicar mecanismos de conexión estrictos con el fin de controlar políticamente a las unidades subordinadas, las localidades no son imponentes y pueden negarse a aceptar el control presionando políticamente al centro [recurriendo] a medidas como la denuncia pública del control central.²⁷²

La necesidad de una nueva forma de vinculación entre los gobernadores de los estados y las autoridades nacionales requiere de la articulación de interacciones intergubernamentales. Dado que la herencia legalista heredada del federalismo, provocó que los poderes legales, las acciones formales y los acuerdos (o desacuerdos) escritos dominaran el pensamiento y la práctica del federalismo²⁷³, y como añade Wright, el concepto de relaciones intergubernamentales (RIG) incluye una rica gama de acciones y concepciones informales de los funcionarios, ya que el concepto de RIG no contiene distinciones jerárquicas de superioridad o inferioridad “aunque no excluye la existencia de tales diferencias de poder”.²⁷⁴

Por ello es necesario fortalecer la autonomía de los estados, de modo que la construcción de coaliciones políticas nacionales se pueda desplazar desde el Ejecutivo federal hasta otros órganos representativos, como el Senado en lo horizontal, y los estados en lo vertical, para asegurar una efectiva división de poderes. También se ha establecido la necesidad de una reforma del Estado, para detectar sus problemas y establecer cuales son los dispositivos institucionales que aseguren la correspondencia de nuestras leyes con las actuales condiciones del sistema de equilibrio de poderes, para garantizar un margen mínimo de certidumbre, gobernabilidad y estabilidad para nuestra todavía muy frágil democracia.²⁷⁵

²⁷¹ MORALES Ramírez, “El regreso de los...”, *op. cit.*, p.41.

²⁷² RODRÍGUEZ, *La descentralización...*, *op. cit.*, p. 46.

²⁷³ WRIGHT, *Para entender...*, *op. cit.*, p.101.

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ ROSSELL, Mauricio, *México en tiempos de cambio*, México, Senado de la República LVIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2002, p.18.

La transición, o la alternancia, plantea un escenario inédito para la vida política del país, por lo que es necesario realizar pactos entre las elites que permitan concretar las reglas que rigen el ejercicio del poder político. Si pensamos esta necesidad en función del federalismo mexicano, la capacidad del gobierno federal ha ido en decremento generando un vacío que sería prudente que los gobiernos estatales llenaran, pues la pluralidad y la dispersión de fuerzas hace patente la necesidad de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales para renovar al federalismo haciéndolo más descentralizado, competitivo y cooperativo entre las jurisdicciones que lo conforman.²⁷⁶

La cuestión de las RIG es de suma importancia, ya que su componente de políticas es el reflejo más evidente de las intenciones y acciones de los funcionarios públicos y las interacciones entre los funcionarios del ámbito estatal y los del nacional (federal), de modo que se producen juegos que ante los reclamos de los primeros, los segundos no pueden sustraerse y, como hemos visto, más allá del marco legal existente, ambos deberán tener la capacidad para –dentro de ese marco- llegar a acuerdos que permitan coordinar la acción gubernamental.

De hecho, estos juegos o interacciones corren en varios sentidos, pues las relaciones entre los funcionarios –diría Wright- no son ocasionales o aisladas, además de que no están ratificadas en acuerdos o rígidamente fijadas por estatutos o decisiones de los tribunales²⁷⁷; éstas fluyen por medio de intercambios de información o de opiniones de modo que los funcionarios pueden apoyarse en agentes de cualquier otro ámbito para desarrollar políticas públicas adecuadas a la jurisdicción a las que van a ser aplicadas.

En el marco que hemos referido de un cambio en el federalismo, que permita mejorar la gobernabilidad en los estados, los funcionarios públicos clave son los gobernadores organizados en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), a manera de influir en la dirección de las RIG en relación con el gobierno federal; por consiguiente, como apunta Wright, el concepto de RIG se formula necesariamente en términos de interrelaciones humanas, de relaciones entre funcionarios que gobiernan diferentes unidades, y no en términos de relaciones entre gobiernos.²⁷⁸

²⁷⁶ DÍAZ Cayeros, *op. cit.*, p.21.

²⁷⁷ WRIGHT, *op. cit.*, p. 81.

²⁷⁸ La relación que se aborda cobra especial importancia para el análisis politológico, en el sentido de que, la relación se da en un marco institucional, el cual se ve sometido a las presiones que ejercen los actores

3.2.2.- El estudio de la CONAGO desde la perspectiva del nuevo institucionalismo y las relaciones intergubernamentales.

El nuevo institucionalismo es una corriente de pensamiento que dotó a la ciencia política de una renovada vocación práctica pues, de acuerdo con María Guadalupe Enríquez, desde esta corriente se experimentó un cambio que va de los estudios del Estado hacia los estudios del gobierno²⁷⁹; de la preponderancia del *input* del estudio de la política, esto es, los estudios sobre las formas, los mecanismos, y los agentes de la representación de los intereses, hacia una preocupación creciente por los procesos por los cuales se toman las decisiones.

Al respecto, March y Olsen han indicado que desde el punto de vista del ejercicio del poder, el análisis se centra primordialmente en la adopción de medidas para generar coaliciones e intercambios voluntarios y en la creación de identidades e instituciones.²⁸⁰ Sin embargo, March y Olsen consideran que la política y el ejercicio del poder no se identifican únicamente desde la perspectiva institucional, basada en la negociación de coaliciones en el marco de las restricciones previas impuestas por los derechos, las reglas y las preferencias, sino en los recursos para dar forma a esas restricciones, en la elaboración de evaluaciones de la política y la historia.²⁸¹

La necesidad de un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales en México es producto del pluralismo del sistema político y responde a lo que ambos autores denominan teorías del cambio político o teorías del ajuste de las concertaciones políticas; los cambios de origen exógeno de los intereses, los derechos y los recursos, que suponen la estabilización del sistema debido a la existencia de un conjunto de fuerzas y presiones que actúan y reaccionan unas respecto de otras haciendo posible cierta “neutralidad” entre los funcionarios de los distintos ámbitos gubernamentales²⁸².

políticos en términos del despliegue de estrategias de carácter racional en la búsqueda de la obtención de un beneficio material o no material.

²⁷⁹ ENRÍQUEZ, Mendoza, *Problemas que enfrentan...*, *op. cit.*, p. 20.

²⁸⁰ MARCH, James G. Y Johan P. Olsen, “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, 1997, primer semestre, vol. VI, núm. 1, p. 41.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 43.

²⁸² SHAFRITZ, y Hyde, *op. cit.*

Las organizaciones²⁸³ funcionan adecuadamente al disponer de un conjunto de reglas aceptadas y aplicadas para asegurar resultados mínimos deseables. Los arreglos institucionales limitan la conducta de quienes participan en la toma de decisiones y permiten que las instituciones se autorregulen para alcanzar sus fines. Sin embargo, el pluralismo en la realidad mexicana ha mostrado efectos contrarios al dogma de la administración ortodoxa.

El problema del pluralismo refleja una serie de ajustes marginales en las reglas y las sanciones que los individuos y las organizaciones introducen en las instituciones para maximizar sus preferencias. De modo que en México el proceso ha representado un cambio incremental en el poder de negociación, por parte de agentes que tienden a modificar los contratos políticos o económicos en el seno del Estado, pues los contextos institucionales permiten nuevas negociaciones y compromisos entre los jugadores.²⁸⁴

Shafritz y Hyde consideran que pluralismo y relaciones intergubernamentales pueden provocar cierto caos o “grietas múltiples”, como aquellas a las que hizo referencia Gradzins desde la perspectiva de lo local; o bien la proliferación de centros decisorios separados, funcionalmente interdependientes que se debaten en la confusión y la competencia.²⁸⁵ Ahora bien, la existencia de redes intergubernamentales desde el enfoque de las relaciones centro-periferia hace referencia a las diferencias económicas, culturales, sociales, étnicas y políticas que existen en los territorios respecto de las ideas, los valores, ideas y las normas dominantes.

Todo análisis de las relaciones intergubernamentales involucra, en este sentido, la atención a las actitudes, las interacciones, la negociación, la cooperación y el conflicto entre las distintas esferas gubernamentales para resolver problemas de interés común. Por ello, en

²⁸³ Por organización entendemos de acuerdo con Douglas North a aquellas “entidades ideadas por sus creadores con el propósito de maximizar la riqueza, el ingreso u otros objetos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad [que] alteran incrementalmente la estructura institucional” de acuerdo a la interacción de las limitaciones que dan forma a las oportunidades potenciales de la maximización de una riqueza, sea esta económica o política. Véase: NORTH, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE, 1993, p. 99.

²⁸⁴ Ello es así, cuando el contexto institucional referido es de equilibrio entre las fuerzas, esto es que las fuerzas negociadoras de los jugadores es tal que ninguno de los jugadores en la disputa parece tener fuerza suficiente para ganar por sí misma, por lo que las partes deben formar coaliciones y hacer contratos con otros grupos de interés. *Ibid.*, p. 119.

²⁸⁵ *Ibid.*

las relaciones de gobierno se deben detectar los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenen la coordinación o la cooperación para superarlos.

Por ello es útil contemplar las características que podemos denominar estructurales, que plantean las condiciones de interrelación: las divisiones político-administrativas del país; los límites geográficos; las disposiciones legales; la naturaleza del sistema económico y los recursos que son susceptibles de compartir para aplicarlos a las áreas de interés común, propiciándose la cooperación entre actores políticos con distintas preferencias.

Con el surgimiento de la CONAGO, asistimos a una etapa de descentralización que Miguel Ángel González Block ubica dentro del *continuum* integración-fragmentación, en el que la integración se entiende como el grado en el que el Estado formula e implanta acciones sobre la realidad social de manera integral y coordinada, al formular cuestiones de espectro amplio a través de una sola agencia centralizada, como ha sido, la presidencia de la República. En tanto que, la fragmentación sugiere la formulación e implantación de las políticas bajo la responsabilidad de múltiples agencias o áreas administrativas semiautónomas.²⁸⁶

En este contexto de fragmentación, el principio de vinculación territorial cobra especial validez, pues la jerarquía territorial legítima, al menos en teoría, la soberanía o la “identidad cultural, geográfica”, y sobre todo política de las unidades que los constituyen; por lo que se establecen relaciones centro-locales de coordinación y menor sometimiento.²⁸⁷

Así, se configura un proceso de “descentralización fragmentaria”²⁸⁸, en el que los actores subnacionales buscan desligar ciertos problemas locales de otros nacionales, y se intenta resolver situaciones que no son resolubles en el ámbito central, o que tienen una clara expresión regional. El proceso de descentralización fragmentaria, implica la devolución de funciones específicas por medio de agencias regionales especializadas dependientes de los gobiernos locales. La combinación de descentralización-fragmentación,

²⁸⁶ GONZÁLEZ Block, *op. cit.*, p. 445.

²⁸⁷ Donde además se señala la existencia de una significación simbólica dada en forma de nacionalismo o regionalismo. *Ibid.*, p.446. Véase: *Supra*, pp. 45-46.

²⁸⁸ No obstante, González Block considera la posibilidad de que el centralismo permanezca y se reproduzca, pues una política descentralizadora no implica determinismo estructural. Por el contrario, rechaza la interpretación del centralismo como instancia necesariamente restrictiva de la acción innovadora. Tampoco se plantea que la descentralización sea una forma ideal y con vida propia, ajena a los individuos que la actualizan, y para cuya génesis y subsistencia tengan que “funcionalizarse” otras estructuras preexistentes. *Ibid.*, pp. 458-459.

permite transformar conflictos de escala nacional en problemas de índole local, con base en arreglos que reorientan las demandas hacia los gobiernos periféricos.

La ausencia de una federación real en México, resultante de la falta de voluntad e incapacidad políticas que permitieran diseñar y proponer una estructura federal capaz de asegurar una coordinación que evitara la fragmentación, y la inexistencia de esfuerzos para coordinar acciones cuando los gobiernos estatales no pudieran realizar sus tareas por falta de recursos.

En ese ambiente, la CONAGO surge como un elemento organizacional del cambio en las relaciones intergubernamentales del país, pues asumió su conducción al hacer tambalear –como diría Isabelle Rousseau- el edificio, reconstituyendo los juegos y las apuestas decisivas que se producen durante el período de cambio²⁸⁹. Es decir, el nuevo modelo de relaciones intergubernamentales está dado por la formación de un bloque estratégico.

Este enfoque centra su atención en una “dimensión vertical”, es decir, la relación entre instituciones político-administrativas de diferentes niveles territoriales para explicar la acción de los gobiernos locales. Asimismo, supone que los procesos de descentralización y las tradiciones localistas y los textos constitucionales habrán de recoger un conjunto de elementos -normas y recursos- que caracterizan a las instituciones políticas donde los gobiernos estatales desarrollan una acción conjunta para consolidarse en dentro de su marco institucional²⁹⁰.

Un análisis que no trascienda el plano de lo jurídico-administrativo, la constitución, las leyes y decretos o los reglamentos administrativos, constituye un marco vacío que cuando mucho nos sirve para indicar los espacios en donde se despliegan ciertas lógicas de acción.

Por ello, el análisis de la acción de los gobiernos estatales en la configuración de un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales, desde un enfoque institucional, es adecuado para analizar los límites y las barreras que les vienen impuestos por otras unidades de gobierno de ámbito político y territorial mayor, así como las estrategias

²⁸⁹ ROUSSEAU, *op. cit.*, p.27.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 3.

adoptadas frente esas restricciones²⁹¹, pues permite estudiar la distribución de poder entre diferentes ámbitos territoriales, desde la perspectiva de las relaciones centro-periferia y los sistemas de *multigovernance*.²⁹²

Peter Hall y Rosemary C. R. Taylor, desde la óptica del institucionalismo histórico²⁹³, encuentran como principal argumento los conflictos entre grupos rivales, generados por la escasez de recursos como motor de la política, tras analizar la manera como se conflictúan las estructuras de las organizaciones institucionales de la política y la economía, al privilegiar ciertos intereses y descuidar otros. Esta perspectiva asigna un gran valor a las instituciones políticas formales, pues ellas configuran la organización institucional de la política y el comportamiento colectivo. El institucionalismo histórico analiza al Estado no como un agente neutral, sino como un complejo de instituciones capaz de estructurar el carácter y los resultados de un conflicto grupal, e incorpora en su análisis a otras instituciones políticas y sociales.

Las jerarquías son muy útiles para organizar a un gran número de personas que buscan una meta común, pues éstas regularizan y codifican los procedimientos que optimizan el desempeño de una organización. Si llevamos esta premisa al ámbito del federalismo, debemos precisar entonces cuál es la estructura jerárquica que organiza a los actores clave en los procesos de acción colectiva. En los esquemas centralizados no tenemos mayor dificultad, pues la jerarquía suele recaer en un solo polo de decisión que delega funciones y tareas a actores subordinados.²⁹⁴

La fragmentación de la autoridad, desde un sistema unipolar, queda dispersa, descentralizada. En un proceso en el que el poder se fragmenta, entonces las metas se bifurcan, se hacen menos claras y las reglas cambian. En términos organizacionales, surgen

²⁹¹ RAMÍREZ Pérez María Antonia, *Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales*, Lisboa, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 de octubre de 2002, p. 1.

²⁹² HOOGHE, Liesbet y Gary Marks, *Types of multilevel governance*, North Carolina, University of North Carolina, 2002, working paper, en http://www.portedeurope.org/publications/cahiers/cahier_3_2002.pdf

²⁹³ HALL, Peter y Rosemay C. R. Taylor, “La ciencia política...”, *op. cit.*, pp. 16-23.

²⁹⁴ Aunque, en contrapartida con esta afirmación, “el concepto de RIG no contiene distinciones jerárquicas de superioridad o inferioridad. Y aunque no excluye la existencia de tales diferencias de poder, tampoco implica –como a menudo lo hace el concepto de federalismo– que el nivel nacional sea presuntamente superior. *Cfr.* WRIGHT, *Para entender...*, *op. cit.*, p. 101.

“redes”²⁹⁵ que buscan llenar el vacío de poder, mientras los actores antes subordinados cambian sus preferencias alterando los patrones de la toma de decisiones.

Surge así, lo que Linda de León denomina “organizaciones anárquicas”, en las que los miembros tienen intereses comunes y conflictivos. Sin embargo, dice de León, a diferencia de los sistemas pluralistas competitivos, el conflicto no termina en victoria para una de las partes que ejerce el poder autoritariamente en la toma de decisiones; por lo que la organización gubernamental debe adaptarse a un sistema pluralista que permita que la toma de decisiones recaiga en diversos actores involucrados directos, que deben estar lo suficientemente coordinados para reducir los costos de la descentralización en la toma de decisiones. La jerarquía es necesaria, pues al estar construido socialmente, el espacio de la organización pública requiere organizar las metas y los medios para la acción:

Entonces, los participantes en la organización, y en el caso de las organizaciones públicas los ciudadanos y los funcionarios de la política, tienen algún grado de *decisión* relacionado con su punto de vista sobre el problema del espacio en el que operan las administraciones (...) Los problemas del gobierno, que antes se veían como burocráticos, políticos o como un área para técnicos y profesionales, ahora los consideramos cada vez más como de desorganización (anárquicos), aunque los puntos de vista del electorado en estos asuntos difieren en gran medida del enfoque de los expertos y de los funcionarios.²⁹⁶

El resurgimiento de actores institucionales que modifican las reglas del juego político, sugiere que se ponga especial atención al elemento del poder, pues normalmente los intercambios en el juego político son asimétricos, por lo que en estos juegos los actores recurren a estrategias de cálculo en el despliegue de sus acciones, buscando una distribución del poder entre los grupos en conflicto, quienes a su vez suponen, que dicha asimetría hace más proclives a algunos a obtener mayores recursos o mayor acceso a la toma de decisiones, en los conocidos juegos de “suma cero”.

Cuando se realiza un cambio sustancial, se crea un punto de inflexión en el desarrollo histórico que nos dirige por una nueva ruta. Por ejemplo, el debilitamiento del federalismo centralizado mexicano nos encamina al surgimiento de nuevos actores aún no

²⁹⁵ Las redes son estructuras coordinadas de diferentes tipos, como las redes de políticas, las redes interorganizacionales, o intergubernamentales, usadas para describir sistema anárquicos. Véase: De León, Linda, “La comunidad y la anarquía en los sistemas administrativos modernos”, en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, 1996, segundo semestre, vol. V, núm. 2, pp. 351-371.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 356.

institucionalizados, como CONAGO, la cual surge como una coalición de actores del ámbito subnacional, para modificar las practicas del sistema político El institucionalismo de la elección racional es útil para analizar las metas establecidas por esta coalición, las preferencias y el cumplimiento instrumentado.²⁹⁷

La cohabitación entre partidos políticos instalados en diferentes esferas gubernamentales, es decir, los gobiernos yuxtapuestos²⁹⁸, plantea la necesidad de comprender la importancia de la acción colectiva desarrollada por la CONAGO para la conformación de un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales, que tome en cuenta los repartos jurisdiccionales en las distintas escalas territoriales, dentro de un nuevo marco para el sistema federal que facilite la interacción entre diversas instancias de gobierno.

En suma, para explicar el surgimiento en México de la CONAGO, como una coalición de actores subnacionales en busca de un cambio institucional de las relaciones centro-periferia que operan en el federalismo mexicano, no debemos soslayar la importancia de los niveles intermedios de gobierno, que por su naturaleza autónoma, implican las relaciones de poder en un complejo entorno social de interdependencia.²⁹⁹

La estructura de oportunidad de los actores de los gobernadores opera en función de la *capacidad política* para agregar preferencia, derivada de la amplitud de su peso en el sistema político; de los *recursos políticos* que se arriesgan y las conductas políticas no formalizadas; de la *capacidad de gestión*, referida a la dimensión negociadora de la autonomía y los recursos necesarios para el logro de los objetivos establecidos.

²⁹⁷ Al considerar que los procesos de creación o reforma institucional suponen un choque de poder, el institucionalismo hizo uno de sus mayores aportes al análisis político. No obstante, dicho enfoque voluntarista en la creación institucional no deja de implicar una hipótesis arriesgada, aunque los institucionalistas de la elección racional supongan que este es un proceso controlado, establecido para tales efectos. Véase: HALL y Taylor, *op. cit.*, p. 38.

²⁹⁸ DE REMES, Alain, "Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales", *Política y Gobierno*, México, CIDE, 1999, primer semestre, vol. VI, núm. 1, pp.225-254.

²⁹⁹ Los niveles intermedios de gobierno son también conocidos como "mesogobiernos" (regiones, provincias, comunidades autónomas o entidades federativas). Los titulares de éstos, más allá del marco institucional formal, son actores clave en las relaciones intergubernamentales, las cuales dependen de las dinámicas derivadas del aumento de actores que participan en el ámbito político, estos actores buscan ampliar sus capacidades, creando una estructura de oportunidad colectiva. Véase: HOOGHE, y Marks, *op. cit.*; AGRANOFF, Robert, *Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales*, Madrid, 1991, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de trabajo, Serie: Gobierno y administración local.

3.3.- La CONAGO y el federalismo: hacia la institucionalización de un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales en México

3.3.1.- La motivación organizacional de la CONAGO

Hoy en día, la necesidad de una amplia gama de organizaciones es cada vez más patente dado que el mundo es cada vez más complejo; por ello, las organizaciones requieren de una constante adaptación, pues las relaciones sociales se trastocan, y necesitan seguir cumpliendo con sus funciones.

La organización gubernamental, en general, no escapa a esta lógica; y la mexicana, en particular, no podía ser la excepción. La permanencia del federalismo como forma de organización de los poderes públicos dentro de la República, requiere que su funcionamiento se adecue las características de la sociedad mexicana, la cual ha expresado a través de sus votos, que el poder ya no puede estar concentrado en un único polo de decisión o en una sola autoridad.

El federalismo mexicano ha expresado nuevas dinámicas que requieren ser institucionalizadas³⁰⁰ para que los participantes en el juego político tengan certidumbre de las responsabilidades que les corresponden, así como de las facultades con las que cuentan y los recursos disponibles. Hoy, el pluralismo expresado en todas las esferas de autoridad del país, obliga a los partidos políticos a asumir su papel como representantes de la voluntad ciudadana, expresando las preferencias de la diversidad ideológica que los agrupa, pero también están obligados a buscar soluciones a partir de las diferencias en los puntos de vista que representan.

La democracia, no significa únicamente el mandato de la mayoría por encima de las minorías, por lo que los representantes de la ciudadanía no pueden hablar en nombre de la “sociedad mexicana”, pues hoy, los ciudadanos han decidido diferenciar entre las opciones

³⁰⁰ Respecto al tema de la institucionalización, Arturo del Castillo opina que: “la falta de una estructuración formalizada de los niveles de autoridad y de su institucionalización se manifiesta en interacciones que se desarrollan entre los polos de *cooperación-conflicto*. Si el conflicto es total no puede mantenerse un conglomerado organizacional, pues la interacción supone un mínimo grado de cooperación entre las organizaciones. Por otro, una cooperación completa tampoco puede ser considerada, pues esta situación supondría un arreglo del tipo rutinario o ya institucionalizado con pocos márgenes de movilidad y negociación.” Véase: DEL CASTILLO, Arturo, “Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores”, en ARELLANO, David, Enrique Cabrero *et. al.*, (coords.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1ª reimpresión, 2003, p.381.

que los partidos políticos les presentan, por lo que no pueden asumirse como la “voz del pueblo”.

De este modo, el sistema político mexicano requiere que su pluralidad responda a las necesidades y los intereses de la ciudadanía, la cual reclama cada vez más negociación. Esta es la lectura política de los gobernadores de las entidades federativas al crear la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)³⁰¹ el 13 de julio de 2002, en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, con la participación de 17 mandatarios estatales del PRI, tres del PRD y dos aliancistas. La convocatoria para conformar la CONAGO se realizó el 10 de agosto de 2001, en Mazatlán, Sinaloa:

Los ciudadanos gobernadores en su calidad de titulares legítimos del poder ejecutivo en su entidad y conscientes del mandato que representan, proponen impulsar a la brevedad los trabajos necesarios para construir de manera unificada una visión federalista de la nación. Los gobernadores continuarán comprometiendo su voluntad política para que, sin distinción de su origen partidista, se avance en la consolidación de un genuino federalismo, que propicie un mayor equilibrio entre los tres órdenes de gobierno.

La CONAGO, de acuerdo con la conceptualización de las RIG, constituye una alianza fraterna entre los generalizadores administrativos políticos en el orden estatal, que también suele denominarse como “*PIG*”, es decir, *Public Interest Groups* (Grupos Públicos de Interés)³⁰² que surge en el contexto del derrumbamiento de los esquemas uniformes de antaño del gobierno como “actor racional unificado”, tal y como fueron concebidos los gobiernos priístas durante gran parte del siglo XX.³⁰³ De este modo, lo que la CONAGO representa, en términos de ejercicio del poder (en el marco del federalismo), es que hoy día no es posible pretender simplificar al gobierno como una individualidad, dado que la emergencia de los gobernadores como actores políticos clave para conservar la gobernabilidad, supone cambios importantes en la manera en como se ejerce el poder político, debido a la atomización del mismo.

³⁰¹ La CONAGO surge como una asociación civil de autoridades estatales que representa dos terceras partes de las entidades federativas, que producen 72% del PIB y concentran 70% de la población. *La Jornada*, 14 de julio de 2002, p. 12.

³⁰² WRIGHT, *op. cit.*, p. 656.

³⁰³ Véase: RODRÍGUEZ, Victoria y Peter Ward, “Como distinguir entre el PRI y el gobierno en México”, *Este País*, México, num. 52, julio 1995.

Lusthaus y Anderson definen la motivación organizacional como la personalidad subyacente de una organización que impulsa a sus miembros a actuar³⁰⁴. En este caso, la CONAGO tiene como objetivo constituirse en una instancia legítima de interlocución con el gobierno federal para resolver los problemas que afectan a las entidades federativas, no con el propósito de confrontar³⁰⁵ al Ejecutivo federal, sino de hacer una llamada de atención para que se tome con mayor seriedad los compromisos establecidos con los gobiernos de las entidades³⁰⁶.

El surgimiento de la CONAGO es un suceso novedoso para la vida política del país, y para el desempeño de las relaciones intergubernamentales³⁰⁷. Es muestra de cómo se han alterado los viejos equilibrios nacionales tras la alternancia y la distribución regional del poder, en el que:

Las controversias constitucionales crecen y se acumulan; los diferentes colores políticos marcan la lógica de las RIG; los actores políticos del nivel estatal y municipal insisten en conceptos de soberanía, autonomía, autosuficiencia en recursos, ámbitos de exclusividad. En pocos años podemos imaginar una dinámica de RIG paralizadas, ineficiencias fiscales en los tres niveles de gobierno e ineficacia de políticas públicas ante la falta de coordinación.³⁰⁸

³⁰⁴ LUSTHAUS, Charles, Marie-Hélène Adrien, Gary Anderson, *et. al.*, *Organizational assessment. A framework for Improving Performance*, Washington D. C., 2002, Inter-American Development Bank-International Development Research Centre, p. 9.

³⁰⁵ Aunque en ocasiones la CONAGO si haya recurrido a la confrontación con el presidente Fox y con varios funcionarios federales como Santiago Creel, Eduardo Sojo o Francisco Gil Diaz. Véase al respecto en este mismo trabajo *infra*: páginas 133-134 y también las citas 323 y 341.

³⁰⁶ GÓMEZ Tagle, Silvia, “CONAGO, hacia un nuevo federalismo”, en *La Jornada*, 27 de diciembre de 2002, p. 17.

³⁰⁷ Considérese que en Estados Unidos existen diversas instancias gubernamentales que permiten la interacción entre los funcionarios de los distintos órdenes gubernamentales y las distintas unidades que los conforman, dos que son de nuestro interés debido a que involucran a las autoridades estatales son: el *Council of State Governments CSG* (CGE, Consejo de Gobiernos Estatales), el cual es la “agencia conjunta de todos los gobiernos de los estados, creada, mantenida y dirigida por ellos. Su propósito es fortalecer todas las ramas del gobierno estatal y conservar el papel gubernamental de los estados en el sistema federal, mediante la expresión de opiniones de los estados en asuntos importantes ; efectuar investigación sobre programas y problemas de los estados; ayudar en el nexo estatal-federal y en la cooperación estatal-regional-local; ofrecer capacitación, referencia y servicios de consulta a funcionarios, agencias y legisladores de los estados, y servir como instrumento amplio para reunir todos lo elementos del gobierno de los estados” ; por otro lado, está la *National Governor’s Association NGA* (ANG, Asociación Nacional de Gobernadores), la cual fue “fundada en 1908 (como *National Governor’s Conference*), la *NGA* es una asociación que incluye a los gobernadores de los estados, los territorios y Puerto Rico. Trata de mejorar el gobierno de los estados, los enfrenta a problemas que requieren cooperación interestatal y se esfuerza por facilitar las relaciones intergubernamentales en los niveles nacional-estatal y estatal-local.” Véase: WRIGHT, *op. cit.*, pp 640 y 648.

³⁰⁸ CABRERO Mendoza, Enrique y Rodolfo García del Castillo, *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, México, 2º Congreso del IGLOM, Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, abril de 2001, en <http://iglom.iteso.mx/index.html>

Los primeros acuerdos que motivaron la creación de la CONAGO fueron: impulsar una reforma constitucional para fortalecer el federalismo mediante el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las entidades federativas y municipios; promover una reforma hacendaria integral que fortalezca al federalismo con la urgencia de incrementar los ingresos fiscales de los tres órdenes de gobierno; proponer la creación en la Constitución de la República de una “Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público”, que estuviese integrada por el Presidente de la República y los titulares de las 32 entidades federativas, a fin de abordar periódicamente la agenda del fortalecimiento de la Nación.

Si bien ya habían existido intentos previos por agrupar a los gobernadores de las entidades federativas en un foro común, estos esfuerzos se habían llevado a cabo bajo el color de cada uno de los partidos, que ostentaba representatividad en algún estado. Sin embargo, la CONAGO desde sus inicios convocó a todos los gobernadores para la creación de este espacio.

No obstante, al surgir esta asociación de gobernadores no todos los mandatarios estatales se integraron en ella. Los gobernadores del PAN no hicieron eco del llamado que se hizo para conformar la CONAGO, debido a la supuesta “línea” dada a éstos desde la Secretaría de Gobernación para evitar que se integraran a la agrupación de mandatarios³⁰⁹. La Conferencia lamentó no haber obtenido respuesta de sus colegas panistas, pues el propósito que perseguían “era alcanzar un entendimiento” que permitiera que los mandatarios estatales *que lo desearan* se incorporaran a la discusión sobre el fortalecimiento del federalismo, la democracia y el estado de derecho.

Aun cuando los gobernadores panistas no se integraron a la CONAGO desde un inicio, la necesidad de mayores recursos para los estados obligaron a que finalmente negociaran su ingreso a la Conferencia, haciendo a un lado sus diferencias para trabajar por metas comunes³¹⁰, como el diseñar un programa único sobre la utilización de los recursos públicos federales que se les entregaría en el 2003.

Cabe resaltar, que la existencia de la Conferencia Nacional de Gobernadores no fue descalificada por el presidente Vicente Fox. De hecho, su reacción fue declarar que el

³⁰⁹ *La Jornada*, 13 de noviembre de 2002, p.11.

³¹⁰ Esto quedó sellado tras algunas pláticas con el secretario de Gobernación, Santiago Creel, representantes de la CONAGO y de los gobernadores panistas. *Milenio Diario*, 4 de diciembre de 2002, p. 10.

gobierno federal promovía la integración de una conferencia de gobernadores para impulsar el desarrollo del federalismo y la descentralización.

Por su parte, José Murat, gobernador de Oaxaca (1998-2004) -uno de los gobernadores considerados como más críticos hacia el presidente-, señalaba que la Conferencia no surgía para constituirse en un grupo de presión, o un bloque contestatario, mucho menos una herramienta antifoxista³¹¹; sino para ser un contrapeso institucional, no sucedáneo del poder federal, y cuyo fin es rediseñar el andamiaje de la república y elaborar políticas públicas que reviertan los desequilibrios e inequidades.

No hay que negar que cada uno de los mandatarios representan distintos intereses. El más obvio es la necesidad de mayores recursos para las entidades federativas, que permitan el logro de un buen desempeño gubernamental y que aseguren la continuidad en el gobierno del partido al que se pertenece en posiciones de poder. Desde luego que en sus inicios no se otorgó mucha confianza a la CONAGO y hasta se llegó a especular que ésta no sobreviviría a la coyuntura de los recortes presupuestales a los estados y las negociación del presupuesto de 2003.

Desde el gobierno también se apostó por ello, pues su estrategia consistía en el “divide y vencerás”. Por un lado el presidente Vicente Fox y el secretario de Hacienda presionaron a los gobernadores para que apoyaran sus “reformas estructurales”, especialmente la reforma fiscal, presionando con amenazas de recortes al gasto, mientras, se especulaba, el secretario de Gobernación, Santiago Creel convocaba a reuniones por separado a los gobernadores de la CONAGO para ofrecerles la cancelación de algún adeudo o prometer realizar determinadas obras de regular importancia.³¹²

El caso más emblemático de dicha estrategia lo protagonizó el gobernador de Guerrero, René Juárez Cisneros (1999-2005), quien se deslindó de la CONAGO y durante una visita del presidente Fox en su estado, en la que se refirió así a la estrategia de confrontación que la Conferencia había sostenido ante el presidente: “...de ninguna manera podemos utilizar el chantaje, la confrontación, la actitud incivilizada y mucho menos abanderar causas que no tienen soporte social y que no son viables para atraer beneficios al

³¹¹ Murat decía en un artículo periodístico que la CONAGO surgió como “un foro de contrapeso al centralismo [que] *de facto* asfixió la vida de la república en el siglo XX [por lo que] la CONAGO [es] un factor de equilibrio, no un poder paralelo a los órganos federales”. Véase: *El Universal*, 28 de noviembre de 2002, p. A-26.

³¹² Félix Fuentes en su columna “En la línea” en *El Universal*, 7 de noviembre de 2002, p. A-10.

estado.”³¹³ Al día siguiente del encuentro se anunció, dijo el gobernador, “producto de la buena relación”, una inversión por 300 millones de pesos en el estado.

3.3.2.- La CONAGO y los recortes presupuestales

Las organizaciones existen para cumplir un propósito, y la administración tiene la función de apoyarlo. En este sentido, la CONAGO, al estar conformada por los ejecutivos estatales, despliega su acción desde el propio sistema político-administrativo para cumplir determinadas metas como lo es un cambio en la distribución del poder. Al respecto, Arturo del Castillo ha señalado

...la administración y la política no se pueden separar como áreas distintas de análisis, sino que connotan dos caras de un mismo asunto. Usualmente las decisiones en el ámbito de las acciones de gobierno se formulan y se ejecutan como respuestas a conflictos entre fracciones burocráticas, ya sea entre organismos individuales o bien entre coaliciones que se enfrentan.³¹⁴

Para Lusthauhs y Anderson la capacidad organizacional es la habilidad de una organización para utilizar sus recursos en la realización de sus actividades³¹⁵. Por el momento es difícil establecer un marco adecuado para el análisis del desempeño organizacional de la CONAGO, pues este actor no institucional fue creado apenas en el año 2002, por lo que en el corto tiempo de su existencia no podemos esperar grandes cambios en su entorno institucional. Debido a ello, se considera que su accionar será fundamentalmente incrementalista, sin embargo existen elementos para su análisis a partir de la gestión presupuestal que han desplegado ante la federación.

Varios gobernadores en el interior de la CONAGO consideran que los programas de apoyos federales para las entidades federativas siguen siendo utilizados como instrumentos de control sobre las autoridades locales³¹⁶. No se ha realizado un cambio estructural para revertir aquellas reglas que inhiben el logro de los objetivos de los ejecutivos estatales, de

³¹³ *El Universal*, 5 de noviembre de 2002, p. A-11.

³¹⁴ DEL CASTILLO, “Problemas en la acción gubernamental...”, *op. cit.*

³¹⁵ Lusthaus *et. al.*, consideran los siguientes elementos para evaluar el desempeño organizacional: efectividad, eficiencia, relevancia, lo económico, y la viabilidad financiera; *op. cit.*

³¹⁶ En términos de RIG, Wright señala que habría un juego que se define como la regla de oro, es decir, el que tiene el oro hace las reglas, o se le ha denominado también como “el que paga al músico pide la tonada”, que refleja las expectativas naturales y a veces impuestas de que cuando se otorgan fondos federales para apoyar un programa, una actividad o un proyecto, debe haber requisitos que garanticen que los fondos sean gastados por los receptores en el objetivo previsto. Véase: Wright, *op. cit.*, p. 658. También véase lo que paso con los fondos para educación asignados a Baja California durante el mandato de Ruffo Appel. Véase: *Supra*, p. 83.

ahí la necesidad de una acción conjunta y concertada, que les otorgue mayor peso político para conducir el cambio que se pretende.

A partir de que Vicente Fox asume la presidencia de la República, se inició un fuerte debate sobre la necesidad de diversas reformas legislativas para mejorar las condiciones económicas del país. Las llamadas “reformas estructurales” se han ofrecido como la vía para fomentar la inversión e incrementar los recursos del gobierno. Entre las principales reformas figuran: la energética (petrolera y eléctrica), la laboral y la hacendaria.

La reforma hacendaria es una de las más controvertidas, pese al consenso respecto a la necesidad de incrementar los recursos del gobierno. La iniciativa de reforma fiscal del gobierno federal se concentraba en la cuestión de los grandes impuestos federales, especialmente la parte relacionada con el IVA. Mientras que en materia de federalismo fiscal, proponía otorgar a los gobiernos estatales la facultad de gravar el consumo, a costa de reducir el porcentaje de sus participaciones, perdiendo el inicial apoyo de los gobernadores del PAN, quienes elaboraron su propia iniciativa³¹⁷. Desde la oposición, PRI y PRD se unieron para elaborar una propuesta común, en lo que a la postre sería la CONAGO.³¹⁸

Luego de ser objeto de las políticas de descentralización provenientes de la federación -y tras el surgimiento de la CONAGO-, las entidades federativas pasan a ser sujetos del cambio, actores activos en la definición de acciones tendientes a recuperar las facultades que constitucionalmente tienen asignadas, y que en la práctica les fueron expropiadas. Por ejemplo, por medio de la celebración de convenios de coordinación fiscal entre la federación y los estados, por los cuales, éstos renunciaron al ejercicio de sus

³¹⁷ Los gobernadores panistas (de Nuevo León, Guanajuato, Querétaro, Baja California, Aguascalientes, Morelos y Jalisco) proponían que la reforma hacendaria debía de contemplar lo siguiente: exentar una canasta básica de alimentos y medicinas; del 15% del IVA, el gobierno federal debe disponer de un 12%, y el 3% restante destinarlos a estados y municipios; mantener las tarifas vigentes (hasta ese momento) del Impuesto sobre la Renta (ISR), 40% para empresas, y 35% para personas físicas. También, en reuniones con el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, solicitaron: que se les permitiera aplicar un sobreprecio a la gasolina; facultades para crear loterías estatales, establecer gravámenes “ecológicos”, administrar el ISR derivado de la enajenación de inmuebles y que se recaude mediante el régimen de pequeños contribuyentes. *La Jornada*, 4 de octubre de 2002.

³¹⁸ Para los gobernadores de oposición la reforma fiscal necesitaba mantener una tasa cero en alimentos, medicinas, libros y colegiaturas; una tasa general del IVA no mayor a 12%, del cual entre 3 y 6% sería para los estados; mantener la tasa de ISR en 35% a personas morales, y 35% como máximo para personas físicas con un mínimo de 32%; mantener el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos ISAN); dotar a los estados la facultad de establecer impuestos ecológicos; y hacer 100% participable a los estados el ISR de servidores públicos. *Milenio Diario*, 23 de julio de 2001.

facultades tributarias. Así, las autoridades estatales perdieron instrumentos para financiar su desarrollo con recursos propios, dependiendo financieramente de la participación de los ingresos federales.³¹⁹

Este esquema de recaudación fiscal, fue diseñado para evitar la superposición de gravámenes locales sobre fuentes impositivas de orden federal a cambio de tener una participación en la recaudación federal. Ello cual tiene un fundamento histórico, pues antes de la consolidación de una autoridad de alcance nacional, la Federación prácticamente no tenía ingresos propios y los estados cobraban diversos impuesto locales, como las alcabalas, por lo que la centralización de la recaudación permitió unificar al país en momentos en los que la división del país era latente.

Los ingresos que la federación reparte a los estados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación se dan por dos vías: a) las Participaciones Federales a Estados y Municipios, que son el instrumento utilizado por la federación para destinar recursos a las entidades federativas y a los municipios en función directa de lo recaudado por vía de los impuestos federales; y b) el Fondo General de Participaciones, que se integra por dos elementos: un coeficiente fijo correspondiente al 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) del ejercicio fiscal, y un coeficiente adicional de 1% de dicha recaudación, para compensar a aquellos estados que resultaran con menos recursos.³²⁰

El primer instrumento, promueve la coordinación fiscal de manera que no exista doble tributación sobre una misma materia y opera como un mecanismo que equilibra la distribución entre estados y municipios. Las participaciones se integran de dos fondos: el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal. El Fondo General de Participaciones posee los siguientes criterios de distribución: 45.17% en proporción directa al número de habitantes de cada entidad y 45.17% en función de su eficiencia recaudatoria, en tanto que el 9.66% restante se asigna en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada entidad

Con los programas de descentralización educativa, de salud y de desarrollo social en México, los estados ampliaron sus responsabilidades, por lo que en 1997 se creó el Ramo

³¹⁹ GUTIÉRREZ, Aníbal, “La Conferencia Nacional de Gobernadores. Una propuesta de renovación del sistema federal”, introducción al libro de CALZADA Falcón, Fernando, *Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004. Ante la Convención Nacional Hacendaria*, México, Universidad Popular de la Chontalpa Tabasco, 2004, p. 27.

³²⁰ *Ibid.*, p. 28.

33 del presupuesto federal, el cual destina recursos desde la federación hacia los estados para el cumplimiento de esas responsabilidades. El Ramo 33³²¹, se crea con la idea de dar certidumbre y permanencia a los recursos transferidos a los estados, sin embargo, su desempeño ha estado marcado por la discrecionalidad y por un manejo que no responde a las necesidades reales de las entidades.

El traslado de responsabilidades no se acompañó del suficiente apoyo financiero ni de la asesoría técnica y acondicionamiento institucional necesario. Para compensar esa situación se creó el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), que busca mitigar la crítica situación que enfrentan las entidades federativas tras la descentralización educativa y de la salud. En su primer año, los recursos del PAFEF fueron de 7, 095 millones de pesos y en 2003 ascendieron a 17, 000 millones.³²²

En el 2001 las finanzas de las entidades federativas se vieron afectadas, ya que el gobierno federal no cumplió con las entregas de recursos de las participaciones a los estados³²³, debido a que la desaceleración económica mermó la recaudación federal, despertando la inquietud de los mandatarios estatales, quienes se reunieron en varias ocasiones durante ese año para analizar la información fiscal y la información de los ingresos petroleros, los cuales se manejaron discrecionalmente, ya que el gobierno federal realizó cuatro recortes del orden de los 3, 375; 6, 800; 3,045 y 3, 000 millones de pesos, sumando un total de 16, 220 millones de pesos.

Ello provocó la inconformidad de sectores de la oposición, por ejemplo, el diputado federal Jorge Chávez Presa (PRI) declaró que la federación le da a los estados un trato de “limosneros”, pues ésta no los trata como socios que son de la recaudación del gobierno federal, ya que los gobernadores tienen que estar en la ciudad de México gestionando los recursos para obras y programas de inversión en los estados.³²⁴

³²¹ Constituido por los siguientes Fondos de Aportaciones: para la Educación Básica y Normal; para los Servicios de Salud; para la Infraestructura Social; para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; el de Aportaciones Múltiples; para la Educación Tecnológica y de Adultos; y para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.

³²² El reglamento de operación para los recursos provenientes del PAFEF señalaba que éstos serían ejecutados por los gobiernos estatales, pero su naturaleza jurídica los definía la Secretaría de Hacienda como subsidios federales, por lo que la Federación pudo ejercer control directo sobre la fiscalización de los mismos por medio de la SECODAM, por lo que en la práctica, se colocaron candados a esos recursos, mismos que podían dirigir el gasto hacia ciertos rubros. Véase: ARROYO García, Francisco, “Colaboración del Ejecutivo y el Legislativo en la asignación de recursos fiscales”, en *Este País*, México, octubre de 2001, núm. 127, p. 18.

³²³ *La Jornada*, 5 de mayo de 2001, p. 3.

³²⁴ *Milenio Diario*, 31 de agosto de 2001, p. 6.

Asimismo, los gobernadores de Tlaxcala, Alfonso Sánchez Anaya (1999-2005), y de Zacatecas, Ricardo Monreal Ávila (1998-2004), amenazaron al gobierno federal con devolver a la federación el manejo de los servicios públicos de salud y educación, en caso de continuar la falta de apoyos para estos y otros sectores en sus entidades federativas.³²⁵

Por ello, más allá de coyunturas políticas, señalaba Marco Provencio:

lo más importante del tema del recorte es que subraya una vez más el talón de Aquiles de nuestro federalismo: la creciente dependencia de los estados y municipios respecto de los recursos fiscales que reciben de la federación y de igual forma, la cada vez menor contribución de la recaudación local al financiamiento del desarrollo. Es claro que en la medida en que los estados y municipios tienen cada vez mayores recursos que no provienen de un esfuerzo propio y que por lo tanto no se traducen en costos políticos internos, se genera no sólo mayor desinterés por recaudar, sino también una mayor facilidad para dispersar en gastos burocráticos los recursos fiscales.³²⁶

En 2002 la Secretaría de Hacienda anunció un recorte al gasto público por 10, 100 millones de pesos. Dicho monto se ajustaría recortando 7, 910 millones de pesos a las diferentes dependencias federales, y los 2, 190 restantes fueron deducidos al PAFEF, que ese año tenía asignados 14, 700 millones de pesos: Por ello, el recorte afectó los compromisos de inversión de los gobiernos de los estados, debido a que los recursos destinados por estos al rubro de inversión se realizan con recursos provenientes del PAFEF.³²⁷

Nuevamente, la información fiscal proporcionada por la Secretaría de Hacienda no satisfizo a los gobernadores, especialmente el manejo de información de los recursos petroleros³²⁸. Lo que preocupó a los gobernadores fue el hecho de que el recorte se debió a

³²⁵ Ambos mandatarios alegaban que la devolución la harían sin mediar controversia constitucional alguna, simplemente, devolverían la responsabilidad de dichos servicios, pues no podían mantenerlos, ya que hasta esa fecha, varias entidades no habían ejercido recursos federales. Véase: *La Jornada*, 26 de mayo de 2002. El secretario de Finanzas del gobierno de Zacatecas, Guillermo Guisar, indicó también que dichos servicios representaban una carga financiera excesiva para los estados, pues mediante los convenio de descentralización “los gobiernos de los estados simplemente complementaban el gasto que de origen le correspondía al gobierno federal, y cubrían la diferencia que entonces *no representaba una carga excesiva*”, *La Jornada*, 4 de junio de 2002, p. 33.

³²⁶ PROVENCIO, Marco, “Recorte coyuntural; debilidad de fondo”, *Milenio Diario*, 9 de abril de 2002, p. 19.

³²⁷ *La Jornada*, 25 de abril de 2002, p. 13.

³²⁸ El gobernador del Estado de México, Arturo Montiel reclamó a este respecto al secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, el que no se les haya entregado a los gobernadores los reportes que había comprometido sobre la recaudación de los ingresos petroleros, las cuales señalaban que la recaudación de enero a septiembre de 2002 estaba 54 mil millones por debajo de lo esperado de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, y en consecuencia, las participaciones federales a los estados cayeron en un 4.6%. *La Jornada*, Milenio, 6 de noviembre de 2002, p. 10.

la baja en la recaudación federal participable; sin embargo, en la parte de los ingresos petroleros hubo aumentos, ya que el costo por barril estuvo casi todo el año por encima del precio considerado en el presupuesto de Egresos³²⁹ De modo que el incremento de los recursos petroleros no se reflejó en los recursos de los estados, es decir, no se les hizo restitución alguna por el dinero recortado.

El gobierno federal, argumentaba que al tener que ajustar lo presupuestado para gastarse en un año en caso de que los ingresos no fueran los programados en el ámbito federal, entonces también los estados y los municipios deben ser corresponsables en dicho ajuste, de ahí la necesidad de los recortes al PAFEF. Sin embargo, Aníbal Gutiérrez señala que estados y municipios ajustan su gasto automáticamente al haber una baja en los recursos, por lo que los recortes al PAFEF significan un doble golpe a las finanzas de los estados.³³⁰

Por tal motivo la CONAGO emprendió dos acciones, tras su reunión ordinaria celebrada el 24 de agosto de 2004 en la ciudad de Tlaxcala. La primera, consistía en solicitar a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que auditara el manejo de la recaudación federal, con el fin de determinar por qué se habían disminuido las transferencias a los estados y municipios; la segunda, fue exigir que se tomaran en cuenta sus necesidades y se les permitiera participar en la elaboración del Presupuesto de Egresos del año siguiente, el 2003.³³¹

³²⁹ De acuerdo con los gobernadores el incremento en las ventas del petróleo era equivalente al 11%, sobre lo programado. *La Jornada*, 25 de octubre de 2002.

³³⁰ GUTIÉRREZ, Aníbal, *op. cit.*, p. 49.

³³¹ *La Jornada*, 25 de agosto de 2003, p. 4; véase también la declaratoria de la Primera Sesión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Atlihuetzia, Tlaxcala, 24 de agosto de 2002, disponible en www.conago.org.mx

3.3.3.- Los planteamientos de la CONAGO para el presupuesto de Egresos 2003

La CONAGO solicitaba al gobierno federal que dejara de cobrar por sí solo los impuestos, ya que esta es una facultad de los estados que “les fue secuestrada”.³³² Para el gobernador de Sinaloa, Juan S. Millán Lizárraga (1998-2004), era preocupante que durante los dos primeros años de gobierno de Vicente Fox no se hubiera llevado a cabo ninguna acción para el replanteamiento del federalismo fiscal en el que los estados, como integrantes del pacto federal, funcionen como socios y no como gobiernos dependientes del gobierno federal.³³³ Para el gobernador de Sinaloa, era evidente que la situación de debilidad de los estados se acentuó a partir de que López Portillo impuso la Ley de Coordinación Fiscal a los estados³³⁴.

A decir del sinaloense, para el país es imperiosa la necesidad de replantear el federalismo fiscal, pues señala que los impuestos recaudados por la Federación pueden cobrarlos los estados de manera eficiente, pues ellos tienen mejor detectadas las fuentes de evasión. Además, el monto de impuestos que se evaden equivalen al monto de lo que el presidente proponía recaudar a través del cobro de IVA a alimentos y medicinas.

Este planteamiento del gobernador priísta, si bien es legítimos nos permite observar que quienes desempeñan estos cargos adquieren intereses particulares que tienden a una independencia relativa respecto a sus fuentes de legitimidad, sus bases y justificaciones originales; o como considera Marcos Kaplan, aspiran al monopolio de la independencia³³⁵, pues los gobernadores, en tanto políticos, tienden al logro de una mayor libertad de acción.

En este sentido, la acción de los gobernadores despertó preocupación en algunos miembros del gobierno federal, ya que en un tono alarmista, el subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, Francisco Paoli Bolio, señaló que el conflicto entre los gobernadores y el gobierno federal podría generar ingobernabilidad.³³⁶ Esto

³³² *La Jornada*, 12 de noviembre de 2002, p. 11.

³³³ En 2002, 86% de los ingresos públicos de las 32 entidades federativas provino de transferencias del gobierno federal, y de acuerdo con estimaciones de la OCDE, en 2001, del total de los ingresos públicos de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), los ingresos provenientes de las entidades federativas representaron 2.7%, mientras que los municipios aportaron 1%. Véase: FUNDACIÓN Este País. *La federación a debate. 32 indicadores útiles para reflexionar sobre los temas de la Convención Nacional Hacendaria*, en *Este País*, México, num.157, abril de 2004.

³³⁴ Entrevista de Andrea Becerril a Juan Sigfrido Millán Lizárraga, gobernador de Sinaloa, publicada en *La Jornada*, 22 de noviembre de 2002, p. 16.

³³⁵ KAPLAN, Marcos, *Aspectos del Estado en América Latina*, México, UNAM, 1989, p.47.

³³⁶ *La Jornada*, 22 de octubre de 2002, p. 8.

debido a que en la reunión de la CONAGO del 16 de octubre de 2002, en Metepec, estado de México, se emitió un punto de acuerdo en el que amenazaban al gobierno federal de no concurrir a ninguna convocatoria que se les formulara si no se satisfacían sus demandas de participar en la elaboración del presupuesto para 2003.³³⁷

En este contexto de tensiones por los recortes y por la presentación de la iniciativa del Presupuesto de Egresos de 2003, en la que el gobierno federal no incluyó el Programa de Apoyo a Entidades Federativas (PAFEF), los gobernadores demandaron a los diputados negociar el presupuesto para las entidades federativas y solicitaron que se incluyera dicho programa con un monto de 17 mil millones de pesos.³³⁸

Como puede apreciarse en estas confrontaciones entre el gobierno federal y los gobernadores, la interdependencia entre ambas esferas gubernamentales hace cada vez más obvia la necesidad de coordinación entre ambas, lo cual tiene fuertes implicaciones en la tradicional percepción del concepto de jerarquía organizacional, que predominó durante el siglo XX en la organización gubernamental mexicana.³³⁹

Así, la coordinación por la vía de la jerarquía se ha visto afectada por el desfase entre la dimensión de la complejidad e interdependencia de los problemas públicos por un lado, y el espacio de acción, los recursos y las capacidades de los componentes individuales del sistema político-administrativo³⁴⁰, por el otro. A estas consideraciones, es interesante destacar que la actuación de la CONAGO respecto de esta realidad ha sido parcial, pues en tanto bloque, los gobernadores han asimilado esta interdependencia, pues su postura ha sido reclamar más recursos de parte del gobierno federal, sin asumir un papel de correspondencia respecto a la fiscalización de los mismos.

Un ejemplo de esto es la declaratoria de Cuatro Ciénegas, Coahuila del 20 de agosto de 2003, en la que la CONAGO expresó que se coincidía en la necesidad de actualizar el marco jurídico, institucional y competencial, a fin de delimitar las facultades y atribuciones

³³⁷ Véase: Primera Sesión extraordinaria de la CONAGO, celebrada en Metepec, estado de México, 16 de octubre de 2002, en www.conago.org.mx

³³⁸ Las demandas planteadas por la CONAGO y las negociaciones que estableció se pueden clasificar de acuerdo con Wright como "*Grantmanship*", o "juego de persigan a la liebre", consistente en localizar y conseguir fondos federales de muchas fuentes, las más posibles, el cual es quizás el juego de RIG más practicado. WRIGHT, *op. cit.*, p. 655.

³³⁹ La coordinación por la vía de la jerarquía a la usanza de los gobiernos priistas, especialmente por medio del esquema que se instrumentó a partir de que se introdujo el paradigma de la planeación para el desarrollo. Véase: DEL CASTILLO, "Problemas en la acción gubernamental...", *op. cit.*

³⁴⁰ *Ibid.*, pp. 363-364.

de cada orden de gobierno, así como para evitar invasiones competenciales y para dar respuesta constitucional a los retos y oportunidades de la convivencia simultánea de distintos ámbitos normativos en nuestro territorio.³⁴¹ Por tal motivo, el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, reprochó a los gobernadores el no querer compartir el costo político de cobrar sus propios impuestos, especialmente por las negativas que apoyaron las iniciativas de reforma fiscal del presidente Fox, por medio de que se pretendía cobrar IVA en alimentos y medicinas.³⁴²

Las propuestas de la CONAGO para la integración del Presupuesto de Egresos del año 2003, referentes a las transferencias a estados y municipios son: incremento gradual del porcentaje de la Recaudación Federal Participable (RFP) que se asigna al Fondo General de Participaciones; ampliación de la determinación de la RFP para todos los ingresos, tanto tributarios como no tributarios del gobierno federal; cumplimiento a las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de manera que los recursos destinados a educación y salud sean suficientes y se garantice que no sean recortados; dotar de facultades a las entidades federativas para participar en la determinación y distribución de los fondos de aportaciones federales y que su funcionamiento y supervisión corresponda únicamente a los estados; incorporación de los recursos del PAFEF al ramo 33 con un monto de 2.5% de la RFP; y privilegiar el gasto social: salud, educación, vivienda, campo, obra pública y generación de empleos.³⁴³

La CONAGO también hizo un planteamiento importante en materia de finanzas públicas, al proponer que de los ingresos petroleros se incluyera un porcentaje dentro de la recaudación federal participable, lo que constituyó un importante logro, ya que consiguió que las entidades federativas participaran de manera directa de los recursos excedentes de los ingresos petroleros. Al respecto se logró que en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del 2003, en su artículo 21, fracción I, inciso J, se estableciera que los ingresos adicionales derivados de la venta de la mezcla mexicana de petróleo se

³⁴¹ Véase: Declaración de Cuatro Ciénegas, Coahuila, en www.conago.org.mx

³⁴² Gil Díaz sugirió a la CONAGO que cada estado gravara con un 2% el alumbrado público, las gasolinas, las utilidades por la venta de inmuebles; el establecimiento de un impuesto de 5% al consumo de bebidas alcohólicas y tabacos, etc. *La Jornada*, 17 de octubre de 2002, p. 3. También el Coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia, Eduardo Sojo, entró a la disputa con los gobernadores al exigirles que redujeran sus gastos en salud y educación en caso de no querer aplicar más impuestos. *La Jornada*, 10 de noviembre de 2002, pp. 8-9.

³⁴³ www.conago.org.mx

distribuyeran de la siguiente manera: 25% para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros; 25% para mejorar el balance económico del sector público; y 50% para gasto de inversiones en infraestructura en las entidades federativas.³⁴⁴

Este logro no se dio de manera tersa, pues desde el PAN se criticaba a los gobernadores de la CONAGO: según el líder nacional panista, Luis Felipe Bravo Mena, los planteamientos de la Conferencia “podían dañar la economía del país” al exigir más recursos sin asumir mayores responsabilidades, además de que censuró que los gobernadores de su partido no hayan participado en las negociaciones de los diputados con los gobernadores.³⁴⁵

Por otra parte, la creación del ramo 39 formalizó la existencia del PAFEF, lo institucionalizó aún cuando el Ejecutivo no lo haya incluido en su iniciativa presupuestal; el monto inicial fue de 17 mil millones de pesos, que representan un 1.9% de la RFP. Y por último, esto es muestra de que el reconocimiento de la CONAGO hacia el Poder Legislativo como interlocutor, permitió que todas las entidades federativas salieran favorecidas al actuar en conjunto con una posición de peso, consiguiendo metas que no hubieran conseguido negociando o presionando en lo individual.

Mas allá de la coyuntura de enfrentamientos protagonizada entre el gobierno federal y la CONAGO, podemos ver que esta agrupación logró establecer una “gestión” efectiva de los recursos destinados a las entidades federativas en la negociación presupuestal alcanzando un óptimo desempeño organizacional en esta negociación, ya que las diferencias en el interior de la Conferencia no llevaron a rupturas en el diálogo entre los mandatarios estatales; máxime vista desde el entorno institucional en el que se desempeña.

Dicho marco institucional no resultaba favorable debido a que la constitución –en su artículo 117- prohíbe a las entidades federativas establecer la asociación

³⁴⁴ MONREAL Ávila, Ricardo, “La CONAGO y el petróleo”, en *Milenio Diario*, 26 de Febrero de 2002, p. 24. Vale la pena destacar que el año previo, el presupuesto decretaba, en su artículo 31, fracción I, inciso F, que los excedentes del petróleo se destinarían, en un 33% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, 33% para el mejoramiento del balance económico del sector público y 34% para el impulso de obras y programas de infraestructura para el sur-sureste: infraestructura hidráulica, agua potable y alcantarillado, proyectos de desarrollo en las zonas de explotación petrolera, principalmente. Véase: CALZADA Falcón, *op. cit.*, p. 121. Por otro lado, esta negociación fue resultado del juego de RIG denominado *Igualdad*, según el cual, se hizo una presión a favor de una distribución equitativa o “justa” de los fondos federales. A este juego se le conoce también como “el juego de la fórmula”, en que los participantes estatales y locales exigen factores específicos y ventajosos en las fórmulas a través de las cuales se distribuyen los fondos federales. WRIGHT, *op. cit.*, p. 655.

³⁴⁵ *La Jornada*, 9 de noviembre de 2002, p. 8.

intergubernamental. Sin embargo, la acción concertada de la CONAGO ha iniciado el debate sobre la pertinencia de la renovación del federalismo mexicano, en el sentido de influir en su entorno para generar condiciones favorables para un cambio institucional que favorezca a las entidades federativas.

En otras palabras, las entidades, como componente del sistema, no han tenido *la capacidad de decisión* que les corresponde. Por lo que, la CONAGO ha planteado la posibilidad de que cada una de las partes decida sobre los asuntos que le afectan; o sobre si las competencias obedecen a una jerarquía única o se ajustan; o cuál es el grado de descentralización de recursos y decisiones más conveniente para el arreglo federal.³⁴⁶

Como se señaló, para Lujambio, la condición más adecuada para evaluar el federalismo es la pluralidad política y la importancia de que distintos partidos políticos gobiernen en diversos ámbitos. Hoy, superada esa condición, los gobernadores reclaman mayores recursos para el cumplimiento de sus mandatos, por ello han puesto énfasis en la necesidad de una reforma hacendaria. Evidentemente, la movilización de la CONAGO posee un carácter pragmático desde la perspectiva de la lucha electoral³⁴⁷

...que parte de la idea de a mayores recursos mejores posibilidades de gobierno y, por lo tanto, mayor número de simpatizantes. De ser así, démosle la bienvenida a la ecuación “buen gobierno-triunfo electoral”, porque al final del día los beneficiados somos los ciudadanos, quienes siempre tenemos la posibilidad de promover la alternancia ante los malos gobiernos, mediante el célebre voto de castigo.³⁴⁸

Sin embargo, el papel de los gobernadores no deja de despertar algunas sospechas. Diego Valadés considera que la debilidad política del gobierno federal ha permitido que los gobernadores, “legatarios” del viejo sistema autoritario, adopten un discurso federalista que les resulta funcional, pero que implica un riesgo para la democratización de las instituciones, dando a la bandera federalista, el aspecto de una proclama oportunista que encubre los proyectos neocaciquiles de alguno de estos personajes.³⁴⁹

³⁴⁶ Aquí se establece otro juego de acuerdo con el modelo de RIG, el de la *Libertad*, por medio del cual se trata de evitar o minimizar el grado de control nacional sobre el gasto de fondos federales, a lo que de manera más coloquial denominan “no nos diga a *nosotros* cómo gastar *su* dinero”. WRIGHT, *op. cit.*, p. 655.

³⁴⁷ SALIM Cabrera, Emilio, “Conurbaciones estatales y municipales: retos regionales de la reforma hacendaria”, en *Este País*, México, núm.157, abril de 2004, p. 38.

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ Diego Valadés ha señalado que el mexicano es un sistema formal de representación, pero materialmente de gestión, en el que los representantes y los gestores deciden en nombre de terceros, sin embargo, en el primer caso, se actúa por el acuerdo con los representados, y en el segundo, por la voluntad de los gestores. Por lo

3.4.- La CONAGO: ¿una apuesta federalista?

3.4.1.- Federalismo en la reforma del Estado después de la alternancia

Desde hace ya algunos años, en México la reforma del Estado ha sido un tema recurrente. Tanto desde el ámbito académico, como desde el discurso y la práctica política se han venido discutiendo los temas que dicha reforma engloba. Sin embargo, no ha habido un consenso tanto analítico como práctico que permita que ésta se concrete. Si bien, se ha avanzado en materias como la electoral o en materia económica, la reforma del Estado continúa aún con un gran número de asignaturas pendientes.³⁵⁰

El concepto de reforma del Estado es muy extenso ya que incluye gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de la política económica, política social, administración pública, política electoral y la propia naturaleza del Estado, entre otros.³⁵¹ Dicha reforma, implica una serie de decisiones que generan un cambio en la orientación de sus instituciones y su relación con la sociedad y con el mercado, a fin de mejorar la coordinación social. En este sentido, lo que podríamos llamar, de manera más correcta reforma del Estado o “reformas en el Estado”, es un proceso multidimensional que debe diferenciarse de acuerdo a las esferas de acción estatal que serán reformadas.

Para Koldo Echebarría la reforma del Estado, dada su amplitud, puede separarse en dos categorías de reformas: las institucionales o las sustanciales. Las reformas institucionales afectan el diseño y funcionamiento de las propias instituciones y vale decir, la forma en que los poderes del Estado están organizados y se relacionan con el entorno para diseñar y aplicar las políticas públicas; es decir, son reformas de procesos. A su vez, éstas pueden subdividirse en dos grandes: la reforma política, y la reforma administrativa.

que al redefinir el federalismo se debe cuidar que la transferencia de facultades a las entidades federativas no se traduzca en una movilidad de poder en el ámbito local y abra la puerta al resurgimiento de modalidades de dominio conocidas como “caciquismo”. VALADÉS, “Reflexiones...”, *op. cit.*, p.17.

³⁵⁰ La ausencia de consenso tiene que ver con el problema de si la reforma del Estado debe ser global, de manera que se reformen o se modifiquen las reglas del funcionamiento del Estado en un solo momento, o debe seguir un proceso gradual.

³⁵¹ “Existen diversos enfoques sobre la reforma del Estado, entre los que destacan tres que permiten trazar desde distintas perspectivas teóricas el peso que se asignan al Estado y al mercado, con sus respectivas implicaciones. Estos enfoques son: el neoliberal, asociado a la propuesta del Estado mínimo; el neoinstitucionalista, vinculado al Estado moderado; y el neointervencionista que postula el Estado dinámico. Cada una de estas propuestas ha significado reformas en el papel y funciones del Estado, y en grado diverso cambios en la administración pública”. Véase: FLORES Alonso, Ma. De Lourdes, *Reforma del Estado y Reforma administrativa*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LVIII Legislatura, mayo de 2003

Por su parte, las reformas sustanciales se vinculan con el contenido de la acción pública, redefiniendo sus fines, objetivos y alcances.³⁵²

Dentro de las grandes vertientes sobre la reforma del Estado existe una que, centra su atención en la cambiante naturaleza del Estado, incluyendo su nuevo papel y funciones en una sociedad que ha experimentado profundas transformaciones. Y otra, que se dedica a concretar políticas y procesos políticos orientados a lo que se conoce como “modernización del Estado”.³⁵³ Por tal motivo, algunos estudiosos de la problemática, o actores políticos con capacidad de decisión sobre esta materia han preferido acotar su significado a campos más definidos.

Así por ejemplo, César Cansino refiere, entre otros, algunos de los aspectos que tienen que ver con las reformas institucionales que se necesitan en el país para adecuar las estructuras del poder político a la nueva realidad de pluralidad, y son: la competitividad electoral y la consecuente alternancia de partidos que gobiernan en los distintos ámbitos de gobierno, como son la necesidad de reformar el sistema electoral y representativo actual, a fin de adecuarlo a las exigencias de imparcialidad y equidad propias de los regímenes democráticos; fortalecer la corresponsabilidad de los Poderes de la Unión en el ejercicio público; fortalecer el federalismo y preservar los principios federalistas consustanciales a la República; preservar y profundizar el derecho a la información; etcétera.³⁵⁴

En este sentido, la alternancia política, producto de las constantes reformas de carácter político-electoral que experimentó nuestro país a partir del año 2000, no garantiza por sí misma, las condiciones para la refundación del entramado institucional y normativo que rige la vida del país, en el sentido de que la consolidación democrática pasa necesariamente –como diría Cansino– por un amplio proceso de reforma del Estado que hace factibles la legitimidad y la gobernabilidad democráticas.

³⁵² ECHEBARRÍA Arizabarreta, Koldo, “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD No. 18, Caracas, Venezuela, Octubre de 2000, pp. 1-4. www.clad.org.ve/rev18/echebarr.pdf.

³⁵³ FLORES Alonso, *Reforma del Estado...*, *op. cit.*, pp. 8-9.

³⁵⁴ Los otros aspectos considerados como materia para la reforma del Estado son: el reconocimiento constitucional y la garantía de respecto irrestricto de todos los derechos humanos y las libertades públicas sin distinción ni exclusión; el propiciar que las políticas de Estado en materia económica garanticen el cumplimiento de los derechos sociales y el desarrollo sustentable; y la redefinición de las responsabilidades de México en el orden global y adecuar la política exterior al interés nacional. Véase: CANSINO, César: “De la transición continua a la transición democrática”, en ÁLVAREZ, Lucía (coord.), *La sociedad civil ante la alternancia*, México, CNCPyAP, 2002, p.47.

En un intento por delimitar su significado Ugalde considera que “la reforma del Estado abarca dos tipos de reglas: aquellas para elegir a los gobernantes que se centran principalmente en el sistema electoral y en el sistema de partidos, y aquellas para regular las relaciones entre los poderes y ámbitos de gobierno, es decir, relaciones Ejecutivo-Legislativo y federalismo, de manera preponderante. Por ello, la Reforma del Estado es una reforma sobre las reglas del juego para elegir gobernantes y normar su desempeño.”³⁵⁵

En nuestro sistema presidencial la capacidad de decisión del Ejecutivo es aún muy amplia, lo cual es cada vez menos adecuado para las exigencias de coordinación de intereses que el país enfrenta, máxime, la dispersión de fuerzas políticas en todas las esferas gubernamentales y de representación política. Desde los municipios pasando por lo Congresos locales y las Cámaras federales, hasta las gubernaturas de los estados.³⁵⁶

Así, a nivel de negociaciones políticas se deben examinar las relaciones políticas entre los gobernadores y los poderes federales. Si bien estas relaciones no están normadas explícitamente por las leyes³⁵⁷, en los últimos años han adquirido un funcionamiento más dinámico en tanto que el partido que gobierna a nivel federal, el PAN, tiene ante sí, un escenario en el que la mayor parte de los gobiernos de los estados pertenecen a partidos políticos opositores.

En este sentido, Alonso Lujambio ha señalado la importancia que tiene el federalismo para contrarrestar los efectos del juego de suma cero originados en el sistema presidencial. La existencia de instituciones autónomas en los niveles estatal y municipal permiten retener el poder en esos ámbitos, de manera que él o los partidos derrotados en el nivel nacional, en las elecciones presidenciales, mantengan cierta vitalidad organizacional para obtengan premios por su buen desempeño a nivel local. Así, la vitalidad de los partidos no dependerá, solamente de sus victorias a nivel nacional, por lo que se puede

³⁵⁵ UGALDE, Carlos, *Mesa Redonda sobre Reforma del Estado*, Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas, celebrado en la Cámara de Diputados en noviembre y diciembre de 2002, Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, abril de 2003, p. 66.

³⁵⁶ De ahí que para el análisis de los procesos políticos en México la ciencia política recurre a conceptos como los de gobiernos divididos o gobiernos yuxtapuestos.

³⁵⁷ DÍAZ Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal*. México, Fundación Frederick Naumann-CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 1995, p.37.

concluir, que el federalismo es una característica necesaria para asegurar la sobrevivencia de un régimen presidencial abierto y fragmentado.³⁵⁸

Este esquema de competencia en el federalismo permite que los partidos derrotados en el nivel nacional adquieran responsabilidad gubernamental, integrándose al sistema y reduciendo su resentimiento y su frustración ante la derrota, y propicia una posición mas dinámica en el sentido de que los partidos al gobernar a nivel local adquieren un sentido de la complejidad de los problemas sociales y de la tarea gubernamental.³⁵⁹

La mayor ventaja del federalismo en términos de desempeño gubernamental, dependerá entonces, de que se pueden experimentar soluciones a problemas en una escala limitada, que de ser exitosas en el ámbito estatal se puedan aplicar a nivel nacional. Por otro lado, los partidos políticos en México son muy centralizados, por lo que el federalismo obliga a que los partidos descentralicen su vida interna de manera que la selección de candidatos responda a los intereses de los electores.

En este contexto, los gobiernos locales son quienes ahora reciben una sobrecarga de demandas de parte de una sociedad mas plural y diversa que la que habíamos conocido y que reclama mas centros de decisión para atender los asuntos públicos en todo el territorio nacional, para participar en la solución de los mismos.

Los programas de descentralización de la administración pública ya no son suficientes, pues se requieren de cambios institucionales que redistribuyan el poder del Estado en todo el territorio nacional y a todos los niveles de autoridad, para lo cual se requiere la creación de vínculos entre las distintas instancias de gobierno, para mejorar la coordinación social y garantizar la gobernabilidad.

En suma, la reforma del Estado en México, en su parte sustantiva, entendida como la redefinición de la acción pública, sus fines, objetivos y alcances requiere que se establezcan y amplíen las relaciones intergubernamentales para mejorar la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, pues la alternancia democrática de partidos en el poder no resuelve el problema de combinar el pluralismo con la eficacia, por ello la pertinencia de una reforma del Estado que aleje el riesgo de una dispersión que derive en parálisis gubernamental.

³⁵⁸ LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, IJUNAM, 1996, p.22

³⁵⁹ *Ibid.*, p.23.

3.4.2.- La Convención Nacional Hacendaria en la reforma federalista del Estado

La CONAGO ha demandado a la federación una redistribución de poderes y facultades, para ello ha impulsado en el marco de la reforma del Estado, el fortalecimiento de un sistema federal para que sea un instrumento eficaz de organización gubernamental, de equilibrio de poderes, de aseguramiento de la unidad e identidad nacionales, de integridad territorial, de promoción de equidad y desarrollo local y regional, así como de eficacia en la gestión pública.

“El federalismo es fiscal o no es federalismo”, sentenció Ricardo Monreal, gobernador de Zacatecas, en un medio escrito tras las confrontaciones que la CONAGO mantuvo con el gobierno federal acerca del manejo, la administración y la distribución de las participaciones a estados y municipios en el año 2002.

El fundamento para la coordinación fiscal en la que los estados ceden sus facultades recaudatorias en la federación supuso que el gobierno federal era el mejor capacitado para recaudar impuestos masivos, en tanto que quienes están en contacto con las necesidades reales y responden a ellas son los estados. Por ello, para revertir la lógica centralista de la recaudación debemos avanzar en una descentralización de las fuentes de ingreso entre los tres órdenes de gobierno. En este sentido, Ricardo Monreal señala cuatro principios que debería contener todo federalismo “democrático”:

- 1) Subsidiaridad, donde las funciones y responsabilidades de gobierno se distribuyen de los órdenes locales hacia el centro, no a la inversa; 2) compensación, donde se busca resarcir y equilibrar las diferencias entre los diferentes grados de desarrollo económico y social entre los integrantes del pacto federal; 3) coordinación, donde se establecen relaciones intergubernamentales de cooperación, concurrencia y solidaridad, a fin de que la actuación de los diferentes niveles de gobierno fortalezcan la unidad del Estado-nación, no su fragmentación o parálisis; y 4) participación ciudadana, donde la sociedad civil y los electores intervienen bajo alguna modalidad en el diseño, instrumentación evaluación y rendición de cuentas de las políticas publicas federalista orientadas a satisfacer de manera oportuna, eficiente y razonable las demandas ciudadanas.³⁶⁰

³⁶⁰ También Monreal proporciona algunos datos sobre el promedio de los ingresos tributarios de los gobiernos locales en otros países: el promedio en América en su conjunto es de 14%; en los países de la OCDE, 18%; en Estados Unidos, 32%; en Canadá es una proporción de 50%-50% entre el gobierno nacional y los gobiernos locales; y en México es apenas del 5%. *Milenio Diario*, 6 de noviembre de 2002, p. 24.

La construcción de un nuevo sistema de coordinación en materia hacendaria que de certidumbre a las entidades federativas para disponer de los recursos que necesitan al asumir sus mandatos constitucionales y que les permita ser un actor clave del desarrollo de sus comunidades, es imperioso. Por ello la institucionalización del PAFEF en el Presupuesto de Egresos de la Federación a través del ramo presupuestal 39 representa un logro para el país y un logro para la CONAGO, pues los recursos del PAFEF se otorgan con criterios compensatorios y redistributivos.

La reforma del Estado no puede pasar por alto la necesidad de que la federación abra más espacios de oportunidad para que los gobiernos de los estados ejerzan su autonomía, por ejemplo, en materia fiscal, pues la participación estatal en la recaudación ha venido aumentando de manera marginal. El reparto de autoridad y recursos es, en el fondo, una distribución de poder, y como tal, no puede concebirse como exenta de conflictos y fricciones.

Ante lo que se percibió como “falta de liderazgo” del gobierno federal para conducir una reforma del Estado, la CONAGO convocó a una interlocución entre las principales fuerzas políticas para iniciar la discusión y la puesta en marcha de algunas propuestas para realizar una reforma del Estado mexicano, convocando a diversos actores para elaborar la agenda y una metodología para las mesas de trabajo, que pudieran arrojar acuerdos entre los gobernadores y la Secretaría de Gobernación para presentarlos al Poder Legislativo, priorizando, la propuesta de realizar una Convención Nacional Hacendaria en la que participaran representantes de los tres órdenes de gobierno, legisladores, académicos y sectores de la sociedad civil.

En su Segunda Sesión Extraordinaria, la CONAGO convocó a analizar la reforma del Estado y reconoció como una de las cuestiones fundamentales el fortalecimiento del sistema federal, lo que permitiría la incorporación de lo plural y lo diverso para fortalecer la democracia, la gobernabilidad, la representación, la participación política, la soberanía nacional y el mejoramiento de la vida de los mexicanos, y se agrega:

Asumimos el compromiso de impulsar en el marco de la Reforma del Estado, el fortalecimiento de un sistema federal que sea instrumento eficaz de organización gubernamental, de equilibrio de poderes, de aseguramiento de la unidad e identidad nacionales, de integridad territorial, de

promoción de equidad y desarrollo local y regional, así como de eficacia en la gestión pública.³⁶¹

Tras la 6ª reunión ordinaria de la CONAGO se determinó realizar una reunión extraordinaria en Coahuila, el 20 de agosto de 2003, sobre el tema único de la reforma del Estado para analizar las propuestas formuladas por la Secretaría de Gobernación y propuestas diversas formuladas por los gobernadores con el propósito de lograr acuerdos definitivos.

En la reunión de Cuatro Ciénegas, la CONAGO dio a conocer sus principales propuestas en materia de federalismo y reforma del Estado. A continuación las principales demandas de los gobernadores:

- Reconocimiento de los principios y valores constitucionales de nuestro sistema federal;
- Que en la aplicación de la fórmula del régimen residual del artículo 124 se enriquezcan y amplíen las facultades de las entidades federativas. Paralelamente revisar, y en su caso, regular el catálogo de facultades concurrentes, como lo son actualmente la educación, la salud y la seguridad pública, entre otras.
- Proponer reformas a aquellas disposiciones constitucionales que limitan el desarrollo pleno del sistema federal, estableciendo nuevas responsabilidades y equilibrios entre los órdenes de gobierno, así como la ampliación de sus facultades y atribuciones.
- Fortalecimiento estructural de las entidades federativas, mediante reformas constitucionales y legales.
- Redistribución de competencias en materia hacendaria desde las normas constitucionales, para garantizar el sustento presupuestal del ejercicio de sus atribuciones constitucionales y dar sustento a la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria.

Tras la celebración de la reunión de Cuatro Ciénegas, el presidente Vicente Fox, veinticuatro gobernadores y siete representantes de gobiernos estatales, acordaron iniciar los trabajos para la organización de la Convención Nacional Hacendaria, designando a seis Gobernadores para integrar el Consejo Directivo de la misma, siendo titulares los ejecutivos de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Tlaxcala.

La convocatoria para dicha Convención fue calificada por legisladores, alcaldes y gobernadores como el primer gran acuerdo de Estado del siglo XXI. El objetivo de esta

³⁶¹ La Comisión de Reforma del Estado de Gobernadores se pondría de acuerdo directamente con el Secretario de Gobernación para iniciar los trabajos conjuntos para la estrategia de reforma del Estado. Se integraron a esta Comisión los gobernadores de Guanajuato y Zacatecas. Reunión del 9 de mayo de 2003. Véase: www.conago.org.mx

Convención fue descrito por Pablo Salazar Mendiguchía, gobernador de Chiapas, de la siguiente manera: “la convención [no] es para repartir mejor el dinero, sino ‘compartir’ responsabilidades, egresos, diseñar una nueva estructura y nuevos mecanismos que vigoricen la hacienda pública del país y de sus partes federadas.”³⁶² El gobernador de Veracruz se referiría a la misma como el inicio de una revolución federalista.

Los antecedentes de esta reunión se remontan a las llamadas Convenciones Fiscales, que no hacendarias, que fueron convocadas por los presidentes en turno. La primera se celebró en 1925; la segunda en 1932; la tercera en 1947 y la más reciente fue convocada en 1980 por José López Portillo, y su resultado más importante fue el surgimiento del IVA. El IVA es un impuesto definido y administrado por el gobierno federal, quien lo distribuye proporcionalmente a los estados, de acuerdo a su participación en la recaudación nacional, por ello el producto del IVA se destina fundamentalmente a los estados.

Esta es la primera ocasión en que una Convención es convocada por los gobernadores, pero tal vez lo más importante es que, a diferencia de las convenciones anteriores, que se centraban únicamente en el tema de la recaudación, ésta abarcó también el tema de la descentralización fiscal, la deuda, el crédito y el patrimonio nacional.

Aun cuando los gobernadores se habían mostrado dispuestos a negociar muchas cuestiones en la Convención Hacendaria, uno de los temas que seguía causando posiciones poco flexibles era el del incremento al IVA. Como parte de sus intentos fallidos porque se aprobara una reforma fiscal, el Ejecutivo federal había insistido en la necesidad de que se gravara con una tasa de dos por ciento al valor agregado de alimentos y medicinas. Algunos gobernadores del PRI y el PAN apoyaban la propuesta del presidente, pero la gran mayoría se opuso a respaldarla.

Además de que el tema ya estaba demasiado polarizado desde el año 2001, la mayoría de los diputados priístas y perredistas ya habían expresado que rechazarían cualquier iniciativa que afectara los bolsillos de los ciudadanos más necesitados, por lo que en la Convención no podía esperarse que estos personajes cambiarán su posición. Más aún cuando el presidente de la República, Vicente Fox, y el líder nacional del Revolucionario Institucional, Roberto Madrazo, habían mantenido su confrontación política.

³⁶² *Milenio Diario*, 29 de octubre de 2003, p.31.

La Convención Nacional Hacendaria se convocó con los siguientes objetivos:³⁶³

- Generar un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos.
- Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos.
- Definir responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos.
- Definir facultades tributarias y con ello decidir quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos del impuesto.
- Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno.
- Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal.
- Lograr una mayor transparencia y homologación en la información hacendaria.
- Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.
- Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley del Federalismo Hacendario.
- Realizar los cambios en la agenda secundaria y
- Acordar un programa entre los tres órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales.

La organización para la celebración de la Convención estuvo presidida por un Consejo Directivo compuesto por el presidente de la República, o el representante que para ese fin se designara, seis vocales designados por la CONAGO, los presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores, el secretario de Gobernación, tres presidentes de legislaturas estatales, y cuatro alcaldes de la Conferencia de Municipios de México. El secretariado técnico de la Convención lo conformó una comisión permanente de funcionarios fiscales, y la coordinación ejecutiva se designó por medio del presidente del Consejo Directivo. Las discusiones dentro la Convención se llevaron a cabo a partir de la instalación de seis mesas de trabajo para cada uno de los temas que se discutirían.

Los temas fueron los siguientes: a) Gasto Público, en el que se discutiría lo relativo a la redefinición de competencias, atribuciones y responsabilidades entre los órdenes de gobierno, el tema del presupuesto y la fiscalización; b) Ingresos, dentro de la que se

³⁶³ Convocatoria para la Convención Nacional Hacendaria, disponible en: www.conago.org.mx

debatiría la redistribución de las potestades tributarias conforme al nuevo federalismo y lo relativo al fortalecimiento de las finanzas públicas federales, estatales y municipales, además del tema de la simplificación administrativa; c) Deuda pública, relativo al financiamiento y la Banca de Desarrollo; d) Patrimonio Público; e) Modernización y transparencia de la administración hacendaria; y f) sobre Colaboración y coordinación intergubernamentales.

Conclusiones

Sin duda alguna, en México el análisis político y el análisis de la administración pública han avanzado, en la medida que las problemáticas del objeto de estudio de ambas disciplinas se han diversificado. Nuestro país es hoy más complejo, más diversificado política económica, social y culturalmente. En el pasado, pese a estas diferencias, los gobernantes tomaban sus decisiones de acuerdo a visiones que tendían a homogeneizar la realidad. La consolidación del proyecto revolucionario, materializado en la construcción de un Estado fuerte y autoritario, es la muestra histórica más evidente.

El Estado posrevolucionario surgido en 1930, permitió que nuestro país entrara en la etapa de estabilidad política más amplia que hayamos conocido. Esto no significa que no hayan existido revueltas ni conflictos. Por supuesto que los hubo, sin embargo, ninguno de ellos puso en peligro la existencia del Estado-nación, el cual fue duramente cuestionado por diversos sectores, pero ninguno tuvo siquiera la capacidad de modificar las estructuras de control del mismo.

Una vez que se asentaron de manera definitiva las estructuras de poder, que aseguraron el control político sobre prácticamente la totalidad del territorio nacional*, el grupo que se hizo del poder político tuvo la capacidad para empezar a gobernar de acuerdo a un programa que requirió de la construcción de instituciones políticas y gubernamentales.

En este proceso se registró un crecimiento enorme del Estado como promotor del desarrollo económico y del bienestar social, relegando de estas funciones al mercado y a la sociedad civil. Igualmente, en el interior del Estado, las instituciones republicanas, y las divisiones político-territoriales fueron relegadas a segundo plano. Los grandes objetivos trazados por la revolución y legitimados en la Constitución Política propiciaron una retórica estatista por parte de la elite gobernante.

Los poderes Legislativo y Judicial no fueron más que extensiones que legitimaban y daban legalidad a las decisiones tomadas desde la presidencia de la República. El Partido Revolucionario Institucional y sus grandes corporaciones, tuvieron más peso al momento de satisfacer las demandas sociales que el propio gobierno, el cual no era sino el

* Cuestión que no se ha resuelto en algunos países de América Latina, especialmente en aquellos que conforman la subregión Andina, como son los casos de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia.

administrador de los bienes que se gestionaban desde el “partido oficial”, o si se quiere un término menos valorativo, desde el partido del presidente.

La fuerza del Estado mexicano, soportado por una presidencia fuerte y sin contrapesos, con un federalismo “contenido” o “centralizado” y con una gran autonomía garantizó, por un lado, la estabilidad política que el régimen requería para sostenerse, y por otro, la gobernabilidad necesaria para legitimarse. El federalismo no era relevante para asegurar la gobernabilidad, pues los gobernadores, los congresos estatales y las presidencias municipales estaban garantizadas para el partido del presidente, quien tenía la facultad de decidir quiénes podían ocupar los cargos y quiénes no, tejiendo una red clientelista que a su vez le aseguraba lealtades de parte de quienes ocuparan estos puestos. Si bien hubo políticos rebeldes que intentaron sustraerse de dicha red clientelista, la capacidad del régimen era tal que podían ser fácilmente aislados o reprimidos.

En términos del desempeño gubernamental, en general, se acepta que este fue lo suficientemente eficaz como para garantizar la continuidad y la estabilidad del sistema. Si bien la división tanto vertical como horizontal de poderes no era sino ficticia, los resultados obtenidos de la gestión centralizada de las demandas sociales lograron mantener satisfechos a los principales grupos de presión que existían y que eran tolerados, pues a cambio guardaban lealtad al partido y otorgaban los votos con los que se obtenían los triunfos electorales casi unánimes de los candidatos presentados por el PRI.

Después de que Cárdenas definiera la respuesta a las demandas sociales con base en grupos ocupacionales, y organizados jerárquicamente y movilizados políticamente (corporativismo), el Estado entró a una nueva etapa de su desarrollo. La política se separó de la sociedad adquiriendo gran poder sobre ésta, y con ello la capacidad y la autonomía para que el Estado implantara su proyecto de modernización, basado en la acción estatal centralizada ejercida por medio de organismos paraestatales que sostenían propósitos eminentemente instrumentales. El gobierno era concebido como una sola organización global (diferenciada funcionalmente), y no como un conjunto de organizaciones diferenciadas con distinto grado de autoridad.

En la medida en que la política se diferenció de la sociedad, y de que la burocracia-política se fue especializando y consiguió el éxito en sus acciones, se concentró más en su actividad, centralizándose, controlando, decidiendo, incrementando su tamaño y la

complejidad de su aparato y su campo de acción. Como vimos a lo largo de este trabajo, la administración se insertó entre la sociedad civil y el poder político, implantando su sistema de decisión, desmovilizando a la sociedad y volviéndose un cuerpo independiente que justificó sus funciones por la necesidad de formular, en términos universales la modernización del país, de manera que los fines del Estado se volvieran en los fines de la burocracia.

Mientras el sistema político actuó como un sistema cerrado, logró asegurarse una autonomía considerable, pero todo sistema cerrado que no permite cambios profundos que modifiquen su funcionamiento se mueve hacia la entropía y puede llevar a su destrucción. En este aspecto el sistema político mexicano fue flexible, pero los cambios que permitió solo tendían a desahogar las presiones. Los cambios no buscaban una modificación del sistema, sino que se quería conservar el poder, permitiendo a la oposición cierta representatividad.

Con el paso del tiempo, la oposición aprovechó esos espacios para iniciar transformaciones de fondo que le permitieran incrementar su peso en la toma de decisiones. Desde luego que la elite priísta opuso resistencias que se manifestaron, por una parte, en fraudes electorales, el no reconocimiento de los triunfos de la oposición, el bloqueo de su crecimiento y la intimidación por medio de la violencia; y por otra parte, hubo otra oposición que supo negociar y hacerse de la confianza del régimen, lo cual le permitió el reconocimiento de sus victorias electorales y su posicionamiento en diversos ámbitos de gobierno y de representación parlamentaria.

Este proceso de crecimiento de la oposición influyó en el resurgimiento del federalismo, aunque no fue el único. Como se señaló, la denominada “vía centrípeta” o “vía federalista” a la democracia hizo su aporte democratizando y abriendo el sistema, este proceso de apertura se impulsó también desde las esferas de los congresos federal y locales, desde los gobiernos municipales y de las ciudades más importantes del país.

Una vez que la democratización permitió que la oposición fuera lo suficientemente considerable para oponer resistencia a las decisiones del presidente de la República y de sus miembros en el Congreso -tal fue la importancia de que el PRI perdiera la mayoría absoluta y relativa en ambas Cámaras del Congreso-, se avanzó en el debate del federalismo. De su parte, los gobernadores de los estados empezaron a presionar para que les fueran devueltas

las facultades que desde el ámbito federal les fueron arrancadas, ya sea por la vía de la legislación o del ejercicio de los recursos públicos, lo que debilitó a las autoridades del orden estatal.

Finalmente, el surgimiento de la CONAGO respondió a una estrategia de los gobernadores de las entidades federativas para recuperar esas atribuciones y facultades, lo que plantea una interesante posibilidad para el análisis del funcionamiento del sistema político en diversos aspectos. Primero, en el aspecto de la competitividad electoral, que en los estados asegura la alternancia de partidos políticos gobernado en este ámbito. Segundo, lugar, en el aspecto de que el sistema fiscal deberá tarde o temprano ser modificado. Las exigencias de mayores recursos de parte de los gobernadores al gobierno federal y al Congreso de la Unión es una de las vías que la CONAGO ha sabido aprovechar; sin embargo, esta vía no es suficiente. Tarde o temprano los gobernadores tendrán que asumir el costo político de cobrar sus propios impuestos y hacer más competitivos sus sistemas hacendarios.

La Convención Nacional Hacendaria fue una de esas oportunidades. Empero, para que los gobernadores tengan el suficiente capital político que los legitime cuando tomen la decisión de cobrar sus propios impuestos, deberán mostrar un compromiso real y tangible con la rendición de cuentas (*accountability*), la transparencia y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Pues en el ámbito de acción de los gobernadores de los estados, se siguen presentando la arbitrariedad, la discrecionalidad y la falta de transparencia en el uso de los recursos públicos y en su redistribución hacia los municipios. Por ello es oportuno indicar que la reforma del Estado debe contemplar una transformación a fondo del poder en los propios estados. Aún así, en términos de la relación de los estados y la federación podemos hacer la siguiente síntesis de hacia dónde puede marchar la reforma del Estado en materia de federalismo, retomando algunas de las propuestas de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado¹

- Construir un federalismo que reasigne facultades mediante criterios que contemplen las necesidades y capacidad locales

¹ MUÑOZ Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado: conclusiones y recomendaciones*, México, UNAM, 2001.

- Reducción de las facultades del gobierno federal para que los estados recuperen potestades, incluso de índole tributaria
- Redefinición de ámbitos y términos de concurrencia para que el gobierno federal conserve la función de establecer bases regulatorias y criterios generales
- Reformar el artículo 26 constitucional con el objeto de transitar de un Plan Nacional de Desarrollo a un conjunto de Planes con propósitos diferenciados en el marco de un federalismo simétrico y, entre otras,
- Proponer se derogue la primera fracción del artículo 117 que prohíbe la asociación intergubernamental , así como incluir en el artículo 116 una fracción que prevea expresamente formas horizontales de asociación entre gobiernos estatales o municipales y que instaure órdenes intermedios de gobierno para la mejor coordinación de las acciones.

Así, el surgimiento de la CONAGO plantea retos y posibilidades al federalismo mexicano. Constituye un reto, pues si la reforma del Estado no altera las estructuras de poder en las entidades federativas, la gobernabilidad autoritaria habrá sido superada en el ámbito de acción del gobierno federal, pero se fragmentará y se instalará en los estados. En términos de relaciones intergubernamentales, plantea también la posibilidad de veto de aquellas reformas que limiten el poder de los gobernadores.

Lo más interesante de todo, son las posibilidades que el surgimiento de la CONAGO representa. En primer lugar, la limitación del poder, tanto de los gobiernos de los estados hacia la federación, como de la federación hacia los estados, y por último, entre los estados. Si bien, por ley los gobiernos de los estados no pueden hacer alianzas, podemos esperar que a mediano o largo plazo este candado legal sea abierto y los gobiernos de los estados puedan resolver problemáticas comunes (tal es el caso del aprovechamiento de los recursos naturales, la urbanización, el combate a la inseguridad y al crimen organizado, el el narcotráfico, el transporte público, etc).

La existencia de relaciones entre los funcionarios públicos que no está institucionalizada ni formalizada, permite una diversidad de juegos intergubernamentales, que propiciará que gobiernos de distinto signo partidista se pongan de acuerdo en la resolución de las demandas sociales, con su consiguiente efecto en la gobernabilidad. El federalismo se verá fortalecido, pues la distribución de los recursos fiscales tendrá que ser tal que los estados con mayor capacidad recaudatoria puedan conservar parte de esos recursos y los apliquen a las más urgentes necesidades de la población. En tanto que el

gobierno federal, deberá tender asegurados los recursos que le permitan desempeñar su papel compensatorio, hacia aquellas regiones que se encuentran en desventaja económica y que requieren de mayor infraestructura para modernizarse y ser más competitivos.

Estas interacciones no serán definitivas y requerirán de diálogo y negociación entre los actores políticos clave. Sin duda, el escenario más deseable para que éstas se den es el de la democracia y la consolidación del estado de derecho que permita la gobernabilidad en el marco normativo que establece la constitución para nuestro federalismo.

Bibliografía

- ACOSTA Luna, Adrián, “Estado y régimen presidencialista en México: los dilemas de la gobernabilidad democrática”, en Julio Labastida, Camou, *et. al.*, *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, México, IISUNAM-Flacso-Plaza y Valdez, 2000.
- AGUILAR Villanueva, Luis, “Democracia y Transición”, en GONZÁLEZ Paras, Natividad y Antonio Labra Manjares, *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP-Segob, 2000.
- AGRANOFF, Robert, *Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales*, Madrid, 1991, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de trabajo, Serie: Gobierno y administración local.
- ALCÁNTARA Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, FCE, 1995.
- ----- e Ismael Crespo. (coords.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 1995.
- ALEJANDRE Ramírez, Gloria Luz, “Vínculo político-jurídico entre legitimidad, legalidad y Estado de Derecho”, en Carlos Lugo (coord.), *Segundo congreso de Ciencia Política, volumen 4*. México, CNCPyAP-UAM-FCPyS-IIS, 1999.
- ALMOND, Gabriel A., *Una disciplina fragmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE, 1999.
- ALVARADO, Arturo, “Los gobernadores y el federalismo mexicano”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 58, núm. 3 (julio-septiembre), 1996.
- AMIEVA Huerta, Juan, “México”, en TER-MINASSIAN, Teresa (ed.), *Fiscal federalism in theory and practice*, Washington, International Monetary Found, 1997.
- ANTOLOGÍA de la Planeación en México 1917-1985, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982. 9 Planeación Global y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982)*, México, SSP-FCE, 1985.
- ARBÓS, Xavier y Salvador Giner, *La gobernabilidad. ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI, 1998.
- ARELLANO, David, Enrique Cabrero, *et al.* (coords.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1ª reimpresión, 2003.
- ARROYO García, Francisco, “Colaboración del Ejecutivo y el Legislativo en la asignación de recursos fiscales”, en *Revista Este País*, México, octubre de 2001, núm. 127.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar, *et. al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.
- BIZBERG, Ilan, “La crisis del corporativismo mexicano”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, no.5, julio-septiembre, 1989.

- BOLÍVAR, José Antonio, “Auténtico federalismo”, en CONFERENCIAS, *Desarrollo estatal y gestión municipal*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.-Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE-colección Breviarios, 1999.
- BUENO León, Santiago “Fujimori: Un modelo de gobernabilidad autoritaria”, en *Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política*, México, CNCPyAP-UAM-FCPyS-IISUNAM, 1999.
- BURGOA, Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Porrúa.
- CABRERO Mendoza, Enrique (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- ----- y Rodolfo García del Castillo, *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, México, 2º Congreso del IGLOM, Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, abril de 2001, disponible en: <http://iglom.iteso.mx/index.html>
- CALZADA Falcón, Fernando, *Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004. Ante la Convención Nacional Hacendaria*, México, Universidad Popular de la Chontalpa Tabasco, 2004.
- CANSINO, Cesar, “De la transición continua a la instauración democrática”, en Lucía Álvarez (coord.), *La sociedad civil ante la democracia*, México, Plaza y Valdés, 2002.
- CAMOU, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 5, Instituto Federal Electoral, disponible en <http://www.agora.net.mx/analisis/cuade06.html#intro>
- ----- (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, IISUNAM-FLACSO, 2001.
- CARRILLO Flores, Fernando, *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- CARPIZO, Jorge, *Federalismo en América Latina*, México, IJ-UNAM, 1973.
- CAVAROZZI, Marcelo (coord.), *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, México, Juan Pablos Editor-Flacso, 1997.
- CONCHA Cantú, Hugo A., “Federalismo: diseño y funcionalidad”, en CARBONELL, et. al., *Estrategias para la reforma del Estado*, México, IJUNAM, 2002.
- CONFERENCIAS, *Desarrollo estatal y gestión municipal*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.-Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Ed. Era, Serie Popular, 1983.
- ----- *La política de masas del cardenismo*, México, Ed. Era, 1974.
- CORNELIUS A., Wayne, “Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición democrática”, en ORTEGA Ruiz, Reynaldo Yunuen (editor), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001.
- ----- “La transición inconclusa de México hacia la democracia”, en *Este País*, num. 35, febrero 1994.

- -----, Todd A. Eisenstad y Jane Hindley (eds.), *Subnational politics and democratization in México*, La Jolla, California, University of California Press-Center for US Mexican Studies, 1999.
- CRESPO, José Antonio, “Crisis económica, crisis de legitimidad”, en BAZDRECH, Carlos y Nora Lustig (comps.), *México, auge, crisis y ajuste*, México, FCE, 1992.
- CRUZ, César. *Gobernabilidad y ‘governance’ democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional*, en Magazine no. 23, 6 de noviembre de 2001. Instituto Internacional de Gobernabilidad, www.iigov.org
- CUEVA, Mario de la, *El constitucionalismo mexicano a mediados del Siglo XIX. Tomo II*, México, UNAM, 1957.
- DADUG Cárdenas, Carlos Francisco, *El sistema federal mexicano*, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2000.
- DAMM, Arturo. “El sistema político mexicano: fin de ciclo”, en *Este País*, núm. 65, agosto, 1996.
- DÁVILA Ladrón de Guevara, Andrés “Gobernabilidad democrática en Colombia: excesos y déficit desde el Frente Nacional”, en Julio Labastida, Antonio Camou, Noemí Ponce Luján (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad, México y América Latina*, México, IISUNAM-Flacso-Plaza y Valdés, 2000.
- DE LEÓN, Linda, “La comunidad y la anarquía en los sistemas administrativos modernos”, en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, 1996, segundo semestre, vol. V, núm. 2.
- DE REMES, Alain, “Gobiernos yuxtapuestos en México”, en *Política y Gobierno*, México, CIDE, 1999.
- DEUSTCH, Karl W, *Política y gobierno*, México, FCE, 1998.
- DÍAZ Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Fundación Friederich Nuawmann-CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- DRESSER, Denisse, *Neopopulist solutions to neoliberal problems: Mexico’s National Solidarity Program*, San Diego, University of California-Center for U.S.-Mexican Studies.
- DROR, Yehezkel, “Capacidades para gobernar un país como México”, traducción de Samuel Schmidt, en SCHMIDT, Samuel (coord.), *La capacidad de gobernar en México*, México, Ed. Aguilar, 1997.
- EASTON, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 8ª reimpresión, 1989.
- ECHEBARRÍA Arizabarreta, Koldo, “ Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD No. 18, Caracas, Venezuela, Octubre de 2000, pp. 1-4. www.clad.org.ve/rev18/echebarr.pdf
- ELAZAR, Daniel, “Federalismo y presidencialismo”, en MÁRQUEZ Padilla, Paz Consuelo y Julián Castillo Rea (coords.), *El nuevo federalismo en América del norte*, México, CISAN-UNAM, 2000.
- ELÍAS Gutiérrez, Sergio “Centralismo político, descentralización administrativa: el caso del federalismo mexicano”, en Esthela Gutiérrez Garza, *El debate nacional II. Escenarios de la democratización*, México, editorial Diana-UNAM, 1997.

- ENRÍQUEZ, Mendoza, María Guadalupe, *Problemas que enfrentan los gobiernos municipales en el nuevo marco de las relaciones intergubernamentales en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Tesis de Maestría en Administración Pública, 2003.
- ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro (coord.), *Alternancia y transición política ¿cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés, 2000.
- ERFANI, Julien E., *The paradox of mexican State. Rereading sovereignty from Independence to NAFTA*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1995.
- FALCÓN, Romana, *Revolución y caciquismo. San Luis Potosí. 1910-1938*, México, El Colegio de México, 1984.
- FLORES Alonso, Ma. De Lourdes, *Reforma del Estado y Reforma administrativa*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LVIII Legislatura, mayo de 2003.
- FORO Nacional para un Auténtico Federalismo, *Compromisos para un Auténtico Federalismo*, Guadalajara, 29, 30 y 31 de marzo de 1995.
- FRANCO, Rolando, “Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina”, en ALCÁNTARA Sáez, Manuel e Ismael Crespo. (coords.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 1995.
- FUENTES Fierro, Aquiles, *Posibilidades y límites para el cambio. PAN*, México, Plaza y Valdés Editores, 1997.
- GAMAS Torruco, José, *El federalismo mexicano*, México, SEP-Setentas, 1975.
- GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada: Medio siglo de poder político en México. La formación del nuevo estado, 1928-1945. México*, Ed. Siglo XXI, 1984.
- GIL Villegas, Francisco, “Descentralización y democracia. Una perspectiva teórica”, en MÉNDEZ, José Luis, *Administración y Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- GÓMEZ Tagle, Silvia, *La transición inconclusa: 30 años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 2ª ed., 2001.
- GONZÁLEZ Block, Miguel Ángel, “Descentralización, integración y principios de vinculación”, en *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. IX, núm. 52, mayo-agosto, 1993.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ed. Era, Serie Popular, 1979.
- GONZÁLEZ Pedrero, Enrique, “Variaciones sobre el tema de gobernabilidad y democracia”, en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), *Reflexiones al futuro*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.
- GORDILLO, Gustavo, “Estado y movimiento campesino en la coyuntura actual”, en *México ante la crisis*. Vol. II, México, Siglo XXI, 1986.
- GORDON, Sara, “Entre la eficacia y la legitimidad: el PRONASOL como política social”, en CORDERA, Rolando, Hira de Gortari, et. al., *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM-FLACSO-Instituto Mora-Plaza y Valdés, 1996.

- GUILLÉN López, Tonatiuh, *Federalismo y gobiernos locales*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática IFE, 1999.
- HALL, Peter y Rosemay C. R. Taylor, “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismo”, en *Revista Conmemorativa del Colegio. 25 aniversario 1974-1999*. México, CNCPyAP, 1999.
- HERNÁNDEZ Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie de Estudios, FCE-El Colegio de México, 1997.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1978.
- HERNÁNDEZ Trillo, Fausto, *Federalismo fiscal en México: ¿Cómo vamos?*, México, CIDE, 1998, cuaderno de trabajo num. 85.
- HOOGE, Liesbet y Gary Marks, *Types of multilevel governance*, North Carolina, University of North Carolina, 2002, working paper, en http://www.portedeurope.org/publications/cahiers/cahier_3_2002.pdf
- HUNTINGTON, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Piados, 4ª reimpresión, 1997.
- -----, Michel Crozier y Joji Watanuki, *The crisis of democracy. Report on the Governability of Democracy to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975.
- IANNI, Octavio, *El laberinto latinoamericano*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1997.
- IGLOM, *Relaciones Intergubernamentales. Documento base del Congreso: Gobiernos locales: El futuro Político de México*, versión del 10 de junio de 1999, disponible en: http://www.elocal.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Relaciones_Intergubernamentales
- INSTITUTO de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, *Décimo cuarta Asamblea del Partido Revolucionario Institucional. Ensayos de Interpretación*, México, IEPES-PRI, 1990.
- INSTITUTO Nacional de Geografía Estadística e Informática, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997*, México, 1998.
- KAPLAN, Marcos, *Aspectos del Estado en América Latina*, México, UNAM, 1989.
- KRAUZE Enrique, *El sexenio de Ávila Camacho*, México, Ed. Clío.
- LABASTIDA Martín del Campo, Julio, “Legitimidad y cambio en el régimen político mexicano”, en LABASTIDA Martín del Campo, Julio, Antonio Camou, *et. al., Globalización, identidad y democracia*, México, Siglo XXI, 2001.
- LITVAK, Jennie y Jessica Seddon (eds.), *Decentralization Briefing notes*, Washington D. C., World Bank Institute, Working Papers, 1999.
- LÓPEZ Villafañe, Víctor, *La formación del sistema político mexicano*, México, Ed. Siglo XXI, 4ª edición, 1999.
- LUHMANN, Niklas, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1993.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, IJ-UNAM, 1996.
- ----- *El poder compartido. Ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Ed. Océano, 2000.

- ----- *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, México, CNACPyAP, 1996.
- ----- “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en CARBONELL, Miguel, *et. al.*, *Estrategias para la reforma del Estado*, México, IJUNAM, 2002.
- LUSTHAUS, Charles, Marie-Hélène Adrien, Gary Anderson, *et. al.*, *Organizational assessment. A framework for Improving Performance*. Washington D. C., 2002, Inter-American Development Bank- International Development Research Centre.
- MARCH, James G. Y Johan P. Olsen, “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, 1997, primer semestre, vol. VI, núm. 1.
- MARÍN Arias, Alan, “Para una nueva mecánica del Federalismo”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Los gobiernos locales en la perspectiva internacional*, México, INAP, num. 53, mayo 1996.
- MARTÍNEZ de la Serna, Juan Antonio, *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1983.
- MÉNDEZ, José Luis, “Federalismo y redes intergubernamentales”, en *Este País*, núm. 69, diciembre, 1996.
- MERINO, Mauricio, *Poder local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998.
- ----- “El legado incompleto del Federalismo o el federalismo sin estados”, en *Eslabones. Revista semestral de Estudios Regionales*, México, julio-dic. 1996.
- ----- *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003.
- MEYER, Lorenzo, “EL sistema político y la gobernabilidad mexicana”, en Schmidt, Samuel (coord.), *La capacidad de gobernar en México*, México, Ed. Aguilar, 1997.
- MILLÁN, René y Francisco Valdés Ugalde, “La reforma del Estado en México: reflexiones sobre la política social”, en, CORDERA, Rolando, Hira de Gortari, *et. al.*, *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México, UNAM-FLACSO-Instituto Mora-Plaza y Valdés, 1996.
- MIZRAHI, Yamile, “Democracia, eficiencia y participación. Los dilemas de los gobiernos de oposición en México”, en *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, CIDE, segundo semestre de 1995.
- ----- *Pressuring the Center: opposition governments and federalism in Mexico*, México, CIDE, documento de trabajo no.71, 1997.
- MORALES Ramírez, Rafael, “El regreso de los gobernadores”, en *Este País*, México, febrero-marzo, num. 68.
- MORRIS D. Stephen, *Political reformism in Mexico. An overview of contemporary mexican politics*, Colorado, 1995, Lynne Rienner Publishers.
- MUÑOZ Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión Especial para la Reforma del Estado: conclusiones y recomendaciones*, México, UNAM, 2001.
- NOHLEN, Dieter y Mario Fernández B. (eds.), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad.

- NORTH, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.
- O'DONNELL, Guillermo, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Madrid, Paidós, 1994.
- OFFE, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Ed. Sistema, 1996.
- ORTEGA Lomelín, Roberto, “Federalismo fiscal en México”, en *Federalismo y Desarrollo*, México, Banco Nacional de Obras Públicas.
- PALMA Rángel, Manuel, “¿Hacia un nuevo presidencialismo mexicano?. Reconstruyendo el barco en alta mar.”, en *Este País*, México, marzo de 2000, núm. 108.
- PARÍS Pombo, María Dolores, “La agonía del nacionalismo revolucionario y el despertar del regionalismo entre las elites políticas mexicanas”, en Julio Labastida, Antonio Camou, *et. al.*, *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, México, IISUNAM-Flacso-Plaza y Valdez, 2000.
- PRESIDENCIA de la República, *¿Cómo vamos a la mitad del camino...?*, en <http://comovamos.presidencia.gob.mx/indice.php>
- RAMÍREZ Pérez María Antonia, *Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales*, Lisboa, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 de octubre de 2002.
- RAMOS García, José María, “Federalismo, descentralización y Relaciones intergubernamentales. Una agenda para la toma de decisiones político-administrativas”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Experiencia de descentralización en estados y municipios*, México, INAP, núm. 62 Abril 1999.
- RODRÍGUEZ Rosas, Silvia, “Teoría del federalismo”, en PALACIOS Alcocer, Mariano (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Ed. Porrúa-Senado de la República LIX legislatura, 2003.
- RODRÍGUEZ, Victoria, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, FCE, 1999.
- ----- (ed.), *Oppsition Government in México*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1995.
- ----- y Peter M. Ward, “Cómo distinguir entre PRI y gobierno en México”, en *Este País*, num. 52, julio 1995.
- ROSE, Richard, *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, FCE-CNCPyAP, 1998.
- ROSSELL, Mauricio, *México en tiempos de cambio*, México, Senado de la República LVIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- ROUSSEAU, Isabelle, *México: ¿una revolución silenciosa?. 1970-1995 (Elites gubernamentales y proyecto de modernización)*, México, El Colegio de México, 2001.
- SALIM Cabrera, Emilio, “Conurbaciones estatales y municipales: retos regionales de la reforma hacendaria”, en *Este País*, México, núm.157, abril de 2004.
- SALINAS de Gortari, Carlos, “Federalismo y descentralización”, en *Dialogo Nacional*, México, Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales, 1988.

- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras incentivos y resultados*, México, FCE, 2000.
- SERNA de la Garza, José María, “Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas”, en HERNÁNDEZ, Antonio María y Diego Valadés (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia y derechos humanos*, México, UNAM, 2003.
- SENADO de la República, *Comisión Plural para la Reforma del Estado. Federalismo y Municipio (2)*, México, 1996.
- SOSA Elízaga, Raquel, *Los códigos ocultos del cardenismo*, México, Plaza y Valdés-UNAM, 1996.
- SOSA, José, “Percepciones sobre el federalismo en México: la visión estatal”, en MÁRQUEZ Padilla, Paz Consuelo y Julián Castro Rea (coords.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, CISAN-UNAM, 2000.
- STEPHEN L. Schechter, “Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos”, en MÁRQUEZ Padilla, Paz Consuelo y Julián Castillo Rea (coords.), *El nuevo federalismo en América del norte*, México, CISAN-UNAM, 2000.
- STORY, Dale, *The mexican ruling party: stability and authority*, Standfor: Hoover Institution, 1986.
- TER-MINASSIAN Teresa y Jon Craig, “Control subnational government borrowing”, en TER-MINASSIAN, Teresa (ed.), *Fiscal federalism in teory and practice*, Washington, International Monetary Found, 1997.
- TIMSIT, Gérard, “El concepto de coordinación administrativa”, en TIMSIT, Gérard, Julieta Guervera *et. al.*, *Coordinación administrativa*, México, Secretaría de la Presidencia, Colección Seminarios, núm.6, 1977.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 9ª reimpresión 1998.
- TORRES, Blanca (coord.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.
- UGALDE, Carlos, Mesa Redonda sobre *Reforma del Estado*, Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas, celebrado en la Cámara de Diputados en noviembre y diciembre de 2002, Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, abril de 2003.
- UVALLE Berrones, Ricardo, “La administración pública como ciencia social tecnológica”, en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. III, no.2 1994.
- VALADÉS, Diego, “ Reflexiones sobre el federalismo mexicano”, en *Este País*, México, abril de 2004, núm. 17.
- VÁLDEZ Flores, Gelacio, “Proceso de centralización del federalismo III: centralización federal a través del presidencialismo y la jefatura del partido político dominante”, en PALACIOS Alcocer, Mariano (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, México, Ed. Porrúa-Senado de la República LIX legislatura, 2003.
- VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, México, El Colegio de México, 2003.
- VELASCO Cruz, José Luis, *El debate actual sobre el federalismo*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999.

- VILLA Aguilera, Manuel, *Los años furiosos 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México*, México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- VILLAMIL, Jenaro, *Ruptura en la cúpula*, México, Plaza y Valdés Editores, 1995.
- WRIGHT, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE, 1997.
- ZICCARDI, Alicia y Carlos Martínez Assad, “Propuestas de descentralización del Estado Mexicano”, en BAZDRECH, Carlos y Nora Lustig (comps.), *México, auge, crisis y ajuste*, México, FCE, 1992.

Fuentes periódicas:

- En diversas fechas los periódicos: *La Jornada*, *Milenio Diario*, *El Universal* y *Reforma*.
- Revistas: *Este País*.