

133
21



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

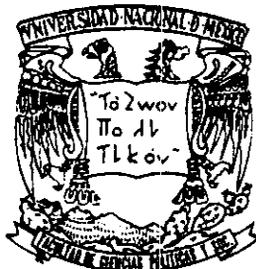
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**"LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL NUEVO
FEDERALISMO EN MEXICO (1995-2000)"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

**P R E S E N T A :
P A B L O V E L E Z M O N R O Y**



ASESOR: LIC. FRANCISCO JAVIER HERNANDEZ PEREZ

MEXICO, D. F.

OCTUBRE, 1998.

267548

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi Alma Mater

La Universidad

INDICE

	Pág.
Introducción.....	1
CAPITULO I	
Marco Teórico del Federalismo.	
1.1. <u>El Estado</u>	5
1.1.1. Formas y Tipos de Estado.....	8
1.1.2. Elementos y Funciones del Estado.....	11
1.2. <u>El Gobierno</u>	13
1.2.1. Formas de Gobierno.....	14
1.3. <u>La relación de la Administración Pública con el Federalismo</u>	20
1.4. <u>Definición de Federalismo</u>	22
CAPITULO II	
Fundamentos del Federalismo.	
2.1. <u>Valores Sociológicos del Federalismo</u>	25
2.1.1. Principales Doctrinas sobre el Federalismo.....	27
2.1.2. La Idea Federal en los Estados Unidos.....	29
2.2. <u>Antecedentes del Federalismo en México</u>	34
2.2.1. El Surgimiento del Federalismo (1824).....	34
2.2.2. La Constitución Centralista (1836).....	37
2.2.2.1. Las Siete Leyes.....	38
2.2.2.2. Las Bases Orgánicas.....	39
2.2.3. La Constitución de 1857.....	41
2.2.4. La Constitución de 1917.....	42
2.3. <u>El Estado Federal</u>	44
2.3.1. Los Niveles de Gobierno.....	46
2.3.2. Las Facultades y Competencias de los Estados.....	48
2.3.3. El Nivel Municipal.....	50

CAPITULO III
La Administración Pública y el Federalismo.

Pág.

3.1. <u>El Federalismo en la Actualidad</u>	52
3.1.1. Federalismo Político.....	54
3.1.1.1. El Centralismo.....	56
3.1.1.2. El Presidencialismo.....	59
3.1.2. Federalismo Económico.....	62
3.1.2.1. Federalismo Fiscal.....	64
3.1.2.2. Desarrollo Regional.....	66
3.2. <u>Los Mecanismos de la Administración</u>	69
3.2.1. La Modernización Administrativa.....	69
3.2.2. La Descentralización.....	72
3.2.3. La Gestión Pública.....	76
3.2.4. La Coyuntura de la Administración Pública.....	81

CAPITULO IV
Perspectivas del Federalismo.

4.1. <u>La Reforma del Estado y el Federalismo</u>	83
4.1.1. El "Nuevo Federalismo".....	87
4.2. <u>Políticas de Descentralización</u>	90
4.2.1. La Descentralización de los Servicios de Salud.....	94
4.2.2. La Descentralización de los Servicios Educativos.....	98
4.2.3. La Transferencia de Recursos.....	101
4.3. <u>Retos del Federalismo</u>	104
Conclusiones.....	112
Bibliografía.....	116
Hemerografía.....	120
Tesis.....	122

INTRODUCCION

INTRODUCCION

La presente investigación se sustenta en el interés por conocer el papel que tiene la administración pública en los actuales procesos de reforma del gobierno; particularmente en lo relativo al federalismo y sus implicaciones. Si bien es cierto que es un tema ya abordado por diversos especialistas, ha sido poco analizado a raíz de las nuevas tendencias de la relación entre los estados y la federación. De ahí la importancia de redefinir los nuevos modos de actuación del gobierno en la solución de los problemas, como es el caso del nuevo federalismo que se pretende establecer y que conduce a concretar un centro más modesto, que lleve a una reasignación de funciones entre el poder central y el poder local.

Ante ello, se requiere el estudio de las competencias, facultades, atribuciones que tienen los estados y municipios con la federación para ver que respuesta otorgan ante la necesidad de realizar cambios que permitan fortalecer los mecanismos de descentralización, porque de otra forma la centralización no generará los resultados esperados. Por lo que en la medida en que exista una descentralización administrativa y política que traslade funciones impositivas a los estados y municipios, de manera que los ingresos obtenidos sean utilizados en las regiones y no se redistribuya por la federación, se podrá disminuir la desigualdad regional y fortalecer la gobernabilidad.

El resultado de esquemas federalistas que determinaron la concentración de actividades económicas en varias ciudades, provocaron una desigualdad regional que se observa en las entidades más pobres, donde el acceso a recursos y funciones es nulo. Aunado a una excesiva centralización política que favoreció la participación de la federación en asuntos locales y que propició una dependencia de los gobiernos estatales hacia el federal. Esto como consecuencia de la conformación del sistema político, en donde el ejecutivo tiene supremacía sobre los otros dos poderes,

hace que los gobiernos locales no cuenten con capacidad administrativa y política para resolver sus problemas.

Las condiciones del país obligan a replantear la cuestión del federalismo como elemento sustancial para revertir éstos desequilibrios regionales, apoyando las posibilidades de los municipios en busca de alternativas que mejoren sus condiciones. El federalismo debe retomar los aspectos mínimos que aseguren la gobernabilidad local, buscando mayor relación en las responsabilidades de cada estado y la asignación de recursos que les otorga la federación.

La tesis se sustenta en desglosar las debilidades de un régimen político que se cimienta en un federalismo constitucional que no se lleva a efecto; para eliminar estos obstáculos es necesario que se tome a los gobiernos locales como agentes del cambio político, lo que ayudaría en gran medida a resolver tanto problemas nacionales como regionales y locales.

El tema del federalismo es demasiado extenso, por lo que si bien se analizan a profundidad diversos elementos, se podrían haber incluido algunos otros, pero se toman aquellos que son esenciales para la finalidad que se delimitó en la propia investigación. De tal manera que la orientación del trabajo se basó fundamentalmente en los problemas que aquejan seriamente a los estados y municipios, que son los aspectos económicos y políticos, sin dejar de lado la cuestión social como factor determinante en este cambio que se está generando en la sociedad.

Con ello, en el primer capítulo se analizan algunas interpretaciones del Estado, buscando delimitar la función del gobierno como órgano que ejerce el poder, y la administración pública como la actividad concreta del gobierno, para finalmente definir de manera precisa en qué consiste el federalismo. En este capítulo se definen los conceptos, el marco sobre el cual se estructura la función del Estado y los diversos órganos que lo conforman, para ir extrayendo la esencia de tales definiciones y enmarcar al federalismo como parte de la organización del gobierno.

Teniendo delineado el cuerpo teórico en el que se sustenta el federalismo, en el segundo capítulo se hace referencia a los valores sociológicos del federalismo, así como sus principales doctrinas. Más adelante se hace un análisis de los antecedentes del federalismo en México, desde el primer intento federalista efectuado, hasta el precepto constitucional vigente. En la parte final de este capítulo se hace mención de la formación del Estado federal, delimitando los niveles de gobierno y sus facultades.

En el tercer capítulo se examina la situación del federalismo en la época actual, dividiendo su estudio en dos grandes temas, el federalismo político y el económico, esto como consecuencia de la visión federalista que se sustenta en los aspectos económicos y políticos para establecer un nuevo federalismo. Por otra parte se analiza la relación que tiene el federalismo con la administración, mediante los mecanismos que tiene ésta para llevar a cabo las ideas federalistas. En esto es de especial relevancia la descentralización como el método por el que se trasladan funciones y atribuciones hacia los gobiernos locales, además de la modernización administrativa y la gestión pública como elementos esenciales en mejorar la eficiencia de los gobiernos.

El último capítulo vislumbra los horizontes que puede tener el federalismo, siguiendo en primera instancia la visión del gobierno actual en su proyecto federalista que se ubica en el llamado "nuevo federalismo", para después analizar las políticas descentralizadoras que se efectúan en este contexto. Por último se establecen los retos a los que debe enfrentarse el proceso federalista para que pueda tener efectos significativos, de forma que el cambio en la manera de ejecutar o poner en práctica el federalismo sea el adecuado para elevar el nivel de desarrollo regional.

Finalmente se busca determinar las causas que inhiben el desarrollo de los gobiernos locales, tomando como eje central el federalismo, puesto que es el medio por el cual puede efectuarse un cambio político que permita crear alternativas para el nivel local y municipal. Por ello es de gran importancia que el federalismo sea tomado en cuenta a la hora de definir los programas

de inversión, de desarrollo, pues es la única opción real con que cuentan los estados y la federación para su desarrollo. De otra forma sin el establecimiento de una práctica federalista que otorgue autonomía política y libertad financiera a los estados y municipios, no se alcanzará un desarrollo equilibrado que elimine la desigualdad regional.

CAPITULO I
MARCO TEORICO DEL FEDERALISMO.

1.1. El Estado.

Al abordar el tema del federalismo es necesario establecer un encuadre que permita definirlo, para lo cual se requiere analizar los conceptos de Estado, gobierno y administración pública. De esta manera se obtendrán los elementos para desglosar el federalismo desde una perspectiva que permita establecer su concepción.

El Estado como forma de una organización política de la sociedad, ha ido evolucionando de acuerdo con las transformaciones que la propia humanidad ha experimentado. Es así que dentro de una concepción genérica fue definido por Aristóteles como "La asociación de muchos pueblos, que llega, si puede decirse así, a bastarse absolutamente así mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida, y debiendo su subsistencia al hecho de ser éstas satisfechas. Así, el Estado procede siempre de la naturaleza, lo que la naturaleza de una cosa es precisamente su fin, y lo que es cada uno de los seres cuando ha alcanzado su completo desenvolvimiento se dice que es su naturaleza propia..., de donde se concluye evidentemente que el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana..."¹

Esta concepción del Estado como resultado de la asociación de los pueblos tiene su fundamento en la búsqueda de una organización que pudiera atender las necesidades de la sociedad; derivada de la naturaleza del hombre de formar comunidades para su sobrevivencia. La aparición del sistema feudal proporciona a Thomas Hobbes otros elementos para definir al Estado, porque introduce una especie de delegación de responsabilidades a un poder soberano que finalmente representa al Estado. De tal manera que al Estado lo define así; " una persona de cuyos actos una gran multitud, por

¹ Aristóteles, La Política, Ed. Espasa-Calpe, Col. Austral No. 239, México 1990, p. 23.

pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituída por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común...un Estado ha sido instituído cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos."²

Maquiavelo modifica las concepciones tradicionales del Estado, porque el significado que había tenido hasta entonces, era sustentado en una idea genérica en particular, y con su obra de "El Príncipe" pasó a una significación de posesión permanente y exclusiva de un territorio y de dominio sobre sus habitantes. Porque anteriormente la idea de Estado no implicaba la unidad del poder en un determinado territorio, sobre todo en una sociedad fraccionada como la de los primeros siglos.

Con esta visión de dominio que genera nuevas discusiones en torno al Estado, es conveniente señalar que la transición del Estado de naturaleza hacia el desarrollo de una idea más moderna fue indicativo del progreso que incursionó con constantes movimientos sociales y políticos. De forma que según Engels el Estado entendido como ordenamiento político de una comunidad, "nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna y externa..., el Estado tiene la función esencialmente de mantener el dominio de una clase sobre otra incluso recurriendo a la fuerza y por tanto de impedir que la sociedad dividida en clases se transforme en un estado de anarquía permanente."³

La definición de Engels desglosa los diversos periodos evolutivos de las comunidades, explicando la función del Estado como forma de dominio sobre una sociedad. Con el establecimiento del Estado moderno, que conlleva un

² Hobbes, Thomas Leviatán, Ed. FCE, México 1984, p. 141.

³ Bobbio, Norberto Estado, Gobierno y Sociedad, Ed. FCE, México 1992, p.98.

orden jurídico, un aparato administrativo, y un sistema de representación; además de los elementos ya mencionados como territorio y población, Weber define al Estado como "aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la coacción física legítima. El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima."⁴

La idea weberiana del Estado se fundamenta en que éste requiere del uso legítimo de la fuerza para que pueda ejercer su dominio y solamente el Estado puede detentar esta función para la cual le confirieron sus habitantes esta competencia con base en su consentimiento. De lo anterior se desprende que el Estado moderno se sustenta en las instituciones encargadas de usar la coacción física legítima, manteniendo la estabilidad interna, además de contar con la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos.

Según Herman Heller el Estado "se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. El género próximo del Estado es, pues, la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La unidad real del estado cobra existencia únicamente por el hecho de que un gobierno disponga de modo unitario sobre las actividades unidas, necesarias para la autoafirmación del Estado."⁵

Esta concepción del Estado como unidad organizada que detalla Heller, determina la conformación del Estado como el único que detenta el poder soberano por encima de las otras organizaciones, de forma que no se encuentra formado por hombres sino por actividades humanas, puesto que cada individuo pertenece a algún tipo de asociación y la diferencia consiste en que el Estado se encuentra por arriba de los grupos y organizaciones,

⁴ Weber, Max Economía y Sociedad, Ed. FCE, México 1981, p. 1056.

⁵ Heller, Hermann Teoría del Estado, Ed. FCE, México 1988, p. 255.

teniendo la capacidad de decidir y ejecutar las acciones, lo que produce que el Estado sea un grupo soberano de dominación territorial.

El Estado como una forma de organización de la sociedad, bajo un orden jurídico, social y político establecido en un determinado territorio y que tiene como fin la permanencia de la sociedad, requiere para su conservación de diversos medios, como lo son; la legalidad, la legitimidad, la participación, para que de esta manera genere la respuesta esperada y demandada por los ciudadanos que lo conforman. De otra forma la permanencia de un Estado que se sustente únicamente en el uso de la fuerza, tendrá que modificar sus mecanismos a través del gobierno, para que su función respalde su propia existencia.

De esta manera la transformación de la sociedad obliga al Estado a modificar sus principios y bases políticas, así como a reformular la estructura y organización del territorio a fin de garantizar la seguridad y el bienestar social. En este sentido, en México el centralismo y la concentración económica se identifican como circunstancias que acentúan y profundizan las condiciones de desigualdad en la sociedad. Por lo que es necesario que el Estado redistribuya el poder otorgando mayores facultades y recursos a los estados y municipios para que solucionen las demandas sociales.

1.1.1. Formas y Tipos de Estado.

Teniendo delineado qué es el Estado, es necesario analizar un aspecto no menos importante para terminar de visualizarlo, el de las formas de Estado. Estas hacen referencia a la manera de definir las expresiones que ha tenido el Estado en las etapas históricas y las diversas sociedades. De acuerdo con Norberto Bobbio es posible "distinguir las diferentes formas de Estado con base en dos criterios principales, el histórico y el referente a la

mayor o menor expansión del Estado frente a la sociedad"⁶. Partiendo de esto, Bobbio hace una tipología de Estados que sustentado en el criterio histórico abarca desde el Estado estamental hasta el Estado representativo, pasando por el Estado absoluto y el Estado feudal.

Este criterio muestra como primer punto, el Estado estamental, donde se formaron órganos colegiados que reunían a los individuos que tenían la misma posición social, dando lugar a la creación de los estamentos. Con la evolución natural de la sociedad, se dio paso a la formación del Estado absoluto, donde la concentración y centralización del poder sobre un determinado territorio lo ejercía un déspota. Este tipo de Estado es característico del llamado Estado feudal, donde los señores feudales mantenían el poder político. En la secuencia histórica, aparece el Estado representativo donde se reconoce el derecho político de los individuos y éstos son representados por el poder legislativo.

El segundo criterio mencionado por Bobbio es el que hace referencia a la expansión del Estado en la sociedad. Aquí se encuentra el Estado totalitario, donde la sociedad está resuelta en el Estado, y la organización del poder político reúne en sí al poder económico e ideológico. Se tiene al Estado confesional, como Estado intervencionista que propone como fin la felicidad de sus súbditos. Por otro lado se encuentra el Estado liberal que es laico y abstencionista en relación a la economía y a la iglesia y que tiene la categoría de Estado de derecho. Por último se localiza al Estado social promovido en gran parte por la corriente de los social-demócratas y el Estado de justicia social que es el Estado del capitalismo organizado y bajo el cual se pretende reivindicar los excesos del poder en la sociedad.

Sin embargo para visualizar la forma del Estado capitalista es necesario recuperar algunos elementos que permitan precisarlo. Bob Jessop menciona que se deben tomar en cuenta tres aspectos formales y tres aspectos

⁶ Bobbio, Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, Ed. FCE, México 1992, p. 158.

sustantivos⁷ en el análisis de la forma de Estado. Los aspectos formales son : las formas de representación, las formas de intervención y la forma de articulación del Estado considerado como un conjunto institucional. Para Jessop "las formas de representación política conforman las maneras en que se articulan los intereses del capital dentro de una estrategia de acumulación determinada", mientras que "las formas de intervención tienen a su vez implicaciones diferentes para cada estrategia de acumulación que se siga"⁸. Por último la forma de articulación del Estado tienen que ver con la distribución jerárquica y horizontal de los poderes dentro del aparato del Estado.

Además de estos aspectos formales, Jessop detalla los aspectos sustantivos, con base en tres puntos; políticas específicas, bases sociales así como la naturaleza del proyecto hegemónico. El primer punto establece las políticas instrumentadas por el aparato de Estado para alcanzar un objetivo. En el segundo define a las bases sociales como la "configuración específica de fuerzas sociales" que son heterogéneas y que manifiestan su apoyo o resistencia al Estado. Finalmente en el tercer punto, la hegemonía se sustenta en la organización de distintas clases sociales bajo un liderazgo político que va a permitir la conformación de un proyecto hegemónico que pueda resolver los conflictos entre los intereses particulares y el interés general.

De esta manera la forma de Estado tiene que ver con aspectos que no sólo incluyen el carácter histórico o social, sino con elementos que permitan definirla con más claridad como son las formas de representación política de articulación del Estado y las formas de intervención.

En la tradición jurídica se emplean las formas de Estado como el instrumento para establecer si es unitario o federal, es decir si esta centralizado o descentralizado el poder. Desde este enfoque el federalismo

⁷ Jessop, Bob, "Estrategias de Acumulación, Formas de Estado y Proyectos Hegemónicos", en : *Revista Estudios Políticos*, Vol. 3, No. 1, Enero-Marzo 1984, p. 67.

⁸ *Ibidem*.

es el elemento clave para el Estado federal, porque permite distribuir de manera más equilibrada las funciones del gobierno central.

1.1.2. Elementos y Funciones del Estado.

El Estado como organización política de la sociedad, se compone de población, territorio, marco jurídico y gobierno. El territorio es el espacio físico que conforma a una nación, donde se encuentra la sociedad bajo un orden jurídico-político determinado, que solamente en ese espacio terrestre, marítimo y aéreo se puede aplicar. Por otra parte, la población es el conjunto de ciudadanos que se rigen bajo el derecho que ellos establecieron mediante la delegación de su voto en un poder soberano. En el caso de México la población se divide en la sociedad dependiente, que es aquella que forman los menores de 18 años y personas discapacitadas, y la sociedad civil que goza de sus derechos civiles.

Teniendo en cuenta que el Estado se conforma por la población y el territorio en que se encuentra, es necesario que se adopten ciertas normas o reglas para la convivencia, por lo que se crean leyes, que puedan conducir la vida de los ciudadanos. De esta forma, la Constitución es el ordenamiento jurídico bajo el cual todos los habitantes de un país se rigen, puesto que si bien la soberanía "se deposita en el soberano para que realice los designios de la sociedad, de forma que este poder sea capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, ya que todos los Estados aunque tengan el mismo fin, que es el de conservarse, cada uno tiende a desear un objetivo en particular."⁹ También es de considerarse que este poder soberano lo entrega el pueblo para que persiga sus fines, y esto se refleja en la Constitución que es la ley fundamental, de tal manera que por medio del poder legislativo se establece el ordenamiento que la sociedad demanda.

⁹ Bobbio, Norberto *op.cit.*, p. 128.

El último elemento del Estado es el gobierno, que es la forma personalizada en que el Estado conduce a una sociedad, mediante instituciones que se encargan de llevar a cabo las acciones que requiere dicha sociedad.

Las funciones del Estado hacen referencia al ejercicio que éste hace de las atribuciones que posee, de manera que el Estado cuenta con diversos órganos para llevar a cabo esas funciones que le fueron encomendadas. Se establece que "El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones."¹⁰

De forma que el Estado tiene la función de salvaguardar el orden , de vigilar que se cumpla el pacto federal, de administrar los recursos naturales, de establecer normas legales, etc; para lo cual requiere de ciertos órganos que le permitan llevar a cabo estas funciones. Estos órganos son el poder ejecutivo, legislativo y judicial. El primero se encarga de la función administrativa, el segundo de la función legislativa y el último de la función judicial o jurisdiccional.

Estas funciones permiten al Estado conservar el poder, al mismo tiempo que establece los parámetros bajo los cuales la sociedad va determinando las acciones del propio Estado; de manera que se produzca una relación muy estrecha entre las actividades del Estado y las demandas sociales, porque de lo contrario la existencia misma de un Estado que no cumple con las exigencias que le fueron dictadas no tendría razón de existir.

Sin embargo, en el Estado mexicano la configuración del sistema político, ha conducido a concentrar recursos y decisiones en el poder ejecutivo; lo que desbalancea el pacto federal a favor de la federación que absorbe la mayor parte de los ingresos fiscales y con ello limita las posibilidades de los estados miembros.

¹⁰ Fraga, Gabino Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1995, p. 26.

1.2. El Gobierno.

El Estado al asumir su función social, requiere del gobierno para realizar las tareas que le fueron delegadas, de forma que éste último sea capaz de ordenar y dirigir la sociedad hacia su desarrollo. Teniendo en cuenta que el Estado engloba a todas las organizaciones, a la propia sociedad y sus instituciones, se deduce que el gobierno es la parte organizada del Estado, es decir, el gobierno es el Estado en acción; de manera que cuando el Estado se organiza pasa a convertirse en gobierno y éste ejerce la dominación a través de sus órganos represores.

Norberto Bobbio define al gobierno como , "el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir, sin embargo, que el poder de gobierno estando institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado normalmente a la acción de estado. Una segunda acepción del término radica en el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder."¹¹

El gobierno conforma el espacio donde el Estado refleja sus fines, con ello, busca guiar a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde ejerce su poder, para conducirlos hacia un determinado comportamiento. Agregado a lo anterior, le corresponde realizar diversas funciones, como lo son; la política que se sustenta en el manejo, conservación y consolidación del poder y la administrativa, referente a la prestación de servicios, captación de recursos y preservación del orden. Con este doble carácter del gobierno, representado en su función política y administrativa, es posible que logre alcanzar las metas de la acción estatal.

Dentro de las funciones políticas y administrativas inherentes al gobierno, se encuentra que tales tareas las ejerce por medio de tres órganos

¹¹ Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, México 1981, p. 743.

del Estado, que son, el ejecutivo, legislativo y el judicial, de acuerdo con la teoría de Montesquieu de la división de poderes. Correspondiendo a cada uno diversas responsabilidades, como es el caso del ejecutivo en la determinación de acciones y programas, el legislativo en su papel de representante de los intereses de la sociedad mediante la implantación de legislaciones y el judicial como detentador del orden y la justicia.

Otro ámbito del gobierno que se determina en una división, es el relativo a los niveles de gobierno. Que en el caso de algunos países se compone de dos, que son: el federal y estatal, y en otros de tres; el federal, estatal y municipal o provincial. En México se ha establecido el enfoque tripartito, a raíz de un proceso histórico que condujo hacia este tipo de organización. Pero que ha generado el establecimiento de un régimen presidencialista que ha centralizado las decisiones y recursos en el gobierno federal, provocando que los gobiernos estatales y municipales se encuentren sin posibilidades de desarrollo.

1.2.1. Formas de Gobierno.

En la designación de las formas de gobierno, se utiliza la estructura de poder y las relaciones que existen entre los diversos órganos a los que la constitución les otorga el ejercicio del poder. De tal forma que para Aristóteles se tienen cinco tipos o formas de gobierno; la monarquía o gobierno de una sola persona, la aristocracia o gobierno de pocos, la democracia o gobierno de muchos, la tiranía que se convierte en monarquía, y la oligarquía que pormenoriza Maquiavelo, que observa dos formas de gobierno; el gobierno que ejerce una persona o monarquía y la república que es el gobierno de una asamblea que elige a un cuerpo colectivo.

Dentro de las teorías de las formas de gobierno, se encuentra la de Montesquieu, que menciona la monarquía, la república e incorpora el despotismo como forma de gobierno en la cual una sola persona detenta el

poder, pero sin leyes, ni frenos, similar a la tiranía. Gaetano Mosca describe que la formación del gobierno depende de la organización de la clase política, ya sea que el poder venga de arriba o de abajo.

En el esquema de las formas de gobierno, se puede establecer que el principal elemento para definir un gobierno es si éste lo ejerce una sola persona o es un conjunto de individuos los que determinan su conformación, además de si es legítimo con base a la voluntad popular o si es hereditario, o en su caso oligárquico.

Para ejemplificar esta situación se determina la siguiente clasificación o tipología de gobiernos¹² :

- 1) Monarquía
- 
- Consensual
 - Absoluta
 - Constitucional
 - Parlamentaria

¹² Urióstegui Miranda Francisco, Apuntes de la Clase Teoría General de Sistemas, FCPy S, México 1993.

2) República



- Democracia Directa
- Gobierno de Asamblea
- Gobierno de Gabinete
- Gobierno Parlamentario..... Parlamentarista
- Gobierno Presidencial..... Presidencialista
- Gobierno Mixto..... Semipresidencial
Semiparlamentario

3) Oligárquicos



- Dictadura
- Autoritarismo
- Fascismo
- Socialismo

De acuerdo con la clasificación de Urióstegui Miranda, se encuentra la monarquía, dentro de la cual se integra la consensual que surge de un pacto entre los señores feudales para nombrar a un gobernante que represente los intereses de todos los reinos. Por otra parte la monarquía absoluta se

observa cuando el monarca tiene un poder absoluto, por lo que los señores feudales se reúnen para rebelarse contra el monarca, a estas reuniones se les llamaba parlamento. A diferencia de esta forma de gobierno, la monarquía constitucional asienta el respeto a las garantías individuales y el derecho de propiedad. Se producen luchas sociales que limitaron las facultades del monarca y dieron origen a una diarquía entre el monarca y el parlamento. Sin embargo el rey tiene el gobierno permanente, mientras que el consejo de ministros pasa a depender del parlamento. Por último se localiza la monarquía parlamentaria donde el monarca se limita a ser jefe de Estado y el poder real se establece dentro del parlamento que se componía de una asamblea donde se establecían las normas y se fiscalizaba la función gubernamental.

En el segundo tipo de gobierno se encuentra la república donde se practicaba la democracia directa como en la antigua Grecia, ahí los ciudadanos se reunían en el ágora y decidían que hacer y quién debería hacerlo. Existían tres figuras, el mandante que eran las personas que señalaban las necesidades, el mandato que eran las acciones que respondían a esas necesidades y el mandatario que era la persona que se elegía para cumplir el mandato. Esto se modificó con la aparición del gobierno de asamblea, donde ésta se constituía por diferentes ciudadanos que deliberaban y las acciones del gobierno correspondían al sentir de la asamblea que fungía como el mandante. A diferencia de lo anterior, el gobierno de gabinete se vislumbra cuando el gobierno se autoregula, emite decretos y no se llega a la asamblea, lo que produce desviaciones autocráticas o tiránicas. Siguiendo con la clasificación, se encuentra el gobierno parlamentario que se constituye por una asamblea que tiene un presidente y comisiones, así como por un consejo de ministros y un jefe de Estado. La función ejecutiva está dividida en dos, jefe de estado y jefe de gobierno, mientras que la función judicial es parte de los ministerios y la función legislativa se ejerce en la asamblea. Cada uno de los ministros tiene

que dar cuenta de sus actos a la asamblea, y si no se aceptan sus respuestas se les puede destituir por la misma. La asamblea le da el voto de confianza al primer ministro para que comience a laborar el gobierno, de lo contrario tiene que recomponer su gabinete o consejo de ministros.

Continuando con la exposición de las formas de gobierno republicanas sigue el gobierno presidencial. Este es un gobierno de colaboración de poderes y división de los mismos, esto significa que tres órganos de gobierno como el ejecutivo, legislativo y judicial tienen una función propia. El poder ejecutivo se deposita en una sola persona, es el responsable de la función administrativa y ejerce el tutelaje sobre los otros órganos de gobierno. Este sistema se convierte en presidencialista cuando se observan desviaciones como la concentración del poder o subordinación de los otros dos poderes hacia el ejecutivo. Finalmente se encuentra el gobierno mixto que es una combinación de ambos sistemas, el presidencial y el parlamentario. Existe el sistema semipresidencial en pocos países como es el caso de Francia, Islandia, Dinamarca, Finlandia y Austria.

En el tercer grupo se encuentran los gobiernos oligárquicos que se caracterizan por ejercer el poder mediante un reducido número de personas pertenecientes a una clase social o a un partido. Aquí se localiza la dictadura, que se basa en el poder extenso de una sola persona, el autoritarismo que se sustenta en un régimen arbitrario que impone sus designios y restringe libertades. Por último se tiene al fascismo como una forma de gobierno que se manifestó en el terror, la persecución y la represión de los derechos individuales y públicos. Y el socialismo que se sustentó en el gobierno de un partido, limitando las vías democráticas.

Por la forma en que se transmite el poder, son : 1) Hereditarios, como el caso de la monarquía donde se transmite el poder por la vía sanguínea , es decir por la nobleza y la familia real. 2) Democráticos, en los que se establecen procesos electorales y la sociedad participa en la elección de sus dirigentes políticos, como es el caso de la república. 3) Y los Autocráticos

que se identifican porque no son democráticos ya que los gobernantes reciben el poder de sí mismos o de un grupo y no reconocen ningún límite a su autoridad, como sucede en la oligarquía.

Finalmente en el caso de México, se tiene un régimen presidencial, puesto que el poder ejecutivo se deposita en una sola persona, es el responsable de la función administrativa, ejerce tutelaje sobre los otros órganos de gobierno, se encarga de formular las iniciativas de ley, es el representante de las fuerzas armadas, de la burocracia y generalmente de su partido y es quien decide cual será su sucesor. Sin embargo el régimen presidencial en México se ha convertido en presidencialista por la concentración del poder en el ejecutivo y la subordinación de los otros poderes hacia él

Con ello observamos que se tiene un régimen presidencialista que requiere de un cambio hacia tintes más democráticos, que se asemeje a un gobierno semipresidencialista, para que el equilibrio de poderes se observe en la práctica y se reduzcan los excesos de poder por parte del ejecutivo federal. Asimismo se requiere que el poder ejecutivo introduzca una nueva relación estados-federación que permita a los gobiernos locales participar en las decisiones de gasto e inversión, de forma que puedan planear su desarrollo sin intervención de la federación. Sin embargo los gobiernos locales requieren de una administración eficiente que permita un acercamiento con las comunidades, de lo contrario la función de la administración pública será insuficiente para dar respuesta a la problemática local.

1.3. La relación de la Administración Pública con el Federalismo.

La administración pública como organización administrativa del gobierno, es la que permite la relación entre el gobierno y los ciudadanos, debido en gran parte a que es la que funciona como gestora de bienes y servicios que demanda la sociedad civil. Es el área ejecutiva del gobierno, en la medida que atiende y resuelve las exigencias sociales, de ello se desprende la característica de convertirse en un cuerpo administrativo que sea capaz de solucionar los conflictos.

"Con el término administración pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal. Ello implica todas las estructuras administrativas, junto con su organización, jerarquización y políticas que ejecutan."¹³ Esta definición demarca la actividad del gobierno, que de forma directa realiza la administración pública mediante una estructura administrativa, formalmente establecida, para servir de enlace entre las decisiones gubernamentales y las demandas sociales.

La propia complejidad de la administración pública, hace que se tengan diferentes visiones acerca de ella. Por ejemplo: "aquel que la interpreta como la rama ejecutiva del gobierno a través de la cual se materializan las políticas del Estado. Otro punto de vista la entiende como conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos. A partir de un encuadre estructural, se la identifica como agrupación e integración de las

¹³ Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, México 1981, p. 13.

dependencias y entidades que comprenden el poder ejecutivo y sirven de medios para la consecución de los propósitos del Estado. Con base en un criterio formalista, se concibe a manera de estructura legal que fundamenta y orienta la acción del Estado, mediante un conjunto de disposiciones jurídico-administrativas compartidas y aceptadas por la comunidad. Finalmente, se puede considerar como un cuerpo teórico de conocimientos acerca de la gestión, organización y contexto general de unidades administrativas que forman parte del área ejecutiva del gobierno."¹⁴

Como se puede ver, la administración pública puede conceptualizarse desde distintas ópticas, sin embargo lo significativo de todas las definiciones es que aportan un ángulo de la administración pública que otras no mencionan. La importancia de concebir a la administración pública como aquella que se encarga de hacer que el gobierno funcione, es de vital trascendencia para entender la eficiencia y eficacia de la tarea gubernamental en la respuesta que genera para con los ciudadanos a quien representa.

La acción del gobierno en el nivel estatal y municipal es inútil ante la escasez de recursos, la falta de independencia y autonomía, lo que repercute en la respuesta de la administración pública hacia los ciudadanos. Solamente con un esquema federal que propicie una relación más equilibrada con el gobierno central, en la que los gobiernos locales cuenten con libertad para definir sus programas de desarrollo, se eliminarán los obstáculos para su crecimiento.

¹⁴ Carrillo, Landeros Ramiro, Metodología y Administración, Ed. Limusa, México 1996, p. 118

1.4. Definición de Federalismo.

Etimológicamente el origen del vocablo federalismo, proviene del latín foedus, que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, se hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la Ciencia Política se le da el significado de : unión de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

Norberto Bobbio concibe al federalismo de la siguiente manera : "...es la teoría política que por primera vez en la historia establece el valor de la paz como objetivo específico de lucha. Y se distingue de todas las expresiones modernas del pensamiento político y social que conciben la paz como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los estados en sentido liberal, democrático y socialista y le asignan, por lo tanto, una posición subordinada."¹⁵

Por su parte, Jesús Reyes Heróles, menciona en relación al federalismo que: "son los estados soberanos quienes celebran un pacto (Federan : hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por el que crean la Federación y expresan los derechos que le ceden, derivado de entre lo poco que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes está el federalismo y la consignación de la forma federal."¹⁶

De manera que el federalismo es una organización política, en la cual entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a un poder central, dando forma a una comunidad superior : el Estado federal o confederado. Siendo el federalismo un proceso evolutivo relacionado intrínsecamente con el orden jurídico, se entiende el hecho que el aspecto económico es primordial para

¹⁵ Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, México 1981, p. 691.

¹⁶ Reyes Heróles, Jesús, El Liberalismo Mexicano, T. III, Ed. FCE, México 1974, p. 388.

establecer una mejor relación entre los Estados miembros y la Federación, o en su caso, la Confederación. Inicialmente, el federalismo surge con el fin de proporcionar seguridad común a todos los integrantes de la Unión, además que en él concurren dos niveles de gobierno, y al mismo tiempo, dos órdenes jurídicos : el federal y el estatal. Sin embargo, existen países, (entre ellos México) que han elevado a rango constitucional la figura del municipio como una tercera esfera de gobierno, el cual está facultado generalmente, para establecer bases reglamentarias para la ejecución de las leyes dispuestas por la cámara o congreso local, lo anterior demuestra que si bien es cierto, en los sistemas federales existen tres esferas de gobierno, siguen predominando dos órdenes jurídicos : el federal, común a todo el territorio y el estatal con atribuciones de carácter local, sin contravenir lo dispuesto por la constitución general.

"El federalismo consiste en colocar a todo individuo bajo dos gobiernos al mismo tiempo. En lo que al individuo se refiere, estos gobiernos coinciden en dominio, pero difieren en alcance. Cada uno de ellos reclama la obediencia del individuo en algunos sentidos y no en otros. Uno de estos gobiernos, el nacional o federal, gobierna todo el país. El otro, el Estado en los Estados Unidos y la India, la provincia en Canadá, el cantón en Suiza, y el Lands en Alemania, generalmente gobierna una parte relativamente pequeña del país."¹⁷

Otra característica del federalismo es el alto grado de igualdad entre las unidades políticas más pequeñas que integran un sistema federal. Todos los estados son legalmente iguales. Y en el caso de algunos sistemas federales los estados tienen también igual representación en una de las cámaras de la legislatura nacional.

La idea central del federalismo es la de proveer a todo el territorio de un país de ciertas facultades y atribuciones que le ayuden a establecer un

¹⁷ Deutsch W. Karl, Política y Gobierno, Ed. FCE, México 1976, p. 214

desarrollo más homogéneo y que se reduzca la desigualdad entre sus estados miembros. Con ello supone el desarrollo de una construcción social totalmente basada en el acuerdo y la ayuda mutua, donde varias comunidades políticas dotadas de propia individualidad, pero con estructura homogénea, se constituyen como unidades autónomas bajo un orden común o con vistas a la consecución de fines unívocos y se influyen tanto recíprocamente como respecto a la organización federal.

La situación del federalismo implica que se pueda dotar de autonomía y decisión a las instancias locales, esto en un aspecto político, donde se otorgue o delegue el poder a los gobiernos estatales y municipales para que puedan iniciar su desarrollo en base a sus necesidades. En un segundo plano se encuentra la cuestión del financiamiento y los recursos que se dan a cada gobierno, de manera que tengan los elementos suficientes y la capacidad administrativa para convertir a las diversas regiones en centros importantes de actividades industriales, y con ello generar riqueza en esas localidades. Y finalmente, el federalismo, puede observarse desde el punto de vista cultural, donde la conservación de las costumbres y tradiciones de los diversos grupos indígenas y comunidades, no se altere, pero que el gobierno central pueda integrar al desarrollo de sus estados y regiones y no dejarlos a la marginación y la pobreza que conlleva sus condiciones de vida.

El federalismo tendrá eficacia en la medida que la descentralización se convierta en el instrumento capaz de trasladar funciones impositivas a los estados y municipios de manera que los ingresos obtenidos sean utilizados en las regiones y no se redistribuya por medio de la federación. Para lo cual es necesario que las decisiones de gasto y de inversión de las entidades federativas sean elaboradas por los gobiernos locales, mediante mecanismos que favorezcan su participación en el diseño de las alternativas para su desarrollo.

CAPITULO II
FUNDAMENTOS DEL FEDERALISMO.

2.1. Valores Sociológicos del Federalismo.

El federalismo como forma de unidad de las partes de una nación, se fundamenta en los principios de libertad y autonomía que son importantes porque reflejan la pluralidad de los grupos que la conforman. De tal forma que el federalismo es necesario porque en un Estado donde se restringen las acciones de los individuos y no se respetan las particularidades de las organizaciones, es probable que concentre el poder y manifieste una tendencia centralizadora que reforzaría el autoritarismo político.

Teniendo en cuenta lo anterior, los valores sociológicos del federalismo parten de la exigencia de la propia sociedad, inspirada en los ideales liberales que persiguen la autonomía y autodeterminación de los pueblos en busca de una mejor distribución del poder político y de la riqueza. De tal forma que como lo menciona Juan María Alponete : "El federalismo no es una doctrina ; es una manera de vivir con los demás y con sus respectivas esferas del poder y decisión. Esa es la política y la política, finalmente, es una cultura."¹⁸

Los regímenes de la Europa oriental en los primeros años del siglo XX se caracterizaron por suspender la federación, por un sistema centralista autoritario, que no era adecuado a su realidad política, lo que se negó por una causa que se sustentaba en la "necesidad histórica" de acelerar los procesos económicos de integración y transformación ; finalmente se propició un desarrollo económico muy inestable y se impuso un Estado totalitario que acabó con todo intento federalista.

Por lo que "la cultura del federalismo es indisociable de la cultura democrática y liberal --respeto a las minorías, integración de todos los "otros" en el contrato social y aceptación de la diversidad real como fundamento ético del consenso-- que se explicita en el estado de derecho."¹⁹ El Estado

¹⁸ Alponete Juan María "Fundamentos jurídicos e históricos del federalismo", en Propuesta Nuevo Federalismo , Suplemento de El Nacional 7 de mayo de 1995, p. 5.

¹⁹ Idem

de derecho debe convertirse en el punto de partida para establecer un régimen que se someta al imperio de la ley y que no se dedique a dictar leyes y a transgredirlas, sino que se ajuste a ellas.

Finalmente Alponente determina : "Es imprescindible establecer que el federalismo ilumina lo contrario : el espacio que, desde la libertad, hace posible la legitimidad del consenso. La ley al servicio de la sociedad, no al revés. En consecuencia, los países donde el federalismo conforma y constituye una efectiva relación de diversidades y autonomías sin crisis de la nación y menos del Estado-nación, son aquellos donde el Estado de derecho es una cultura social aceptada y legitimada por una experiencia común."²⁰

La asociación del federalismo con el Estado de derecho determina que la esencia de la diversidad, pluralidad, participación de las comunidades y grupos sociales organizados bajo un sistema federal sea accesible mediante el establecimiento de un orden jurídico que regule la relación del Estado con la sociedad y que legitime la acción estatal en base al estricto acatamiento de la ley.

"El federalismo parte de valores eminentemente sociológicos : un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que éstos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtener una superior coordinación y expansión en todos los órdenes. Uno de los puntos de partida del federalismo desde la dimensión de los valores sociológicos es aquel que contempla a un país, a una nación, tomando en cuenta toda su unidad, y a su vez, toda su diversidad. Un país, tiene un espacio político, una geografía política, con una gran diversidad de expresiones sociales en el orden cultural, económico, religioso, etc."²¹

En el caso de México esta circunstancia es notoria, porque no existe coincidencia entre el espacio político y las expresiones sociales de las comunidades, debido a una gran heterogeneidad en lo económico, en lo

²⁰ Idem

²¹ Faya Viesca Jacinto, El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal, INAP, México 1988, p. 19.

cultural, en la distribución de la riqueza, según la región o entidad federativa. De manera que este aspecto sociológico del federalismo es de vital importancia en la instrumentación de políticas adecuadas que ayuden a una eficiencia de la acción del Estado en la problemática regional.

Se puede establecer que el federalismo conlleva valores sociológicos tales como : unidad, autonomía, diversidad, pluralidad, libertad, que son requisito indispensable para implantar un auténtico federalismo en determinado territorio. Sin embargo, para que se logre reconocer las diferencias y particularidades de las regiones es necesario que los gobiernos locales adquieran la capacidad administrativa suficiente para resolver la exigencia social, y esto sólo se puede hacer por medio de una mejor distribución de las competencias y facultades de las entidades federativas, es decir, por una decisión de trasladar el poder político hacia el nivel local.

2.1.1. Principales Doctrinas sobre el Federalismo.

Johannes Althusius, que nació en Alemania, ha sido considerado por diversos autores como el primer teórico del federalismo ; del cual planteaba que : "la comunidad superior está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante de ello, no pierden su individualidad y su autonomía". Señala que una de las características fundamentales del sistema federal es que la autoridad surge desde abajo. De lo que se desprende que la comunidad superior no sería un Estado federal sino una reunión de estados.

Por otra parte, Montesquieu al desarrollar la noción de "república federativa", manifiesta un espíritu federalista al decir que dicha república sería un conjunto de repúblicas, de manera que sería una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar un Estado más grande, conservando cada una su personalidad.

Los autores del periódico "El Federalista" en los Estados Unidos, Alexander Hamilton, John Jay y James Madison ; establecían que el

federalismo es una unidad de la diversidad, caracterizado por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación. De tal modo que concebían al federalismo no sólo como un proceso evolutivo, sino que tenían también en cuenta su evidente unión con el constitucionalismo.

A diferencia de lo anterior, Proudhon define de esta manera la idea de federación : "es un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de municipios o Estados, se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares ." Más adelante menciona lo siguiente : "...en este sistema los contrayentes jefes de familia, municipios, cantones, provincias o Estados no sólo se obligan sinalagmática y conmutativamente los unos para con los otros, sino que también se reservan individualmente al celebrar el pacto más derechos, más libertad, más autoridad, más propiedad de los que ceden."²²

Proudhon al referirse al contrato político bajo la condición de sinalagmático y conmutativo que implica la idea de democracia, es indispensable que el ciudadano, al entrar en la asociación, reciba del Estado tanto como le sacrifica y conserva su libertad y soberanía en lo que no se encuentre en el contrato o federación.

Para Alexis de Tocqueville "la federación fue la idea que cristalizó para mejor representar los intereses norteamericanos. Se trataba de una fórmula que hacía coincidir autonomía e independencia de los estados con la fuerza y cohesión de la unión. Se definieron las funciones de ésta para atender a las grandes necesidades sociales y todo lo demás quedaba como atribución de cada estado. La unión tenía el derecho exclusivo de hacer la guerra y la paz; de firmar tratados de comercio; de formar ejércitos y flotas; de regular lo relativo al dinero, los servicios de correo y las comunicaciones que unieran

²² Proudhon, El Principio Federativo, Ed. Gemika, México 1992, p. 61.

las partes del territorio. El gobierno norteamericano es federal, esto es, la soberanía -el derecho de hacer las leyes- está dividida entre la unión y los estados.²³

En este ejemplo de federalismo que presenta Tocqueville se manifiesta la tendencia a una injerencia limitada del gobierno central en los asuntos de los estados, por lo que si bien los E.U. muestran una aplicación efectiva del sistema federal no dejan de reconocer la importancia que tiene la unión en la solución de los problemas nacionales.

2.1.2. La Idea Federal en los Estados Unidos.

En los E.U., el primer paso para avanzar hacia el federalismo como forma de organización política, fue la Declaración de Independencia (4 de julio de 1776), este hecho fue la continuación del ejemplo que dieron las colonias americanas al promulgar una constitución y que permitió que cada una de ellas se formara en un estado libre y soberano.

"El origen moderno del federalismo se encuentra en la búsqueda por las trece colonias norteamericanas de una fórmula constitucional viable que permitiera hacer un frente común hacia el exterior, respetando la autonomía interna de cada una de ellas. El primer intento de organización política unitaria que las colonias realizaron, quedó plasmado en los llamados artículos de la confederación suscritos en 1781, que no tuvieron éxito. Terminada la guerra de independencia, mediante un tratado preliminar firmado a fines de 1782, las colonias volvieron a ocuparse preponderantemente de sus asuntos internos."²⁴

La independencia norteamericana del reino unido se originó por la inconformidad de los colonos a los cada vez mayores tributos instaurados por el gobierno del imperio británico. Si bien es cierto que la separación de las

²³ Suárez-Viguería Enrique, "Las Ideas Políticas de Alexis de Tocqueville" en: Revista Estudios Políticos, No. 1, Octubre-Diciembre 1993, p. 65.

²⁴ Pichardo, Pagaza Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, T.J. INAP, México 1988 p. 58

colonias sólo trastornó débilmente las estructuras económicas y sociales, en cambio, obligó a elaborar una nueva organización política; que se observó en los artículos de la confederación y que señalaban al congreso como el depositario de los poderes de la corona y del parlamento inglés, y se componía de los embajadores de todos los estados.

Una característica particular de este intento por establecer un sistema federal, es que no existían poder ejecutivo ni poder judicial, además no se preveía ningún mecanismo para reglamentar el comercio entre los estados, y debido a que no había recursos financieros propios, la autoridad nacional era tan débil que no tardó en producirse una grave crisis política. Durante los diez años que estuvieron en vigor los artículos de la confederación se creó una situación cercana a la anarquía.

Lo anterior propició la agitación de los reformistas, por la cual la mayoría de los estados enviaron delegados a la Convención de Filadelfia (entre mayo y septiembre de 1787), que decidió la creación de tres poderes : ejecutivo, legislativo y judicial. Así se elaboró una nueva constitución, que los estados ratificaron en 1791 en asambleas populares, en las que se enfrentaron dos facciones : los federalistas, es decir, partidarios de la reforma; y los antifederalistas, quienes defendían los artículos de la confederación. En julio de 1788, once estados habían dado su aprobación, y de esta forma, se instaura el federalismo por primera vez en la historia.

Karl W. Deutsch detalla este proceso histórico de la siguiente manera :
"Cuando las colonias americanas declararon su independencia, sus líderes estaban familiarizados con ambos tipos de gobierno, el unitario y el confederado. Conocían las grandes monarquías de su tiempo; conocían las pequeñas repúblicas como Venecia; conocían la confederación de los suizos. Pero necesitaban de un gobierno que pudiera combinar la fuerza de ambos tipos de gobierno y, oportunamente, lo inventaron. Empezaron en 1776 con una alianza; siete años más tarde la convirtieron en una confederación, parecida a la de los suizos, pero con disposiciones más fuertes en favor de

los intereses y acciones comunes y, posteriormente, en 1787, empezaron a redactar una constitución federal. Esta constitución fue ratificada en 1791 y hasta este día ha permanecido esencialmente como la carta básica de gobierno de los Estados Unidos.²⁵

Como lo detalla Ignacio Pichardo Pagaza, la constitución norteamericana introdujo innovaciones, entre las cuales destacan : a) abolición de títulos nobiliarios, b) gobierno representativo, c) posibilidad de acceso de cualquier ciudadano a los cargos públicos, d) elecciones periódicas para mantener el consenso de los gobernados, e) división de poderes, f) protección legal del ciudadano frente a decisiones del gobierno y h) finalmente el sistema federal.

De acuerdo con Juan María Alponte, la polémica acerca del sistema federal en Estados Unidos se fijó primordialmente entre dos destacados personajes; Alexander Hamilton y Thomas Jefferson. De lo que se desprende lo siguiente : "Alexander Hamilton, heredero de las tradiciones inglesas creía, como un aristócrata, en un gobierno fuerte y central que, entendía, era la premisa inexorable para convertir a las colonias americanas en un Estado que tomara, al asalto, la revolución industrial. Thomas Jefferson, al contrario, creía que un gobierno fuerte y centralizador impediría el desarrollo económico y social del pueblo. El primero estaba más cerca de Platón; el segundo (que cuando George Washington le nombró secretario de Estado se encontraba en Francia como embajador de la revolución americana) mucho más cerca de Diderot y Rousseau. Sobre Jefferson se funda la independencia de las 13 colonias, esto es, la independencia de los estados fundadores de la república."²⁶

Cabría mencionar que la diferencia entre una Confederación y una Unión federal se observa en lo siguiente :

²⁵ Deutsch W. Karl, op.cit., p. 214.

²⁶ Alponte, Juan María, op.cit., p. 5.

- 1) Un gobierno federal es relativamente fuerte en cuanto a organización, personal, presupuesto y jurisdicción. Ordinariamente es más fuerte en todos estos sentidos que el gobierno de cualquiera de sus estados constituyentes. En una confederación, las instituciones comunes son débiles o casi inexistentes en algunos o todos estos aspectos.
- 2) Mientras que los gobiernos federales actúan directamente sobre los individuos en todos los asuntos que caen bajo el ámbito del gobierno nacional, el gobierno de una confederación trata ordinariamente con los individuos sólo en forma indirecta, a través de los gobiernos estatales y sus administraciones.
- 3) A menudo los estados se separan de una confederación, si sus propios gobernantes o votantes lo desean, mientras que en una unión federal no se permite tal secesión.
- 4) Por último, dentro de la esfera de la jurisdicción federal las leyes de una unión federal prevalecen generalmente sobre las de los estados, y se espera que los gobiernos estatales las obedezcan y las hagan respetar. En cambio, en una confederación una ley o decisión de las autoridades confederadas sólo será válida en un estado cuando del gobierno de éste la ratifique, o por lo menos no ejercite su derecho de veto en su aplicación dentro del estado.

El Estado federal representa un aumento en la distribución de competencias, especialmente en aquellos casos en los cuales no sólo la ejecución y la legislación se encuentran repartidas entre una autoridad central y varias autoridades locales, sino cuando, además se confiere a los órganos legislativos de los estados miembros, competencia para establecer una constitución de carácter local, pero sin contravenir las disposiciones de la carta suprema.

De acuerdo con esta tipificación de los gobiernos confederados y federales de Karl W. Deutsch se infiere que, cuando un país es demasiado grande y diverso para aceptar un gobierno unitario, y si necesita más poder y actuación efectivos, que los que puede generar una confederación, la unión

federal parece ser la forma más adecuada. Pero, si los habitantes de varios estados no son maduros social, cultural, política o económicamente, para aceptar una unión federal, una confederación puede ser lo mejor que resulte posible organizar y hacer funcionar por el momento, preparando el terreno para la federación en una etapa posterior.

2.2. Antecedentes del Federalismo en México.

2.2.1. El Surgimiento del Federalismo (1824).

La formación del Estado Mexicano en su estructura jurídica y política, tiene su base y origen, en el deseo de la sociedad colonial por modificar el sistema de producción, la organización social, judicial y administrativa, de tres siglos de Virreinato. La historia nos muestra las grandes luchas del pueblo mexicano para lograr su independencia e instaurar el federalismo. Desde sus orígenes en 1824, la pugna es fuerte, porque se trataba de crear un estado con vida propia, y fuertes eran, casi insolubles, los lazos que lo ataban a un reino centralista por excelencia, como lo era el imperio español.

Intereses contrapuestos entre los que perdían sus prebendas y los que anhelaban una sociedad justa, hacían poco menos que imposible una conciliación que permitiera la unidad y el progreso; sólo la tenacidad de algunos mexicanos como Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas, Prisciliano Sánchez, Carlos María de Bustamente, José María Becerra, entre otros, hicieron posible la constitución de una nueva república, con un sistema de gobierno federal.

“La aportación específica del federalismo mexicano consistiría en principio, en un supuesto : el de la ruptura con el poder central metropolitano. Esa idea básica es inseparable en su sentido estricto, de la idea de la libertad y, por tanto, del liberalismo. La ruptura con el poder metropolitano, virreinal, colonial, no pudo plantearse sin el reconocimiento de la libertad como solidaridad con el otro. No obstante, la cultura federal en México fue en principio una cultura doctrinaria frente al centralismo autoritario de la Corona.”²⁷

Las vivencias históricas, la formación cultural , pero sobre todo la firme

²⁷ Ibidem p. 6.

convicción liberal del congreso constituyente en varios de sus representantes, lograron imponer el criterio y la aceptación de una organización jurídico-política : el estado federal mexicano; la aprobación del art. 4o. de la Constitución de 1824 resume así las luchas, las batallas y el espíritu de los pioneros : "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal". (Art. 4o. de la Constitución del 4 de octubre de 1824).

"La adopción del federalismo en México en 1824 había sido también producto del compromiso entre las fuerzas que sostenían un gobierno central fuerte -como el favorecido por los liberales de Cádiz- y aquellos que defendían el grado de autonomía conquistado por las élites provinciales a partir de la organización de la intendencias."²⁸

Enrique González Pedrero establece lo siguiente en relación al surgimiento del federalismo en México : "El federalismo mexicano según consta en el Acta Constitutiva de la Federación, que en el proyecto de Ramos Arizpe era originalmente de la Nación, fue establecido por decreto el 31 de enero de 1824. Por el Acta nacieron 17 estados y los territorios de las Californias y Colima. El texto muy breve, se limitaba a "implantar el sistema federativo y a dar vida con ello a los Estados mismos, a establecer la división de poderes con las facultades esenciales de cada uno; a fijar la extensión de la autoridad federal, y a marcar normas generales para el gobierno de los Estados". Más adelante menciona González Pedrero que : "El federalismo nos vino fundamentalmente de la diputación provincial -cuyos antecedentes están en la Constitución Gaditana de 1812 (que recibió la influencia ideológica, paradójicamente de la Constitución Francesa de 1791); y así mismo, de la Constitución Política Norteamericana. Por esas razones aquel federalismo resultó diferente de sus modelos. No sólo por el artículo 154 de la Constitución de 1824, que sostenía : "Los militares y eclesiásticos

²⁸ Zoraida Vázquez, Josefina "Un viejo tema : El federalismo y el Centralismo" en : Revista Historia Mexicana, No. 42, Vol. 3, Enero-Marzo 1993, p. 624.

continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes". Los fueros eran un residuo de la sociedad novohispana. En los hechos prevalecían el peso que el virreinato y la ciudad de México habían tenido sobre las provincias del enorme territorio. El federalismo, con vaivenes, sobrevivió, pero limitado por la persistencia del pasado.²⁹

Antonio Martínez Baez establece lo siguiente : "...no es exacto que nuestra Constitución de 1824 haya sido una copia servil de la Constitución de los Estados Unidos, influyó más la Constitución de Cádiz del 18 de marzo de 1812, y ciertas fórmulas pragmáticas que se tomaron de la Constitución Francesa."³⁰ Por su parte Jorge Carpizo Macgregor menciona que "...el sistema federal fue una necesidad que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano."³¹ Aunado a esto Burgoa Orihuela dice ; "...no se puede inferir que el régimen federal en nuestro país obedeció a una ficción político-jurídica, fruto de la imitación servil y extralógica del sistema norteamericano..."³²

Estas consideraciones permiten establecer que la influencia federalista norteamericana y la claridad doctrinaria de la Constitución francesa de 1791, dieron la pauta para delinear una forma de gobierno que fuera acorde con las exigencias del México independiente, pero que, sin embargo no pudo romper con las antiguas estructuras que la sociedad colonial había impuesto en casi tres siglos de dominio.

²⁹ González Pedrero Enrique, "Quince puntos sobre el federalismo", en Propuesta Nuevo Federalismo, op.cit., p. 9.

³⁰ Compilación, Dinámica del Derecho Mexicano, PGR, México 1972, p. 298.

³¹ Carpizo McGregor Jorge, Estudios Constitucionales, Ed. UNAM, México 1983, p. 82.

³² Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1979, p. 397.

2.2.2. La Constitución Centralista (1836).

Después de la guerra armada por la independencia y de la guerra político-ideológica previas a la constitución del nuevo gobierno, todo hacía pensar que vendría la paz y la prosperidad; nada más lejos de la realidad, pues si bien alternaron exiguos períodos de estabilidad con los de agitación, fueron más los últimos. Se reanudaron las discrepancias, entre federalistas y centralistas, y las pugnas de las facciones hacían casi ingobernable la república; por ello no se produjo la colaboración y consecuentemente no se dió la coordinación administrativa indispensable para la buena marcha del quehacer político, resultando de ello el caos y atribuyéndole al sistema de gobierno todos los males; se apuntaba ya la muerte del federalismo y el reforzamiento del centralismo.

Fue una etapa de reacomodo de la clase dirigente y privilegiada que se veía debilitada por el federalismo practicante de una sociedad ávida de libertad y de autonomía en su destino. La lucha entre liberales y conservadores llevó, en 1835, a que se diera un giro al marco legal federalista en el que se desenvolvía la nación. De manera que la Constitución de 1824 tendría vigencia hasta el 15 de diciembre de 1835, pues tampoco se respetó la prohibición que en su art. 171 prescribía : "jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establece libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno..".

El 15 de diciembre de 1835 se expiden las "Bases Constitucionales" señalando en su artículo 3o. que : "El sistema gubernativo de la nación es republicano, representativo, popular...", suprimiendo el término "federal". Las "Bases Constitucionales" dieron paso a las llamadas "7 Leyes" que después, el 29 de diciembre de 1835 se convirtieron en la nueva Constitución Mexicana de 1836 que, aún de corte centralista, dejó subsistente la figura cameral del Senado, que pierde su esencia federalista para preservarse como figura decorativa y refugio aristocrático de la época.

2.2.2.1. Las Siete Leyes.

La denominación de esta nueva etapa constitucional fue la de "Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente, el 15 de diciembre de 1835" y que, aprobándose al siguiente año, también conocidas como : las Siete Leyes.

LAS SIETE LEYES	-PRIMERA :	Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.
	-SEGUNDA :	Organización de un Supremo Poder Conservador.
	-TERCERA :	Del poder legislativo, de sus miembros y de cuando se dice relación a la formación de las leyes.
	-CUARTA :	Organización del Supremo Poder Ejecutivo.
	-QUINTA :	Del poder judicial.
	-SEXTA :	División del territorio de la República y del gobierno interior de sus pueblos.
	-SEPTIMA :	Variaciones de las leyes constitucionales.

Es interesante la Sexta Ley, en la que se establecía el centralismo al dividir la república en departamentos, distritos y partidos, con lo que había fenecido la república federal, constituyendo el triunfo del conservadurismo y de quienes militando en el partido del retroceso usufructaban los privilegios y restringían la libertad.

2.2.2.2. Las Bases Orgánicas (1843).

El Plan de Tacubaya da término a la Constitución de 1836 y en él se convoca a un Constituyente más ; electos los diputados al mismo, con mayoría liberal, es disuelta la Cámara por Decreto. El ejecutivo designa una Junta Nacional Legislativa que :

- Elabora la Carta Constitucional Centralista, conocida como las "Bases Orgánicas".
- La constituyen 80 miembros designados por el ejecutivo.
- La Junta Nacional Legislativa da origen a un legislativo aristocrático, sobre todo en la Cámara de Senadores.
- Los electores tenían restricciones (elección indirecta) y los gobernadores de los departamentos son designados por el presidente de la república.

- | | |
|------------------|--|
| | I. De la nación mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión. |
| | II. De los habitantes de la república. |
| | III. De los mexicanos, ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de unos y otros. |
| LAS | IV. Poder legislativo. |
| BASES | V. Poder ejecutivo. |
| ORGANICAS | VI. Del poder judicial |
| | VII. Gobierno de los Departamentos. |
| | VIII. Poder Electoral. |
| | IX. Disposiciones generales sobre administración de justicia. |
| | X. De la hacienda pública |
| | XI. De la observación y reforma de estas bases. |

En 1843 se reagrupan los federalistas, si bien replegaron su actividad en 1836, en este período emergían y daban muestras de no haber abandonado la lucha; reinician sus acciones en contra del gobierno y de la Constitución centralista. Sin embargo las fricciones internas aunadas al amago de la guerra con Texas y el retorno de Santa Anna al poder, se fortalece la tendencia centralista, no obstante el vigoroso empuje de los liberales y una creciente corriente en retornar a la Constitución de 1824. En este contexto de incertidumbre política, se establecen las "Bases de Organización Política de la República Mexicana" que vendría a ser la nueva Constitución de 1843, con lo que no mejora en nada la situación enmarcada por la de 1836 y en la que el federalismo continua marginado por el centralismo.

Las pugnas entre liberales y conservadores y el tenaz trabajo de los federalistas puros, creyentes en la Carta Magna de 1824, precipitaron que las Bases Orgánicas, al ser desconocidas por el Plan de San Luis, fueran de corta vigencia.

El 22 de agosto de 1846 se publica un decreto para restaurar el federalismo pues, mientras se publica la nueva constitución, regiría la de 1824. Circunstancias históricas trascendentes como la guerra de Texas y la intervención norteamericana de 1847, hacían que la vida política de la nación fuera particularmente difícil, sin embargo el congreso en funciones, mediante el acta de reformas de 1847, restableció la vigencia de la Constitución de 1824, con algunas reformas y fue jurada el 21 de mayo de 1847. Acto en el que constitucionalmente fue restaurado el federalismo como forma de gobierno de nuestro país.

La infausta gestión de Santa Anna, conduce a la llamada "Revolución de Ayutla"; Juan Alvarez proclama el Plan del mismo nombre el 1o. de marzo de 1854, proponiéndose fundamentalmente la salida de Santa Anna, la definición de soberanía y el federalismo, perjuicio indubitable de su implantación definitiva en la Constitución de 1857.

2.2.3. La Constitución de 1857.

La idea federalista había mejorado en su aceptación, pues las discusiones se centraron más en las cuestiones religiosas, y la prueba de ello es que al hablar sobre el sistema federal como forma de gobierno, se logró la aprobación del congreso. Anteriormente se había producido una lucha abierta por retornar a la vigencia de la Constitución de 1824, además de que en las reformas previas ya el pronunciamiento era muy claro a favor del federalismo habiendo sido jurada el Acta de Reformas que restablecía la Constitución de 24, suprimía los departamentos y creaba nuevamente los estados.

Quedando establecido en la Constitución de 1857 la división del gobierno en 3 poderes, siguiendo la tesis de Montesquieu, en ejecutivo, legislativo y judicial. Esta Constitución es el andamiaje que resume varios años de aspiraciones libertarias y 33 años de zozobra política, para culminar en la decisión tomada en 1824, por adoptar como forma de gobierno el sistema de república federal.

Estando Benito Juárez al frente del ejecutivo y vigente la Constitución de 1857, los conservadores solicitaron la intervención extranjera que dió como resultado la intervención militar de Francia (1862) y la pretendida implantación del imperio de Maximiliano de Habsburgo, quien se enfrentó a los liberales y también a los conservadores al expedir como norma constitucional el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", el cual instaura la monarquía moderada como sistema de gobierno. En 1867 declinó la intervención europea y las fuerzas republicanas logran en julio de ese año la llamada "Restauración de la República" y con ella, la vigencia de la Constitución de 1857.

En los años siguientes la Carta del 57 se preservó, no sin contar con intentos reformistas de Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, encaminados

todos a la supresión del espíritu federalista que le dió origen y propiciando la centralización del poder en el ejecutivo.

2.2.4. La Constitución de 1917.

La Constitución de 1917 es resultado de una lucha contra la estructura latifundista de principios de siglo, en donde una larga dictadura había centralizado el poder político, convirtiéndolo en casi unipersonal, de forma que la sociedad mexicana tuviera que ajustarse a un régimen presidencialista. Con la Revolución Mexicana se buscó cumplir con las aspiraciones agrarias, obreras, educativas, que eran necesarias para el desarrollo homogéneo del país, por tal motivo la Constitución del 5 de febrero de 1917 tiene un contenido social, en donde la forma de gobierno se reafirma como federalista.

El régimen federal implantado en la Constitución Política de 1824, fue obstaculizado por una corriente centralista que condujo hacia una retroceso, plasmado en las "Siete Leyes" de 1836 y en las "Bases Orgánicas" de 1843. Sin embargo el constituyente de 1857 retomó los postulados federalistas ante la anarquía e inestabilidad política de ese período, por lo que la existencia de esta norma jurídica tendría una existencia dividida y azarosa, prevaleciendo formalmente hasta la aprobación de la Constitución de 1917.

En la historia de nuestro país, "en cada fractura ha habido necesidad de desarticular la estructura institucional y las redes de poder que la sustentaban, al mismo tiempo que se diseñaba y ponía en operación la que había de sustituirla. Entre sus rasgos característicos se puede señalar que, han desembocado, por lo menos hasta ahora, en el desequilibrio de las competencias de las entidades federativas, en perjuicio de los estados y beneficio de la federación."³³

³³ González, María del Refugio, "El espíritu federal de la nación mexicana", en Propuesta Nuevo Federalismo, *op. cit.*, p. 7.

Surgido el federalismo en 1824 y consolidado en 1857, es el que prevalece en el constituyente de 1917, si bien es cierto que la instauración formal del sistema federal al emerger el Estado Mexicano en 1824, provino preponderantemente de las teorías prevalecientes en la época, influyendo la francesa y la norteamericana; también es cierto que fue en gran medida caciquil y localista. Lo convertimos, en nuestra práctica constitucional, desde el comienzo mismo, en una doctrina que se volvió credo ideológico de una mayoría de los mexicanos.

Nuestras constituciones federalistas, la de 1824, la de 1857 y la de 1917, lo consagraron como uno de sus principios fundadores. En ellas se presenta como una extensión del dogma constitucional de la soberanía popular; el pueblo reunido en sus comunidades, decide constituir a la nación. Todo ello fue cierto, en gran medida, las provincias en revuelta en 1823, luego de la caída de Iturbide, impusieron el federalismo.

El federalismo implantado en México ha sido dejado a un lado por la protección de los intereses de la clase política, privilegiando desde su inicio a estructuras semicolonialistas, de manera que el poder central seguía manteniendo una posición muy por arriba que los estados que formaban la federación. De tal forma que nuestro federalismo es el reflejo de la conformación del sistema político, en donde los cacicazgos locales, la estructura corporativa que mantiene el partido dominante, y el régimen presidencialista que se consolidó durante la etapa de Juárez y Díaz, representan un obstáculo para que se descentralice el poder del Estado y con ello se alcance un desarrollo más equilibrado en las regiones, por lo que se practico desde el principio un federalismo constitucional, pero no un federalismo político que fuera capaz de transferir funciones y recursos a los estados.

2.3. El Estado Federal.

En México el régimen federal tuvo como antecedentes inmediatos la constitución norteamericana, además de la larga tradición de las constituciones de la corona española, por lo que se hizo necesario establecer un acuerdo entre los estados y la federación para que la diversidad cultural, social, económica, de cada región tuviera su propia forma específica de acceder al desarrollo. De tal manera que con la implantación del federalismo en 1824, se estableció la forma de Estado federal.

El Estado Federal se establece cuando se unen dos o más estados dentro de un mismo territorio y bajo un orden jurídico determinado, con esta organización política, cada provincia o estado tiene cierta autonomía, pero siempre supeditado al gobierno federal.

George Jellinek se refiere al Estado Federal como "...un Estado soberano formado por una variedad de Estados. Su poder nace de la unidad estática de los Estados miembros. Se trata de una unión de Derecho Público entre Estados..."³⁴ de manera que en el Estado Federal existen varios centros de poder y ordenamiento jurídicos que están interrelacionados. Esto distingue al Estado Federal del Centralista, en el que sólo existe un poder estatal, un ordenamiento jurídico y un sistema de gobierno.

Reinhold Zippelius define lo siguiente: "en un Estado federal, tanto los órganos centrales de la federación como los estados miembros ejercen el poder del Estado, lo característico del Estado federal consiste en que las competencias, en conjunto, están repartidas entre los órganos centrales de la federación y los estados miembros de tal forma que no exista un dualismo de centros de decisión y, sobre todo, ni los primeros ni los segundos posean para sí la supremacía de competencias."³⁵

³⁴ Jellinek, George Teoría General del Estado, Ed. Continental, México 1958, p. 622.

³⁵ González, María del Refugio op.cit., p. 7.

Con la anterior definición se puede establecer que en el caso de México se ha manifestado en forma reiterada en el discurso la distribución de competencias, pero en la práctica siempre hubo, y hay, mecanismos que han impedido el equilibrio entre los estados y la federación, de forma que ésta última ha tenido injerencia en casi todos los ámbitos del gobierno local.

Por lo consiguiente, federal es la forma de Estado opuesta o diferente al central. En ambos existen los tres poderes tradicionales, el legislativo, ejecutivo y judicial, pero mientras en el Estado centralista operan en forma directa e inmediata sobre la totalidad del territorio y del pueblo, en las federaciones, además de actuar en el plano nacional o general, existen al mismo tiempo y se limitan mutuamente con el legislativo, ejecutivo y judicial de cada entidad, cuya competencia se reduce a su propio territorio.

En el artículo 40 de la Constitución se define la forma del Estado federal como sigue : "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"³⁶.

Sin embargo aún cuando la forma de Estado federal se define en este artículo, en la práctica, las entidades federativas resultan considerablemente debilitadas debido al poder central y a la actitud sumisa del poder legislativo y a la posición destacada del poder ejecutivo en la determinación de las leyes, la administración de recursos y en la conformación política.

Armenta López, dice lo siguiente con relación al tipo de Estado federal en México: "La república mexicana está integrada por 31 entidades federativas, cuya estatalidad se reduce esencialmente a competencias administrativas, fundamentalmente, y sus Constituciones no contemplan elementos o principios originales, sino que se traducen en una repetición de los que enarbola la Constitución federal. Esto hace suponer que en la

³⁶ Rabasa, Emilio Mexicano: ésta es tu Constitución, Ed. Porrúa, México 1996, p. 152.

práctica más bien se considere al Estado mexicano como un Estado de tipo unitario y no como uno de tipo federal.³⁷

2.3.1. Los Niveles de Gobierno.

En el sistema federal mexicano, se establecieron tres niveles de gobierno, que son : el federal, el estatal y el municipal, esto en relación al ejercicio propio del gobierno, puesto que sólo se tienen dos órdenes jurídicos; el de la federación y el de los estados miembros. El primero se aplica a todo el territorio nacional, mientras que el segundo hace referencia a una jurisdicción territorial determinada, que en este caso son los estados que conforman la federación.

Al respecto, Pichardo Pagaza menciona : "Siendo el estado mexicano, único, coexisten en él dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno : el orden jurídico de ámbito federal y el orden jurídico de ámbito estatal; las esferas de gobierno son la federal, la de los estados federados, llamadas entidades federativas y la de los municipios."³⁸

Más adelante define los principales rasgos del federalismo mexicano que se mencionan a continuación :

- 1o. Dos órdenes, federal y estatal o local.
- 2o. Coexistencia de dos sistemas constitucionales.
- 3o. Supremacía de la Constitución Federal.

³⁷ Armenta López, Leonel Alejandro La forma federal de Estado, Ed. UNAM, México 1996, p. 104.

³⁸ Pichardo Pagaza Ignacio, op. cit., p. 65.

- 4o. Estados "libres y soberanos".
- 5o. Los elementos que integran a las entidades son iguales a los del estado mexicano, a saber; población, territorio y poder público.
- 6o. Los estados tienen idéntica forma de gobierno.
- 7o. El municipio libre, otra esfera de gobierno.
- 8o. La distribución de competencias.

Tales son algunas de las características que explica Pichardo Pagaza, lo que determina que el gobierno mexicano se encuentra delimitado por tres niveles que se definen por su área de influencia y su ámbito de acción, de forma que se pueda dotar de cierta capacidad a los gobiernos locales, sin embargo, en la realidad la problemática regional se encuentra intrínsecamente ligada a la falta de decisión y acción del nivel último, debido a que la centralización política limita la posibilidad de establecer lo más conveniente para cada estado y municipio, aunado a una copia fiel de las constituciones políticas de los estados de la federal, hace que todo el sistema jurídico sea incompatible con las exigencias locales.

Por lo que si bien la definición de los niveles de gobierno tiende hacia una descentralización de funciones y recursos hacia los estados y municipios, es necesario que se observe en la práctica cotidiana de la tarea de gobernar, porque sin esto, aunque se detalle en la constitución federal, la actuación de los gobiernos locales dependerá en gran medida de su habilidad para establecer convenios con la federación y la relación que se obtenga con el ejecutivo federal para fortalecer este nivel de gobierno.

La forma en que se establecieron los tres niveles de gobierno es resultado de la gran diversidad geográfica, cultural, política, económica, que

presenta nuestro país, de manera que el modelo federalista es el adecuado, siempre que se respeten las autonomías de los estados y municipios en su régimen interior y que no se imponga un modelo unitario que distorsione el orden jurídico de cada localidad.

2.3.2. Las Facultades y Competencias de los Estados.

“En el derecho constitucional se denomina distribución de competencias al método jurídico-político que se establece en la Constitución de un estado federal, en virtud del cual se reparten las facultades legales entre las distintas esferas de gobierno.”³⁹

En el artículo 124 de la Constitución se describe lo siguiente en relación a la distribución de competencias : “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”⁴⁰

Resultado de esta distribución de competencias entre los estados y la federación se da origen a tres tipos de facultades en la técnica constitucional que son : las facultades concurrentes, facultades expresas y facultades implícitas.

Las facultades concurrentes son aquellas en donde concurren o coinciden en una misma materia la federación y los estados. Según Tena Ramírez, “puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confiere a los Estados algunas atribuciones, en otros se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican, y a veces se concede la misma facultad atributiva a la federación y a los estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente.”⁴¹

Las facultades expresas señalan claramente las atribuciones de los tres poderes, el legislativo, ejecutivo y judicial en la constitución federal. Tena

³⁹ *Ibidem* p. 71.

⁴⁰ Rabasa, Emilio, *op.cit.*, p. 377.

⁴¹ Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1990, p. 123.

Ramírez explica : "Facultades expresamente conferidas a los poderes federales y facultades limitadas de los mismos poderes, son expresiones equivalentes. En efecto, los poderes federales no son sino representantes con facultades de que enumeradamente están dotados; cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso en la comisión e implica un acto nulo; por lo tanto, el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración."⁴²

Finalmente se encuentran las facultades implícitas que se encuentran definidas en el apartado XXX del artículo 73 constitucional que dice : "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."⁴³ Esto se refiere a la capacidad del Congreso de la Unión para dictaminar sobre las facultades que otorga al propio poder legislativo y al poder ejecutivo y judicial.

Tena Ramírez hace la distinción entre las facultades expresas y las facultades implícitas : "Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales, como medio necesario para ejercitar algunas de las facultades explícitas."⁴⁴

Recapitulando sobre las diferentes facultades, podemos decir que tanto las facultades expresas que son como ya observamos aquellas que se encuentran delimitadas y enumeradas en la Constitución, como las facultades implícitas que se determinan por aquello que no se encuentra establecido en la Constitución pero que el poder legislativo otorga a él mismo y a los otros dos poderes para llevar a cabo las facultades expresas; son proclives a acentuar la dependencia de los legislativos estatales hacia el federal, y a

⁴² *Ibidem* p. 115.

⁴³ Rabasa, Emilio, *op.cit.*, p. 210.

⁴⁴ Tena Ramírez Felipe, *op.cit.*, p. 116.

limitar la autonomía que los gobiernos locales requieren para ejercer una administración eficaz.

2.3.3. El Nivel Municipal.

La base del sistema federal está en el municipio. El municipio tiene la misma jerarquía jurídica que los otros ámbitos de gobierno y es autónomo para los asuntos de su régimen interior. Sin embargo la inexistencia de vínculos con la federación y la fuerte sujeción que produce la relación estado-municipio hacia el primero, generan que las necesidades y proyectos de la comunidad sean realizados por el Congreso estatal sin tener en cuenta la problemática local, aunado a esta limitación política está la falta de recursos fiscales lo que permite que el municipio se encuentre en gran desventaja con los otros dos ámbitos de gobierno.

En el aspecto económico los municipios están expuestos a un control administrativo y político mediante las participaciones federales que se les otorga, por lo que es necesario que los ayuntamientos recaben su ingreso por medio de los impuestos locales, y a partir de ahí envíen participaciones proporcionales de acuerdo a su ingreso hacia la federación y los estados, y que no sea el gobierno estatal el que intervenga en cuanto a la asignación de recursos de cada municipio.

En relación a la cuestión política, es el municipio donde se debe iniciar el cambio democrático, mediante la participación de la sociedad en el diseño de las estrategias de gobierno, esto es, que los mecanismos de consulta a la ciudadanía sean más extensos; además de que se revisen los modelos de gestión de servicios públicos para que puedan ser eficaces y eficientes. Esta modificación en el municipio ayudará a que la reforma democrática se efectúe desde el nivel último hacia el más alto nivel lo que redundará en mayor participación social y en la solución de problemas de forma más concreta y eficaz.

Por lo que es necesario que el municipio sea analizado desde la perspectiva del artículo 115 constitucional, para que se cambie la actual estructura política y administrativa de ayuntamiento, y pueda corresponder a la realidad social.

CAPITULO III
LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL FEDERALISMO.

3.1. El Federalismo en la Actualidad.

La aplicación del federalismo en México se ha visto limitada por obstáculos de orden político y económico que han impedido que se utilice de forma real. De tal manera que ha funcionado como un instrumento jurídico-político que delimita facultades y atribuciones entre la federación y los estados, sin que esto signifique un traslado de poder real a las instancias locales. La visión actual del federalismo busca que se redistribuyan más recursos y responsabilidades a los gobiernos locales, esto contrasta con las percepciones anteriores que se sustentaban en consolidar un régimen federal.

El desarrollo histórico de nuestro federalismo ha sido, un proceso político accidentado, porque sus primeros intentos fracasaron por la intervención de intereses militares, eclesiásticos y regionales, que se reflejaron en la constitución de 1824; sin embargo, su estancia en el siglo XIX reprodujo más desencuentros que pactos entre los poderes políticos de las regiones y los intentos por construir un Estado nacional gobernable.

"La constitución de 1857 se enderezó durante todo ese lapso como la base del nuevo federalismo en México, pero su operación práctica descansó realmente en los controles cada vez más finos que instauró el porfiriato, entre los compadrazgos, los negocios y los castigos políticos para asegurar la lealtad de los gobernadores que duraban tanto como don Porfirio quería, y los jefes políticos como herramientas para controlar de paso a los municipios."⁴⁵

Esta situación de fortalecimiento del poder ejecutivo, permitió establecer un régimen autoritario que se sustentó en un presidencialismo, de forma que el poder central abarcaba todas las esferas del gobierno, concentrando

⁴⁵ Merino, Mauricio, "Federalismo y diversidad administrativa" en Propuesta Nuevo Federalismo, op.cit., p. 10.

decisiones y centralizando los recursos, dejando de lado a los gobiernos locales. Esto se produjo en un contexto en el cual, la idea de otorgar mayores atribuciones a los estados se veía como una posibilidad de entregar el poder político a los caudillos y caciques locales, de esta forma se abría la puerta a la inexistencia de un Estado nacional capaz de afrontar las demandas sociales que la revolución definió.

Con la adopción de un sistema presidencialista se incrementó el papel decisorio del ejecutivo en los problemas nacionales, de forma que el régimen federal se vio acotado por este sistema, lo cual generó un fenómeno centralista, en el que los recursos y políticas se establecían por el gobierno central. Esta situación se fijó en base a la consolidación de un Estado-nación que fortaleciera al país, que al término de la revolución se encontraba demasiado debilitado por la pugna interna de los partidos, los jefes políticos y la estrecha capa social porfirista, de manera que los gobiernos posrevolucionarios buscaron encaminar hacia el desarrollo por medio de diversas políticas, como fueron la unidad nacional, la industrialización, el desarrollo estabilizador, el desarrollo compartido, y las últimas reformas hacia el libre mercado, pero se dejó en un rincón al federalismo en estas fases del crecimiento.

Por tal motivo la lucha política se ha trasladado no en adoptar un esquema centralista o federalista, o en reafirmar el régimen presidencialista como en las épocas anteriores del federalismo, si no en dotar de capacidad política y administrativa a los estados y municipios. Para ello es necesario que se modifique la visión federal que no sólo se sustente en definir competencias o en repartir recursos financieros, sino en otorgar autonomía a los gobiernos locales para que decidan como planear su desarrollo.

Como consecuencia de lo anterior, las orientaciones del federalismo han pasado de basarse en un federalismo jurídico-político que se utilizó en los primeros intentos por establecer un régimen federal, hasta un federalismo recaudatorio o económico que solo funciona para distribuir recursos a los

estados y municipios. Estas percepciones han olvidado el aspecto político, en gran parte por la formación del régimen presidencialista que ha centralizado el poder y que impide un equilibrio de poder entre los niveles de gobierno.

De tal forma que la situación del federalismo en la actualidad es aquella en la cual, no se tiene una planeación adecuada, una distribución de recursos y funciones acorde con la realidad regional, provocando un desequilibrio entre las regiones, y aumentando el proceso centralizador, con ello el federalismo que se plasmó en el constituyente de 1917, quedó en un proyecto idealista que no encontró el camino para materializarse y llevarse a la práctica, por muy diversos y profundos intereses de la clase política que dirigió el país en este tiempo.

3.1.1. Federalismo Político.

La constitución de 1824 definió la soberanía de los estados, un elemento fundamental del federalismo, puesto que otorgó a las instancias locales la facultad de gobernarse así mismo, sin dependencias de autoridades ajenas a las estatales. De manera que la autonomía y la capacidad de decisión sobre su propio destino fue de vital importancia para que el gobierno central no interfiriera en asuntos de competencia local.

"Sin embargo, esta autonomía se ha perdido, pues las tendencias centralistas han eliminado de hecho a las autoridades de los estados. Han convertido a los gobernadores en simples gestores de bienes y servicios ante la administración pública federal, en lugar de los estadistas que pensaron los constituyentes, las legislaturas de los estados legislan poco y son más activas en aprobar las festinadas reformas constitucionales a nivel federal que en promover reformas legales en sus respectivos estados y los

supremos tribunales de los estados sentencian para nadie, pues sus fallos son revisados por los tribunales vía amparo."⁴⁶

Además de este control o dependencia del ejecutivo estatal y su congreso de la federación y la legislatura federal, en términos de soberanía local, existe una contradicción, debido a que una determinada ley o reglamento de carácter federal puede ir en contra de lo estipulado por la constitución local, sin que se pueda establecer una violación o defensa en contra de este tipo de situaciones por carecer de medios para reparar estas incongruencias.

Aunado a la escasa independencia, autonomía de las entidades federativas frente a la federación, se encuentra otro punto fundamental que permite la centralización de la política; la relación del partido hegemónico con las élites políticas locales, lo que produce que las decisiones sobre la continuidad o no de un determinado grupo o clase tenga que ver directamente con la influencia que se tenga en el partido en diputaciones y senadurías federales. Y finalmente el elemento que viene a presentar una excesiva centralización es el sistema presidencial que concentra atribuciones y facultades en el poder ejecutivo, dejando de lado a los ejecutivos estatales lo que provoca que se inhiba el desarrollo político de los estados y municipios a no contar con el apoyo del ejecutivo federal.

Podemos resumir que el federalismo político busca eliminar la dependencia en términos de cultura política de las entidades y municipios con el gobierno central, sin que éstos puedan actuar por encima de éste último, porque se generaría cierta ingobernabilidad y debido a que existen problemas que se tienen que abordar con respuestas de carácter nacional; dejando solamente a los gobiernos locales la capacidad para decidir sobre su propia organización y no limitando sus iniciativas por carecer de presencia en las decisiones importantes para el estado o municipio.

⁴⁶ González Oropeza Manuel, "¿Qué hacer con nuestro federalismo?", en Propuesta Nuevo Federalismo op.cit., p. 8.

La limitación política a nivel estatal y municipal gira en torno a la conveniencia o correlación de fuerza que se forme en la clase política nacional, trayendo como consecuencia mayor apoyo político a diversas entidades, lo cual se traduce en una desproporción enorme entre quienes consiguen acercarse al gobierno federal y los que por falta de recursos no logran tener acceso directo a tal negociación. Si bien el sistema político se sustenta en la fuerza política de los cacicazgos locales, éstos adquieren mayor importancia si pertenecen al gobierno en turno, de otra forma la negociación para alcanzar cierta presencia será más difícil en la medida que se pertenezca a tal o cual grupo. Esta situación que deriva en el centralismo político ha debilitado el funcionamiento de los poderes locales que se ven inútiles ante el excesivo poder del gobierno federal.

3.1.1.1. El Centralismo.

"Federalismo y centralismo no fueron los términos de una polémica teórica, sino la alternativa que marcaría el rumbo de la sociedad mexicana : o se conservaban las fuerzas coloniales-centralizadas por sí o predominaban las fuerzas liberales, descentralizadas y federalistas por su propia esencia".⁴⁷ Porque al implantarse el federalismo en nuestro país, se buscó un equilibrio en el orden político para abolir cacicazgos, como para convalidar la formación del Estado nacional y ciertas unidades regionales.

Al mismo tiempo que se pretendía establecer el federalismo, en la realidad se acentuaba una forma de centralismo que ha sido el producto de una historia en la que la diversidad regional y municipal del país ha debido subordinarse a las necesidades nacionales, inevitablemente homogeneizantes. Con ello se impuso un centralismo que permitió consolidar el Estado nación , pero que no tomó en cuenta la diversidad geográfica,

⁴⁷ Burgos, Enrique "El municipio y la cuestión social", en Propuesta Nuevo Federalismo, op. cit., p. 11.

cultural, económica, del país. Y es que el control central instaurado por muchos años, no generó regiones iguales sino proyectos centrales homogéneos, que no fueron suficientes para eliminar los problemas peculiares de estados y municipios.

Este fenómeno centralizador se acentuó con la constitución de 1917, que provocó que los proyectos emanados de ella, tuvieran que descansar en decisiones y acciones nacionales, que superaran caciquismos locales surgidos del deterioro de las democracias locales y del desorden social preexistente al término de la revolución. Derivado de esto es que se posibilita el crecimiento de las atribuciones de la federación en prácticamente todos los ámbitos, desde la construcción de carreteras hasta la organización de sistemas de seguridad, lo que inhibe la capacidad de los gobiernos locales por la falta de recursos.

Un proceso centralizador progresivo y creciente se presentó no solamente en la actividad administrativa, es decir, en el poder ejecutivo de la federación. El centralismo se presentó en los tres poderes.

En el legislativo al ampliarse su competencia para legislar en materias que originalmente, de acuerdo a la constitución de 1917, no le fueron conferidas a la federación.

En el poder judicial también se centralizó la administración de justicia de la unión, puesto que buen número de asuntos surgidos de controversias entre particulares y entre éstos y la autoridad federal, estatal y municipal, tenía que ventilarse en la ciudad de México, directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este período centralizador se fue incrementando con múltiples manifestaciones : reformas constitucionales que dotaron de competencia exclusiva a la federación en materias que de modo original correspondían al ámbito local, como fueron los asuntos educativos, laborales, agrarios, fiscales; otro aspecto fue la expansión de la administración pública de su sector paraestatal a través del cual el gobierno federal incursionó en muy

diversos ámbitos de la vida económica y social del país; la excesiva regulación de las actividades a cargo de los particulares con el afán del poder nacional de conducir y promover el desarrollo del país; la concentración demográfica y económica en muy limitadas zonas del país y en particular en la ciudad de México.

De esta forma, los retos y prioridades de la reconstrucción nacional, el despegue de la industrialización y las reivindicaciones sociales de justicia, llevaron al ensanchamiento del papel del Estado y a una creciente centralización. Por lo que si observamos el centralismo se efectuó en dos vertientes, por un lado en el aspecto político se centralizaron las decisiones políticas, a través del partido hegemónico, y por otra parte en el aspecto económico se concentraron las actividades industriales, comerciales, en unos cuantos centros o regiones importantes del país, como fue el caso de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; lo que promovió una creciente desigualdad económica entre los estados y el centro lo que ayudó a centralizar aún más el desarrollo.

El gobierno federal, representa al gobierno nacional en su conjunto, sin embargo, la concentración de recursos, de mando, es inducida por la propia constitución y por el sistema político mexicano, que por la correlación de poder entre las distintas fuerzas sociales y el gobierno, hace que detente el poder ejecutivo una gama amplia de responsabilidades en favor de la federación y en detrimento de los gobiernos locales.

Según Aguilar Villanueva,⁴⁸ se pueden identificar tres procesos que favorecieron el centralismo en el gobierno federal :

- a) la formación del Estado nacional y el nacionalismo,
- b) la configuración posrevolucionaria del sistema político, estructurada por el liderazgo del presidente y la hegemonía de un partido que

⁴⁸ Aguilar Villanueva Luis F., "El federalismo mexicano : funcionamiento y tareas pendientes" en Propuesta Nuevo Federalismo, *op.cit.*, p. 18.

organizaba y contenía en su interior a las principales fuerzas políticas y sociales ;

c) el modelo central-estatal de desarrollo económico y de modernización de la vida social.

La crisis económica y política ha evidenciado que el arreglo del sistema político posrevolucionario no es viable ante las nuevas exigencias sociales y que el desarrollo obtenido durante esta etapa fue suficiente pero no evitó el desequilibrio en favor de la presidencia restando posibilidad de acción a los otros dos órganos del Estado, el legislativo y el judicial en una idea de compartir el poder, aunado a esto el desequilibrio en favor del gobierno federal en relación con el gobierno estatal y municipal.

3.1.1.2. El Presidencialismo.

En México el origen del presidencialismo se debió en gran parte al fortalecimiento del ejecutivo por el constituyente de 1917; no sin antes contar con varios casos en la historia política que trataron y lograron que el poder ejecutivo tuviera una supremacía sobre el legislativo y el judicial, como fueron los gobiernos de Santa Anna y Díaz por citar algunos. Sin embargo el presidencialismo quedó establecido como tal en la constitución de 1917, que otorgó más facultades al ejecutivo como medida para reducir la inestabilidad política, sobre todo ante los diversos grupos políticos y luchas entre caciques, militares, que provocaron una total parálisis política durante la revolución.

Jorge Carpizo⁴⁹ menciona las interpretaciones de González Cosío y Camacho Solís sobre las causas que dieron pauta al presidencialismo :

Para Arturo González Cosío, las causas de un mayor poder en el ejecutivo son :

⁴⁹ Carpizo McGregor Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Ed. Siglo XXI, México 1993, p. 24.

1. La estructura del partido oficial, del que el presidente de la república es jefe indiscutible.
2. El debilitamiento de los caciques locales y regionales.
3. La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras.
4. El debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes.
5. La creciente centralización impositiva en asuntos fiscales.
6. El aumento de medios y vías de comunicación.
7. El crecimiento hipertrófico de la capital.

Manuel Camacho indica que las funciones que hacen tan poderoso al presidente mexicano son :

- a) ejercer sus poderes constitucionales
- b) ser el jefe de la clase política
- c) ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política,
- d) ser el vértice de la transmisión de poder
- e) tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos.

Finalmente Carpizo distingue las siguientes causas :

- 1) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- 2) El debilitamiento del poder legislativo.
- 3) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- 4) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como de las amplias facultades que tiene en materia económica.
- 5) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

- 6) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- 7) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el ejecutivo.
- 8) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- 9) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- 10) Un elemento psicológico : que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

Dadas las características mencionadas acerca de las causas que dieron origen y permitieron que el régimen presidencial adquiriera mucha fuerza localizada en el ejecutivo, se establece que si bien el sistema presidencial resolvió la controversia en cuanto a la gobernabilidad y estabilidad del país, también es cierto que favoreció el proceso de centralización, trayendo como consecuencia que los actores locales no tuvieran la participación que requerían, haciendo que se excluyeran del proceso de negociación política.

El régimen presidencial fortaleció la concentración económica en pocas regiones y ciudades, debido en gran parte a la inercia del centralismo que generó dependencia de las regiones hacia el centro, provocando una ineficiencia gubernamental, porque se buscó el control político, estableciendo una uniformidad de programas y proyectos, sin ninguna posibilidad de cambio. Sin embargo, es necesario replantear la situación del presidencialismo, delimitando la influencia y acción del ejecutivo en áreas que le competen, y reduciendo su participación en otras que no necesariamente son de su incumbencia, de manera que el equilibrio de poderes, distribuya las funciones y competencias, con los recursos para llevar a cabo este equilibrio, con ello se fortalecerá a los estados y municipios reconociendo sus funciones inherentes a su propia existencia.

3.1.2. Federalismo Económico.

El desarrollo de México se ha caracterizado por un alto grado de polarización entre unas regiones desarrolladas y otras en franco atraso económico, lo que ha conducido a una enorme desigualdad que genera marginación, pobreza, problemas de carácter social y de salud, para aquellas zonas que no cuentan con servicios públicos elementales. Esto ha sido producto de un modelo de desarrollo que centralizó el poder político y que concentró la actividad económica en algunas ciudades, teniendo que revertir esta tendencia a través de la apertura democrática y hacia la consecución de un federalismo económico que permita explotar las potencialidades de cada región, articulando la sociedad tradicional, rural y campesina en un modelo de mercado abierto y de competencia.

Es necesario que se establezca una relocalización de la actividad productiva a nivel nacional, para que se pueda dar un cambio en las posibilidades de desarrollo tanto sectorial como regional. Para tal efecto es necesario modificar los problemas estructurales del federalismo económico, los cuales se mencionan a continuación:

1. Una política económica diseñada e instrumentada centralmente sin participación de los gobiernos locales.
2. La falta de una política de desarrollo regional que sitúe a los gobiernos estatales y municipales como protagonistas en la determinación de prioridades y en la fijación de niveles de inversión, así como en la asignación del gasto público.
3. La excesiva concentración de competencias y funciones en el nivel federal.
4. Debilidad fiscal y financiera de los gobiernos estatal y municipal frente al gobierno federal, consecuencia de una inapropiada distribución de los recursos fiscales y financieros nacionales.

5. Casi total dependencia de los estados y municipios de un solo rubro, las participaciones en ingresos federales, que son insuficientes, con limitaciones para que puedan contar con fuentes impositivas y recursos adicionales para solventar sus necesidades.

6. Carencia de un sistema de coordinación en materia de gasto y crédito público, que garantice la planeación y racionalización de los presupuestos.⁵⁰

La tarea que incumbe al federalismo económico es muy extensa pero sólo podrá llevarse a cabo, en la medida que se descentralizen funciones y atribuciones por parte del gobierno federal hacia los estados y municipios, sobre todo en materia económica, para que los gobiernos locales puedan planear en base a sus necesidades los gastos y logren obtener los recursos suficientes para resolver sus necesidades.

Estos puntos mencionados son muestra de la estructura vertical y centralizada en que se definen los criterios de distribución, recaudación y programación, de los recursos fiscales y financieros que se concentran en el gobierno central, sin injerencia de los gobiernos locales en la formulación y decisión de prioridades en esta estrategia de desarrollo. Finalmente las medidas que se pretenden establecer por el gobierno federal son las de concretar políticas descentralizadoras con la finalidad de trasladar ciertas funciones a los estados y municipios, pero sin llegar a otorgar una autonomía y libertad sobre los recursos fiscales.

⁵⁰ Sales Gutiérrez Carlos, "Federalismo económico", en Propuesta Nuevo Federalismo, op.cit., p. 23.

3.1.2.1. Federalismo Fiscal.

El aspecto más conspicuo del federalismo es el financiero. La soberanía y el desarrollo económico dependen en gran parte de los recursos que el estado y los municipios reciban para obras y planes. Pero la planeación sectorial, estatal y municipal se encuentra centralizada en la autoridad federal, y el margen con el que cuentan los estados para incrementar su desarrollo es muy escaso.

En la configuración de nuestra federación se hizo necesario hacer prevalecer la conciencia de nacionalidad antes que la capacidad de cada una de las regiones para mantener su autosuficiencia, de forma que el proyecto político de nación implicó asumir un proyecto central de desarrollo económico, no sólo ante la necesidad de proporcionar estabilidad política, sino para cimentar las bases de un Estado nacional que afrontara los problemas en el nivel federal y no recayera la responsabilidades en regiones que pudieran retornar a la desintegración y separación de la federación y de la unión.

Tal estrategia posrevolucionaria sirvió para crear instituciones fundamentales en el equilibrio político, pero contrarresto las potencialidades de recursos de las regiones, de forma que la tendencia concentradora y centralizadora llevaron a un desarrollo regional desequilibrado.

"El problema de fondo del federalismo fiscal no sólo radica en el incremento nominal de participaciones federales. Es cierto que, las participaciones provenientes de la federación resuelven determinadas necesidades presupuestales de estados y municipios. Pero también se convierten en un instrumento de predominio político y control administrativo y público contra las autoridades locales."⁵¹

La distribución de recursos hacia los estados y municipios por parte de

⁵¹ Osuna Jaime Héctor, "Federalismo y vida municipal" en Propuesta Nuevo Federalismo *op.cit.*, p. 21.

la federación es inequitativa, injusta, porque no se sustenta en principios proporcionales, sino debido a intereses políticos es que se reparten los recursos recaudados, haciendo que los gobiernos locales sean ineficaces en su desempeño por la falta de recursos. El federalismo fiscal no cuenta con la suficiente fuerza para lograr que los ingresos que se reciban sean distribuidos de forma clara y objetiva, de acuerdo a las necesidades y potencialidades de las regiones y localidades.

Un ejemplo de la concentración de recursos en la federación es el siguiente : a principios de siglo, en 1900, por cada peso de ingreso fiscal, 63 centavos eran para el gobierno federal; 24 para las entidades federativas y 12.9 para los municipios. En 1929, cuando se configura el sistema político sustentado en un partido hegemónico, esa proporción cambió a 71 centavos a la federación, 21 a los estados y 8 a los municipios. En 1994 la proporción era de 80 centavos al gobierno federal, 16 a las entidades federativas y 4 a los municipios.

Esta tendencia de concentrar recursos en el gobierno federal, como vemos se ha ido acentuando en la medida que se centralizan acciones y decisiones, de forma que el nivel central acumula los recursos tributarios, facultades y atribuciones, la información y con ello desarticula las políticas de ingreso y gasto en los estados y municipios.

El Estado se ha convertido en el mayor concentrador de recursos económicos, de información, de facultades y atribuciones, además de contar con una estructura corporativa que inhibe la posibilidad de generar esquemas más realistas, que tengan soporte económico y viabilidad en base a las necesidades y recursos de los estados y municipios, por lo que el federalismo fiscal tendrá que hacerse patente en el momento de otorgar los recursos económicos.

La solución integral y duradera de la distribución de recursos fiscales requiere de un sistema fiscal en el cual los tributos sean recaudados por los ayuntamientos y que éstos entreguen a los estados y a la federación

participaciones fiscales proporcionales a sus responsabilidades constitucionales y que la distribución no se realice a la inversa.

Porque otro problema del federalismo fiscal es que la federación reúne los ingresos vía los impuestos, para después distribuirlos hacia los estados, cuando la fórmula adecuada es que sean los estados y municipios los que recauden y programen su gasto, y no recolecten los recursos fiscales para enviarlos a la federación y que ésta regrese una proporción mucho menor a la ofrecida. Esta manera de establecer una doble tributación que permite a la federación y en particular al gobierno central tener una planeación nacional, hace que se olvide o deje a un lado, la importancia de la autonomía y soberanía de los estados en cuanto a ingresos, porque se les otorgan recursos fiscales que no son suficientes por carecer de un análisis de la región que solamente los ayuntamientos y los estados pueden hacer y aplicar en la problemática regional.

3.1.2.2. Desarrollo Regional.

La desigualdad regional es uno de los problemas más evidentes e inquietantes que enfrenta México en la actualidad. Esta desigualdad inhibe, desde un punto de vista económico, la integración y el desarrollo de mercados a nivel nacional, y es por otra parte, causa de tensiones sociales. Los desequilibrios prevalecientes se manifiestan fundamentalmente en la distribución de las actividades económicas, y en la forma en como se distribuye el ingreso.

En cuanto a la distribución de la población, cerca del 28% de la población total, se concentra en el D.F., el Estado de México y Puebla; en tanto que casi otro 20% se aglomera en los estados de Nuevo León, Jalisco y Veracruz.⁵² Esto significa que casi la mitad de la población del país, está

⁵² Velázquez Roa Jorge Luis, Desarrollo Regional y Distribución del Ingreso, ITAM, México 1996, p. 1.

concentrada en tan sólo seis entidades, y que el otro 50% se reparte entre las 25 entidades restantes. Si bien este desequilibrio demográfico tiene principalmente antecedentes históricos y sociales, también refleja de alguna manera, el desigual desarrollo económico de las entidades, el cual ha acentuado esta tendencia concentradora al provocar que ciertos grupos de población emigren hacia aquellas entidades de mayor desarrollo, en busca de oportunidades que éste les brinda.

Con tal panorama es conveniente que el cambio en la estructura económica esté ligado al proceso de concentración de la población. Porque la planeación del desarrollo económico en México ha sido hasta cierto punto espontánea, y la que ha sido dirigida ha tenido como metas, en términos generales, el desarrollo económico sectorial. Es imperativo determinar las regiones económicas de nuestro país, que sirvan de base para la planeación del desarrollo económico, tomando en cuenta aspectos estructurales, de población, de comunicaciones, de energía eléctrica, etc; a efecto de que los habitantes de cada región tengan por sí mismos un conocimiento claro y firme de la economía de esa región y estén en posibilidad de intervenir directamente en su desarrollo.

Como lo explica Pedro Enrique : "el desarrollo regional pone énfasis en la necesidad de planificar y ejecutar proyectos de desarrollo integrado, en el plano económico, infraestructura de transportes y comunicaciones, provisión de insumos y servicios, producción agrícola, industrialización, comercialización interna (incluso abastecimiento urbano) y/o externa (exportación) y, social-educación, salud, seguridad social, etc. Reclama nuevos tipos de instituciones cuyo eje central deberá estar en la flexibilidad y en la capacidad de coordinar adecuadamente, en el tiempo y en el espacio, a los múltiples aspectos técnicos involucrados, conjuntamente con un alto

grado de participación de la población involucrada en las decisiones políticas".⁵³

La importancia del desarrollo regional es vital para el desarrollo del país, porque sino se disminuyen los problemas en el ámbito local y regional es probable que se provoquen problemas sociales y políticos, que alcanzarían grados inquietantes de ingobernabilidad, por lo que el federalismo es el elemento clave para propiciar que el desarrollo regional se lleve a cabo, eliminando la disparidad y desigualdad entre las regiones y entre los estados. Porque sin un federalismo económico que propicie los recursos necesarios para los programas de desarrollo, y sin una descentralización política de funciones y atribuciones hacia las administraciones estatales, será nulo el desarrollo regional.

⁵³ Andrieu Pedro Enrique, "Desarrollo Regional e Integración Latinoamericana", Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. 28, No. 3-4, Costa Rica 1986, p. 360.

3.2. La Modernización de la Administración Pública.

3.2.1. La Modernización Administrativa.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, el desarrollo de políticas de reforma del gobierno y la administración local se ha convertido en moneda común. En este sentido, el sector local ha sido y es la vanguardia de la modernización. Debido a que ninguna otra administración pública ofrece las mismas facilidades para intentar ensayos que afecten la estructura del sistema político.

La modernización como proceso de cambio, es un concepto que se ha utilizado para realizar transformaciones en diversos ámbitos, en el caso del gobierno mexicano, la modernización de la administración pública es necesaria dentro del contexto internacional y por la fuerte presión de modificar los sistemas anteriores, que burocratizaron la acción de gobierno y limitaron la actividad estatal, por lo que es necesario el cambio de organizaciones.

Carrillo Barroso, define la modernización de la siguiente manera : "es concebida como un conjunto de acciones encaminadas a la dirección del cambio. A diferencia de la gran reforma legal, se trata de combinar : rápidas actuaciones, rentables y visibles a corto plazo, orientadas a los aspectos más superficiales con el fin de obtener así apoyos; junto con los cambios duraderos, a más largo plazo, que afectan a la cultura de las organizaciones."⁵⁴

En la anterior definición se muestra lo que conlleva la modernización, que más que una reforma o modificación legal, implica sobre todo un cambio en la cultura y las tecnologías de la administración pública. Porque dentro de lo que se concibe como modernización, se encuentran varios factores que

⁵⁴ Carrillo Barroso Ernesto, "La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea" en : Revista Gestión Gubernamental, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, México 1992, p. 4.

ayudan a establecerla como son ; el cambio tecnológico, en cuestiones de información y comunicación que modifican la relación con el ciudadano, otro elemento es la política del gobierno que tiene que ser orientada hacia unas finanzas públicas positivas, con lo cual la administración se ve obligada a hacer lo mismo o más con menores recursos, esto es, eficiencia y eficacia en la aplicación y obtención de los mismos. Por último, la integración internacional conduce a mejorar el gasto público y por consecuencia a formar nuevos centros de decisión, que hagan más ágil la gestión gubernamental.

Estos tres aspectos : el cambio tecnológico, la política de gobierno y la integración internacional son importantes en la medida que permiten dar forma a la modernización, pero falta otro elemento fundamental dentro del marco neoliberal; el cambio profundo de la legitimidad del Estado. "La legitimidad del Estado que recayó primero en las potestades, después en los fines, recae ahora sobre los métodos que utiliza. Dos conceptos constituyen la base de esta nueva fase ; la eficiencia de la gestión pública y la consideración del ciudadano como cliente."⁵⁵ Esto es, que la demanda ciudadana exige un mejor servicio por los impuestos que paga, por lo cual es necesario un nuevo trato con la sociedad y se espera un resultado eficaz por medio de los impuestos.

"La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias."⁵⁶ La administración pública es el medio para realizar las medidas que toma el Estado y que se sustentan en las demandas sociales, de tal forma que la modernización administrativa implica que el gobierno se ajuste al entorno en el que actúa, de manera que su acción corresponda de modo eficaz con lo que la sociedad reclama.

⁵⁵ *Ibidem* p. 3.

⁵⁶ Pardo, María del Carmen, La modernización administrativa en México, COLMEX, México 1995, p. 19.

En este sentido, la modernización administrativa en nuestro país es reflejo de un nuevo esquema internacional donde los procesos de integración y globalización son factores determinantes, además del auge ideológico del neoliberalismo, son causas que obligan a repensar la acción administrativa. Aunque si bien es cierto que en México la transformación del Estado se inició a principios de los ochentas con las reformas legales que la instauraron, sobre todo en su intervención económica, este proceso de redefinición del Estado en ciertas actividades, lejos de acelerar el proceso de modernización administrativa, está siendo necesario que las instituciones sean capaces de impulsar el cambio desde adentro, porque los esfuerzos por modificar la cultura organizacional no han sido todavía eficientes.

En el marco de los agentes internos que exigen la modernización administrativa se encuentran; los partidos políticos ante una nueva relación de fuerzas que obliga al gobierno a tomar otras orientaciones, las organizaciones no gubernamentales que presionan por atención a ciertos problemas sociales, los diversos grupos de la sociedad, como sindicatos, empresarios que muestran un interés por recibir mejores servicios públicos, y las comunidades rurales junto con los grupos indígenas, demandan una acción administrativa precisa, que no regrese a las antiguas formas que provocaron una ineficiencia en el manejo de los recursos, excesiva centralización, concentración de recursos y decisiones, por lo que el cambio dentro del sector público es generado por una sociedad más participativa e interesada en los asuntos del gobierno.

3.2.2. La Descentralización.

La modernización administrativa requiere de ciertos instrumentos para que se pueda llevar a cabo, uno de ellos es el de la descentralización. El vocablo descentralizar, que significa lo opuesto a centralizar o concentrar, proviene etimológicamente del griego "centro".⁵⁷ En este sentido descentralizar sugiere quitar del centro algunas actividades. En México, ante la necesidad de conformar un proyecto nacional se estableció un centro fuerte, dominante y distribuidor de recursos. Esto ha generado desigualdades regionales, producto de una dosificación heterogénea de los recursos naturales y de su explotación, una desigual distribución de las actividades económicas y de ingresos, la concentración poblacional y el centralismo político, reflejado en mecanismos y criterios injustos en la asignación de recursos del gobierno central a los gobiernos locales.

Una característica esencial de la descentralización es : "la transferencia o traslación, de un centro a otro u otros, del poder o facultad de decisión o ejecución. Es decir, la descentralización en su sentido más amplio, implica la redistribución del poder político, sin que esto signifique de manera alguna, la pérdida o quebrantamiento de la unidad nacional, pero sí un cambio de las estructuras políticas y, consecuentemente, de las administrativas. La naturaleza de la descentralización es así, política, en tanto que el ejercicio del poder y de la autoridad gubernamental son, por esencia y por definición, políticas."⁵⁸

En estricto sentido, descentralizar significa separar del centro, porque se otorga autonomía y poder de decisión a las entidades que forman la federación, de tal forma que éstas puedan libremente delinear sus programas

⁵⁷ Enciclopedia Jurídica Ormeba, T. VIII, Ed. Driskills, Argentina 1982, p. 465.

⁵⁸ Barrera Zapata Rolando, et. al., Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados, INAP, UAEDOMEX, México 1989, p. 124.

de desarrollo en base a las características territoriales, geográficas, económicas, sociales, que le son inherentes.

Las causas que acentúan la necesidad imperiosa de establecer un proceso de descentralización en México, se pueden resumir en tres órdenes⁵⁹ :

a) administrativo. El crecimiento del aparato federal creó problemas serios de orden administrativo; por ejemplo : la excesiva concentración de entidades del sector público en la capital de la república y la deficiente coordinación entre los gobiernos de la federación, estados y municipios.

b) económico. Intensa concentración económica en unas cuantas ciudades, la dispersión demográfica, el atraso social en varias regiones del país, ha llevado a un desequilibrio regional grave.

c) político. La necesidad de evitar el crecimiento y concentración ilimitados de las dependencias y organismos de la administración federal y el centralismo excesivo de las decisiones políticas, frena el desarrollo del federalismo.

Dentro de la descentralización se habla de dos procesos de descentralizar, una es la descentralización política que se observa "cuando las funciones del Estado son cumplidas por organismos con competencia limitada regionalmente y se vincula a la estructura constitucional del Estado."⁶⁰ Esta descentralización política origina Estados federales o Confederaciones, compuestos por provincias, departamentos o estados autónomos, cuyos gobiernos tienen, en su esfera posibilidades de decisión.

⁵⁹ Pichardo, Pagaza Ignacio, *op.cit.*, p. 78-79.

⁶⁰ Ossorio, Manuel *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Ed. Heliasta, Buenos Aires 1990, p. 243.

Por otra parte se le denomina descentralización administrativa a la "existencia de organismos descentralizados de ejecución, pero que responden a una dirección centralizada, es decir, esta descentralización se encuentra relacionada con la organización técnica de los servidores públicos."⁶¹

La descentralización administrativa es "una forma de organización que adopta la administración pública para desarrollar actividades que competen al Estado o que son de interés general en un momento dado, a través de órganos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio."⁶²

De lo anterior se desprenden los elementos característicos de la descentralización administrativa :

- Personalidad jurídica. Derivada de una ley del Congreso o decreto del ejecutivo.
- Patrimonio propio. Conjunto de bienes o derechos.
- Realiza actividades que corresponden originalmente al Estado.

Dentro de la descentralización administrativa se localizan tres tipos de modalidades que refleja el marco legal :

- a) Por Servicio, que se caracteriza por organismos creados expresamente para prestar determinados servicios públicos.
- b) Por región, en la cual la organización instituida funciona para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región, como lo es el municipio.
- c) Por colaboración, que se observa en el ejercicio por parte de los particulares de tareas que corresponde al Estado desarrollar; son organizaciones que coadyuvan en el quehacer del Estado.⁶³

⁶¹ *Ibidem* p. 244.

⁶² Muñoz, Virgilio, et.al, Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México, Ed. UNAM, México 1979, p. 101.

⁶³ *Ibidem* p. 102.

Se puede hacer una distinción entre descentralización política y administrativa como la que define Norberto Bobbio; "la descentralización política expresa una idea de derecho autónomo, mientras que la descentralización administrativa verdadera se tiene un fenómeno de derivación de poderes administrativos que es además derivación del aparato político-administrativo del estado."⁶⁴

La relación entre federalismo y descentralización no siempre es simbiótica, es decir, que el resultado de practicar el régimen federalista lleve a establecer políticas de descentralización. Porque como lo menciona Bobbio, "la descentralización política no coincide con el federalismo : seguramente un estado federal está políticamente descentralizado, pero hay estados políticamente descentralizados que no son federales."⁶⁵ Por lo que solamente cuando se aplica una descentralización política se puede hablar de federalismo en el sentido de otorgar real autonomía política a los estados o municipios.

La descentralización como medida para fortalecer los gobiernos locales tiene que ir acompañada con la democracia, porque sin ésta última no es posible que se desarrollen las comunidades, aunado a una constante exigencia de los grupos marginados por acceso a las decisiones públicas, de forma que para lograr una descentralización efectiva es necesario modificar las estructuras políticas que se ejercen desde el poder central, para de esta manera trasladar no sólo funciones, sino la capacidad real para solucionar los problemas locales.

⁶⁴ Bobbio, Norberto Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, México 1981, p. 530.

⁶⁵ Idem

3.2.3. La Gestión Pública.

La gestión pública es la forma en que el gobierno resuelve o atiende los problemas que tiene contemplados en su agenda, de manera que se pueda lograr una acción eficaz. En el contexto en que se introduce este concepto, representa un cambio en la visión que se tiene de afrontar las demandas ciudadanas. Dentro de la idea de la modernización, se contempla la incorporación a la administración pública de nuevas técnicas de gestión provenientes del sector privado; sin embargo el proceso que conlleva la modernización del aparato político-administrativo requiere que se imponga una cultura que permita establecer una conciencia administrativa de que se tiene responder a las necesidades del mercado.

"La preocupación por la eficacia responde a la asociación entre la legitimidad de la acción pública y el manejo adecuado de los recursos públicos. La eficacia es una condición de funcionamiento vinculada a la consolidación de los sistemas democráticos. La eficiencia, sin embargo, es una opción concreta de los sistemas administrativos de las sociedades industrializadas."⁶⁶

La necesidad de recurrir a que la administración pública sea eficiente y eficaz, surge como resultado de la falta de recursos fiscales, un menor gasto público, crisis económicas; lo que obliga a tener una gestión gubernamental que garantice cumplir con sus objetivos con igual o menos recursos. De forma que la administración ha de preocuparse por los costos y la productividad ante una situación de recursos escasos agravada por el crecimiento de las necesidades. El prevalecimiento de este conjunto de valores está significando una auténtica transformación de la concepción de la administración pública y su modo de gestión.

⁶⁶ Carrillo Barroso Ernesto, "La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea", *op.cit.*, p. 11.

La evaluación de los programas de gobierno se encuentra relacionada directamente con los principios de eficacia y eficiencia, en gran medida por el impacto que éstos producen en la opinión pública y en la sociedad, sobre la acción pública. La evaluación es un instrumento que permite observar el grado de eficiencia y eficacia de los programas públicos, y establecer el camino para alcanzar una legitimidad en las acciones de gobierno.

“Esta corriente de introducción de los principios de eficacia, eficiencia en la acción pública se denomina en la actualidad modernización administrativa. En síntesis, la modernización supone un intento de mejorar la planificación, la organización y la gestión de los recursos de las administraciones públicas.”⁶⁷

Los instrumentos que se requieren para llevar a efecto una acción pública eficaz son : la descentralización, una organización que permita delinear la responsabilidad sobre una política en una sola organización o un número pequeñas de ellas y acercar la responsabilidad sobre el manejo de los recursos a las personas y organismos que los consumen, es decir, introducir nuevos diseños organizativos; una gestión interorganizativa que ayude a desarrollar redes con diferentes organizaciones que participen en la solución de los problemas; incorporar equipos administrativos de calidad sustentados en capital humano calificado; y finalmente la participación ciudadana como factor de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad.

Sintetizando los instrumentos de modernización, abarcan desde la descentralización y los diseños organizativos, la gestión interorganizativa, los recursos humanos como factor estratégico y la participación ciudadana hasta la creación de una nueva cultura administrativa que involucra a diversos actores sociales en su consecución.

Aguilar Villanueva⁶⁸ detalla las características del estilo de gestión pública que se implantó en México :

⁶⁷ *Ibidem* p. 12.

⁶⁸ Aguilar Villanueva Luis F. "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado" Rev. Gestión Gubernamental, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, México 1992, p. 132-134.

- a) El predominio del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno. La gestión pública ha sido definida y vertebrada por una agenda federal, una agenda nacional, más que por los asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales, ya sea regionales o municipales.
- b) Un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad. Ha sido un estilo de gestión de bajo componente público, es decir, de escasa participación, discusión y concertación ciudadana.
- c) La gestión pública fue la fuente primera de la legitimidad del gobierno. La eficacia decisional del gobierno en la provisión de bienes y en la prestación de servicios para responder a las diversas demandas de los grupos sociales, fue considerado el elemento clave para mantener el poder y para mantenerlo legítimamente. En vez de la elección ciudadana, derivada de la participación democrática, plural y competitiva, fue la capacidad de la acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales, la que constituía el fundamento de la legitimidad gubernamental.
- d) Asimismo, fue preferida la gestión directa de las políticas por razones de superior control y de mayor visibilidad de la acción gubernamental en busca de consenso y apoyo, dejando de lado otras formas de administración basadas en la cooperación entre comunidad y gobierno (concesiones, contrataciones, autogestión, etc).
- e) La fuerte regulación de las conductas económicas bajo el amparo de cámaras empresariales, sindicatos, organizaciones campesinas.
- f) El énfasis de la gestión pública a través de jerarquías personalizadas, de empleados de confianza, de directivos discrecionalmente designados.
- g) Descuido en la dimensión costos de las decisiones de gestión pública.

Estas siete características de la gestión pública mexicana, se encuentran estrechamente ligadas al sistema político, de forma que la

lealtad, los compromisos personales, la discrecionalidad en la toma de decisiones, la concentración de funciones y recursos en el gobierno federal, ha provocado ineficiencia, dispendio, discontinuidad y descuido en la acción gubernamental. Todo ello sustentado en una clase política que mantuvo el poder sin definir una gestión pública, debido a que el manejo administrativo dependía en gran medida del poder ejecutivo representado en un presidencialismo autoritario que controlaba a las fuerzas políticas.

El resultado de este esquema o patrón de gobernar generó una administración pública inmanejable, que tuvo cierta eficacia, pero que no ayudó a resolver los problemas nacionales, producido por el estilo posrevolucionario de gobernar mediante propiedad y gestión directa que llevó a un gobierno autoritario y deficitario. Sin embargo la tendencia actual a comprimir el centro, y dotar de mayores responsabilidades políticas a los estados y municipios, obliga a delimitar de forma clara la presencia del gobierno federal, y a iniciar un proceso de descentralización que apoyado con espacios democráticos logre modificar la acción gubernamental y cambiar el sistema político, hacia un sistema abierto, plural, representativo, que permita la participación de los actores sociales en el proceso de decisiones públicas.

La democratización del Estado a partir de finales de los años ochenta, ha logrado que se introduzca una nueva relación sociedad-estado, en la cual el pluralismo político, la competencia electoral, el surgimiento de organizaciones no gubernamentales que participan en asuntos públicos, la propia participación ciudadana, han generado que se vean los problemas locales desde el punto de vista de la tolerancia y acercamiento hacia ellos, lo que no se producía aún con las reformas económicas iniciadas a partir del 82', por lo que si bien el sistema político ha modificado su correlación de fuerzas políticas, ha sido por la ineficiencia gubernamental, la aparición de diferentes actores sociales, y no porque los cambios los haya generado el propio gobierno.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En relación a la modificación del sector público, se debió a la grave crisis económica, a una tendencia internacional que se pronunciaba por el redimensionamiento del Estado en aspectos económicos, lo cual era necesario ante la incapacidad de controlar el aparato burocrático, sin embargo la mirada hacia los gobiernos locales no se preveía en los cambios, porque si bien es cierto que la reforma al 115 constitucional mostraba la debilidad del municipio, no tuvo efecto práctico alguno, por lo cual la supeditación al centro continuaba. Con los triunfos de la oposición en diferentes municipios se inició un profundo cambio en la relación estados-federación, lo que significó que se desconcentrara ciertas funciones y se trasladaran facultades políticas, esto llevó a equilibrar en mínimo grado la detentación del poder político.

Finalmente estos cambios en la geografía política del país han llevado al gobierno federal a modificar sus políticas en relación al esquema federal, de manera que los instrumentos de modernización administrativa, como la gestión pública y la descentralización, sean necesarios para hacer de la administración pública la guía para resolver los problemas locales, de forma que la acción estatal sea eficiente y eficaz ante los ciudadanos.

3.2.4. La Coyuntura de la Administración Pública.

El federalismo no sólo puede sustentarse en definiciones formales, requiere concretarse en desarrollo político, estructuras democráticas, una mejor distribución de los recursos fiscales, pero es necesario delimitar una cultura que favorezca este desarrollo y para ello se hace urgente una reforma en la administración pública que conduzca hacia ese objetivo. De tal forma que los planteamientos en torno al federalismo serán inútiles sino existe voluntad política para descentralizar recursos y funciones, y además de que el gobierno modifique sus políticas mediante una mejor función de la administración pública.

Ante esta situación Norma Samaniego⁶⁹ explica los retos a los que habrá de enfrentarse la administración del gobierno para cumplir con el federalismo : 1. Acercar la administración pública a la gente, 2. Descentralizar recursos, funciones y responsabilidades, sin desarticular funciones y servicios, 3. Fortalecer la capacidad administrativa de los municipios.

El primer punto significa llevar la toma de decisiones operativas al lugar donde se localizan las necesidades y los problemas, para establecer una cultura de servicio a la ciudadanía y que favorezca la participación de la misma. Puesto que la aproximación de la administración pública a la ciudadanía mediante la participación de la sociedad es indispensable en el ejercicio de mecanismos de control sobre las acciones gubernamentales.

En lo que toca al segundo punto, se plantea descentralizar recursos, funciones y responsabilidades, sin desarticular servicios ni desmembrar la unidad republicana. La descentralización requiere la búsqueda indispensable de los consensos, para aprovechar potencialidades y prever el abatimiento de los rezagos o resistencias que detienen este proceso. Cabe advertir que

⁶⁹ Samaniego de Villarreal, Norma "El Federalismo, un reto para la Administración Pública" en: Memoria, Foro Nacional, Hacia un Auténtico Federalismo, Guadalajara, Jal., Marzo de 1995, p. 44.

una descentralización desordenada no suficientemente preparada, podrá provocar males mayores que los que pretende solucionar. En este tipo de descentralización son esenciales : la coordinación efectiva entre las delegaciones federales, particularmente las que actúan dentro de un mismo sector o las que atienden de manera complementaria a poblaciones, a fin de garantizar un uso eficiente y efectivo de los recursos federales destinados a los estados. La diversidad de cada entidad plantea que cada modelo de descentralización tenga sus particularidades, porque definir un modelo uniforme sería contrario a la necesidad local y evitaría abrir los espacios democráticos.

El último punto es el fortalecimiento de la capacidad administrativa del municipio, esto implica, desde la constitución de una base elemental de recursos humanos, familiarizados con las funciones técnicas de recaudación, planeación, prestación de servicios básicos y organización de esquemas sencillos y de contraloría, que abran cauces de participación y vigilancia a las propias comunidades.

Si bien es cierto que estos tres elementos son esenciales, para que la administración pública compagine con la circunstancia federalista, es necesario que la acción pública se sirva de modelos gerenciales que permitan lograr una comunicación efectiva con la sociedad y que la actividad gubernamental sea eficaz. Para tal reto se requiere iniciar un cambio en la cultura política que permita proveer al municipio y a los estados de la capacidad administrativa y económica suficiente para emprender programas de desarrollo democráticos, que busquen disminuir la desigualdad regional y generen crecimiento en esas áreas, con lo cual la marginación y abandono de los gobiernos locales quedaría en el olvido.

CAPITULO IV
PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO.

4.1. La Reforma del Estado y el Federalismo.

Las perspectivas sobre la manera de aplicar el federalismo se han ido modificando por los constantes cambios en el sistema político, debido a que éstos reflejan la necesidad de establecer un régimen federal que sea acorde con la realidad local. Esto sucede por la urgencia de disminuir las desigualdades entre las regiones del país, lo cual solamente se eliminará con una práctica real del federalismo que ayude a los gobiernos locales a definir su estrategia de desarrollo.

Los primeros intentos por llevar a cabo una transformación que se orientara a fortalecer la capacidad de los gobiernos locales se iniciaron a mediados de los setentas, ya que durante el sexenio de López Portillo se buscó que los estados y municipios tuvieran mayor injerencia en las decisiones de inversión que les afectaban directamente. "La gran decisión federalista del gobierno 1976-1982 consistió en transferir a los estados la dirección y ejecución de obras federales de interés local y el manejo de los recursos económicos asociados; reservándose la supervisión sin afectar la autonomía estatal."⁷⁰

Sin embargo, esta reforma que se orientó a establecer un sistema federal más justo y equitativo, no introdujo elementos clave para el desarrollo regional, como son la descentralización política y el desarrollo de las administraciones estatales, por lo cual se continuó ejerciendo una fuerte atracción del centro, que limitaba las posibilidades locales. "Esta reforma administrativa diseñó competencias, sectorizaciones, globalizaciones, desconcentraciones administrativas, delegaciones de autoridad, agilizaciones de trámites, pero no avanzó en la descentralización de la autoridad ni reflexionó sobre el trámite del gobierno."⁷¹

⁷⁰ Pichardo Pagaza Ignacio *op.cit.* p. 82.

⁷¹ Aguilar Vilanueva Luis F. "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado". *op.cit.* p. 136.

Durante el período de 1982-1988 se produjo una fuerte tendencia hacia establecer una reforma que permitiera apoyar al municipio de manera concreta, es la etapa de la "planeación democrática", de la llamada "descentralización de la vida nacional" que fueron la base para las reformas a los artículos 25, 26, 28 y 115 constitucionales. Este proceso que retomó la idea de disminuir el centralismo económico, la grave concentración de funciones y recursos, fue importante porque vislumbró que el sistema federal no era del todo adecuado, que era necesario modificarse porque las exigencias sociales lo reclamaban, sin embargo esta estrategia quedó solamente en cambios constitucionales que si bien otorgaron mayores funciones al municipio no impidieron que el centralismo político y la concentración económica propiciaran un avance de la profunda desigualdad regional.

Al mismo tiempo que se presentaba la estrategia descentralizadora se iniciaba la utilización de métodos que permitieran al Estado cumplir con sus funciones sin caer de nueva cuenta en errores. Es así que en 1985 De la Madrid inauguró el cambio de la intervención estatal en cuestiones económicas, lo que se llamó "adelgazamiento del Estado", y que en otras partes se conocía como "redimensionamiento", término que designaba la improductividad, e ineficiencia estatal y que por lo tanto era necesaria su salida de esas funciones.

"Desde la presidencia de Miguel de la Madrid, quedó clara la imposibilidad de contener exclusivamente el "redimensionamiento" en el ámbito de la administración pública. No es probable un "ajuste económico", una "reconversión industrial", un "cambio estructural de la economía", sin reforma política. La política de ajuste/redimensionamiento tenía una dimensión política inevitable."⁷²

⁷² Ibidem p. 140.

En suma el retiro del Estado en ciertas actividades económicas, requería que el sistema político se ajustara a la realidad social, es decir, a la competencia partidaria, al surgimiento de nuevos actores políticos, a la resistencia o indiferencia de las ONG'S, es con ello que se dió forma al pluralismo político, que significa un Estado menos autoritario, más restringido y descentralizado, puesto bajo control democrático y sujeto a sanciones de ilegalidad e incompetencia.

Es en el período 1988-1994 cuando se estableció de forma clara la reforma del Estado en diferentes ámbitos, con ello se daba paso a la renovación del federalismo, no tanto en términos constitucionales o cambios de fondo, sino en cuanto al nivel de la relación política, es decir, a instrumentar políticas descentralizadoras que otorgaran mayores funciones a los Estados y municipios.

Las razones⁷³ que definieron la dirección de modificar la situación del federalismo se encontraron en :

- transformación de la sociedad con una nueva cultura política
- agotamiento de un modelo general de desarrollo
- intenso proceso de urbanización
- acelerada dinámica demográfica
- recomposición de fuerzas sociales

En tanto que las razones externas se explicaban en :

- la globalización de la economía
- la revolución de la ciencia y la tecnología
- formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos que alteran los centros de decisión
- una cultura de competencia por los mercados.

Estas circunstancias, tanto internas como externas, explican de alguna manera la pauta para reformar el Estado, asumir nuevas estrategias , utilizar

⁷³ Ortega Lomelín Roberto, Federalismo y municipio, Ed. FCE, México 1994, p. 39.

mejores instrumentos y establecer una nueva relación de la sociedad con el Estado, en donde la participación en las decisiones de gobierno adquiere una importancia relevante.

La reforma del Estado en este momento conlleva nuevas prácticas democráticas que se observan en el interés por participar en los asuntos públicos, vigilar la actuación de los gobernantes, a definir una relación equitativa entre la federación y los estados, una mejor distribución de los recursos y una modernización administrativa que se traduzca en un gobierno eficiente y eficaz.

4.1.1. El "Nuevo Federalismo".

Al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo, se expresó la necesidad de emprender un proceso de renovación del sistema federal, debido al excesivo centralismo político que limita el desarrollo regional y ayuda a incrementar la desigualdad económica, por lo cual es imperativo introducir un nuevo esquema federalista. Esta idea se integró como parte medular del programa de reforma estatal, creándose el llamado "Nuevo Federalismo".

Este denominado "nuevo federalismo" se entiende como : "un federalismo que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza de cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión."⁷⁴

En realidad lo nuevo del federalismo como estrategia gubernamental es que se insiste en ir más allá de la simple desconcentración administrativa; cuya pieza angular es sin duda la política de descentralización. Para lo cual "el Nuevo Federalismo debe impulsar la unidad respetando la diversidad geográfica, social y cultural. El federalismo debe ser factor para un desarrollo nacional fundado en la suma de regiones fuertes y prósperas, y no en la perpetuación de la desigualdad y los desequilibrios."⁷⁵

La estrategia federalista pretende incluir a la democracia como elemento clave en la consecución del "nuevo federalismo", esto sin embargo, no es suficiente para otorgar autonomía política a los estados y municipios, puesto que si bien la participación social es fundamental en las decisiones locales, no determina la independencia de los gobiernos estatales en asuntos

⁷⁴ Zedillo, Ernesto "Nuevo Federalismo: estados soberanos y municipios libres" en : El Nacional 7 de mayo de 1995, p. 3.

⁷⁵ *ibidem* p. 4.

que sólo a ellos les compete. Arnaldo Córdova menciona que para establecer un federalismo con democracia es necesario, "empezar, de verdad a descentralizarse el poder del Estado nacional. Dicho de otra manera, debe empezar a diluirse el poder presidencialista autoritario en una difusión de facultades que redistribuyan la capacidad de tomar decisiones en los poderes locales (estatales) y municipales. No se trata, de darles, sólo, independencia económica. Se trata, sobre todo, de darles autonomía política."⁷⁶

De tal forma que el federalismo requiere que se otorgue una distribución del poder político hacia las regiones, proveyendo a los gobiernos locales de autonomía política para delimitar sus programas, planes de desarrollo en base a sus necesidades; y no que la federación determine que áreas o estrategias deben seguirse, esto presupone que el problema del federalismo no es el económico, sino político, porque es ahí donde radica la soberanía y autonomía de los estados y municipios para resolver sus problemas internos.

"Los estados y municipios lo que necesitan es libertad política y ésta quiere decir concebirse como comunidades ciudadanas autónomas, soberanas y libres para autogobernarse. Hoy el centralismo presidencialista las sofoca, no las deja vivir ni progresar por su cuenta. Es necesario asegurar estatutos de autonomía que les permitan realizar el ideal del federalismo: el autogobierno. El federalismo asociado con la democracia es sólo eso : autogobierno, facultad de las comunidades ciudadanas para decidir por sí mismas, de acuerdo con el pacto federal, cómo deben dirigir sus destinos."⁷⁷

Por lo que si se pretende un Estado democrático es necesario un federalismo que permita establecer gobiernos locales que sean autónomos y soberanos en cuanto a sus decisiones internas, además de que sean las comunidades junto con la acción estatal las que determinen las políticas a seguir; pero mientras se siga viendo el federalismo como un instrumento

⁷⁶ Córdova, Arnaldo "Federalismo y democracia" en ; Cuaderno de Nexos Abril de 1994, p. V.

⁷⁷ *Ibidem* p. VI.

recaudatorio, esta práctica federalista no podrá llevarse a cabo. Aunado a las tradiciones políticas, sociales y culturales que el país tiene, es esencial que dentro del federalismo se mantenga la unidad nacional en medio de una heterogeneidad, diversidad, de los estados y municipios, de manera que la forma de organización política otorgue la capacidad de decisión política al gobierno local y permita a la vez mantener la unidad a la federación, lo que no significa ceder al poder local, sino redistribuir el poder central.

4.2. Políticas de Descentralización.

En la actualidad, la conformación de polos de desarrollo económico, los desequilibrios regionales, los problemas ambientales, las exigencias ciudadanas por mayor democracia y justicia, son algunos de los problemas a los que se enfrenta el federalismo de finales de siglo en México. En la crisis actual se requiere de una estrategia de desarrollo económico que replantee la importancia que tiene la generación de empleos y la recuperación del mercado interno para la estabilidad política y social del país.

"En este sentido, la descentralización de los recursos a partir de metas de desarrollo autosustentado en inversiones productivas a nivel municipal y regional, permitirá la creación de empleos y por consecuencia la reactivación económica. Descentralizar realmente el desarrollo social significa redistribuir responsabilidades entre los estados y municipios para lograr una administración más eficiente en el ejercicio del gasto público de impacto regional y local."⁷⁸

En nuestro país, el proceso de descentralización de los 80' tuvo un origen centralista, puesto que sus políticas fueron definidas de manera interna al aparato de gobierno federal, con escasa participación y vinculadas a las necesidades inmediatas de ese gobierno. A raíz de esto, los procesos de descentralización acontecidos a principios de los 90', colocaron en primer plano a las regiones, las entidades federativas y los municipios, además del gobierno federal como el eje sobre el cual se encamina tal proceso. Además de que la alternancia política ha sido una de las llaves detonantes que han puesto en el escenario nacional la demanda por políticas federalistas.

Sin embargo "descentralizar ha restado espacio de poder al centralismo que condensa el gobierno federal, pero los ha transferido a instancias que también en su organización y operación han sido tributarias del autoritarismo.

⁷⁸ Arias Solís Cristóbal, "Federalismo mexicano : atribuciones y límites" en Propuesta Nuevo Federalismo op.cit., p. 28.

Entre las herencias del centralismo del sistema político de gobierno se encuentra el diseño de instituciones locales también autoritarias, tanto en el orden estatal como el municipal.⁷⁹

Por lo tanto, la situación del federalismo ha diferencia del de hace una década, al desprender su centralidad del gobierno federal tiene las condiciones para incorporar la reforma de los gobiernos locales, que demanda tomar en cuenta la participación social, una alternancia política, pluralidad, y sobre todo, que se haga uso adecuado y eficiente de los recursos por parte de las autoridades elegidas; de manera que el proceso descentralizador conlleva todos estos aspectos que determinan de una u otra manera que la acción del gobierno reduzca la desigualdad regional y proporcione un desarrollo sustentable en el nivel último. Con ello "la descentralización para ser verdaderamente eficaz, tiene que atravesar por la democracia participativa, por la plena incorporación ciudadana a la planeación, realización y control de las tareas públicas."⁸⁰

Maia Muñiz Reynaldo define la descentralización como "un proceso que, como todos los que se refieren a lo político, implica siempre fuertes dosis de voluntad subjetiva, de un "deber ser", que es expresión de valores, creencias ideológicas, de cultura a la postre."⁸¹

Desde esta perspectiva es que se distinguen dos posiciones descentralizadoras : una denominada "democratizante" y otra de inspiración "neo-liberal".

La última, toma por supuesto que el Estado intervencionista no es vigente, para lo cual privatiza, desregula, defiende una reforma del Estado que aumente su eficiencia y racionalidad a través de la "desburocratización" y descentralización administrativa.

⁷⁹ Guillén López Tonatiuh "Actores políticos y proyectos federalistas" en Propuesta Nuevo Federalismo *op.cit.*, p. 27.

⁸⁰ Burgos Enrique *op. cit.* p. 11.

⁸¹ Maia Muniz Reynaldo "Reforma del Estado en América Latina : ¿Descentralización o Decadencia del Estado-Nación?" Rev. *Gestión Gubernamental*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, México 1992, p. 124.

"En este sentido, en favor del aumento de la eficiencia del Estado, argumentan (los neo-liberales) que la centralización, al alejar a los tomadores de decisiones de los ámbitos y sujetos afectados por éstas, lleva al aumento de los costos de información y de "sensibilidad social", disminuyendo así, o quizá, socavando la racionalidad de la acción estatal. En términos de eficiencia, proponen aún la llamada participación autogestionaria que se traduce en el traspaso de servicios que debían ser prestados por el Estado, sobre todo en el área social, a instituciones autónomas o a organizaciones de usuarios".⁸²

De tal forma que esta posición recae fundamentalmente en el aspecto administrativo de la descentralización, es decir, sólo se toca el traslado de funciones, atribuciones, recursos, pero la descentralización política que involucra la toma de decisiones públicas a nivel local, no se aborda por el riesgo de conducir hacia una ingobernabilidad que se manifieste en la debilidad del gobierno federal.

La posición "democratizante" se sustenta en argumentos de corte político. Donde se busca plantear el tema en términos de una necesidad de reorientar, de redireccionar sus funciones, pero no disminuir la presencia del Estado en áreas prioritarias.

"La democracia representativa y pluralista no puede edificarse sobre la base de un poder centralizado y personalizado. Por el contrario la articulación de la sociedad con las instituciones requiere fortalecer y hacer más representativos a los gobiernos locales. El problema de la democracia en América Latina es el de la contradicción entre las expectativas sociales y las libertades políticas por una parte y la capacidad de respuesta de los poderes públicos por la otra. Únicamente promoviendo la descentralización del Estado, organizando localmente la dialéctica de presiones y respuestas, generando múltiples mecanismos de intervención pública y de cooperación

⁸² *Ibidem*, p. 125

social puede evitarse un desapego primero, y una confrontación luego, entre amplios sectores populares y los gobiernos democráticos.”⁸³

Con ello presenciamos la reforma del Estado en un ambiente donde se observa o una política descentralizadora para formar un medio necesario para el desarrollo regional, o se asiste a la decadencia del Estado-nación, que si bien funcionó durante un largo período, se encuentra en proceso de cambio, por lo que si bien es cierto que las reformas al Estado son producto de una tendencia mundial, también es cierto que demuestran que la debilidad de este Estado para enfrentar los problemas de la globalización, de la internacionalización de la economía, la crisis política, son asuntos importantes, la realidad muestra que el Estado-nación como tal se ha puesto a discusión para fundar un Estado más abierto, participativo, pero que no deja de lado su función primordial; la de servir de medio para unir a todos los habitantes bajo un mismo territorio, y bajo un marco jurídico, lo que permite seguir hablando del Estado-nación en nuestro país.

⁸³ *Ibidem*, p. 127

4.2.1. La Descentralización de los Servicios de Salud.

Es en el gobierno de Miguel de la Madrid cuando la tendencia hacia la descentralización se hace evidente, puesto que durante las anteriores administraciones la necesidad de revisar la forma federalista se mantuvo a un lado, debido en gran parte a que el sistema político sustentado en un partido hegemónico no permitió que la descentralización tuviera efecto, sino que generó un centralismo político, una complicidad gubernamental de mantener ese "status quo" y la falta de gobiernos locales fuertes, provocó que se convirtiera en una costumbre arreglar los asuntos regionales desde el centro de la república.

Dentro de este contexto es en 1985 cuando se inicia un proceso para trasladar las funciones de salud hacia los estados y municipios mediante la creación de la Secretaría de Salud del 21 de enero de 1985, que proponía dejar la operatividad a los gobiernos estatales. Sin embargo este camino se vio impedido por factores políticos y económicos que si bien no interrumpieron este proceso, limitaron su acción.

"En el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) se mantuvo la estrategia descentralizadora contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en el Programa de Salud 1990-1994. En los hechos sin embargo, no se llevaron a cabo acciones que verdaderamente descentralizaran los servicios de salud. Por el contrario, con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) el gobierno federal centralizó los recursos para financiar, construir y administrar hospitales."⁸⁴

En el gobierno de Ernesto Zedillo se formuló una política social que busca alcanzar dos objetivos fundamentales; satisfacer la necesidad educativa, de salud, vivienda, servicios urbanos y seguridad social y una

⁸⁴ Aguilar Vitanueva Luis F. "El federalismo mexicano : funcionamiento y tareas pendientes", *op.cit.*, p. 18.

estrategia integral para disminuir la pobreza extrema. Dentro de esta política social la función del federalismo como elemento que permita acercar las decisiones y los recursos en las comunidades marginadas, se busca que "la descentralización como instrumento para el bienestar, la transferencia de recursos y competencias, se conduzca con responsabilidad y orden.(...) a fin de garantizar un desarrollo regional equilibrado, así como una estrategia de atención de carácter nacional, en la que las instituciones y los órdenes de gobierno concurren para lograr el abatimiento de la pobreza"⁸⁵; de manera que el desarrollo regional y mantener la unidad de la diversidad del país, son muestras de las metas del presente gobierno.

Es así que en el marco del "nuevo" federalismo se estableció un acuerdo con los gobiernos de todos los estados para descentralizar los servicios a cargo de la Secretaría de Salud. "La descentralización debe entenderse como un instrumento fundamental del federalismo y no solamente como un ejercicio administrativo. Es, en todo caso, un ejercicio político; una nueva forma de organizar al gobierno, redistribuyendo funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos. La descentralización en salud se ha concluido en 30 entidades federativas..., con la transferencia de cerca de 120 mil trabajadores y más de 7 mil inmuebles entre hospitales, clínicas, centros de salud y oficinas."⁸⁶

Para tal efecto se creó el Consejo Nacional de Salud, que agrupa a los titulares de los servicios estatales de salud, que son nombrados por los gobernadores de cada entidad; este Consejo establece las políticas nacionales de salud que se van a utilizar, de forma que exista coordinación entre los gobiernos estatales.

Este proceso de descentralización de los servicios de salud ayuda a fortalecer el federalismo en la medida en que se delegan funciones y atribuciones que antes las cumplía la Secretaría; sin embargo la problemática

⁸⁵ Rojas Gutiérrez Carlos, "Concentran educación y salud 65% del gasto social", en : El Nacional, 19 de septiembre de 1997, p. 13.

⁸⁶ De la Fuente Juan Ramón, "Glosa del Informe de Gobierno" en : El Nacional, 19 de septiembre de 1997, p. 1.

de la salud en las comunidades rurales es preocupante, sobre todo si se repiten esquemas de centralización dentro del gobierno estatal, por lo que es necesario que se tome en cuenta el papel del gobierno municipal, para administrar estos servicios, de lo contrario los niveles de salud se mantendrán en un nivel bajo.

Esta descentralización es "una descentralización real en términos jurídicos, políticos y en términos de transferencia total de los recursos de los estados, de manera que los estados han asumido no solamente el manejo de los recursos, sino la titularidad en las relaciones con los trabajadores y han también incorporado al patrimonio de las entidades federativas que representan los bienes muebles e inmuebles que han sido transferidos. Esto ha permitido en todos los casos la creación de un organismo público descentralizado del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y órgano de gobierno autónomo; por ello es que reúne los requisitos para hablar de una descentralización en su propio y cabal derecho."⁸⁷

Esta descentralización de los servicios de salud, tiene como eje fundamental dos estrategias, por un lado, establecer un sistema estatal de salud que atienda las necesidades de su región, con los recursos, funciones y atribuciones que se trasladaron por parte de la federación, y por otro lado compaginar las políticas específicas de cada estado con las políticas nacionales, mediante el Consejo Nacional de Salud; sin embargo las decisiones sobre que medidas son las adecuadas para tal o cual localidad, todavía distan de ser eficaces, por la sujeción que se tiene por los programas nacionales, y por la escasa autonomía que tienen los gobiernos para formular políticas de salud, de forma que los problemas de epidemias, de prevención y de calidad de los servicios sigue siendo muy deficiente, porque no existe una planeación de las medidas sanitarias en cada estado o municipio, sino que se

⁸⁷ De la Fuente Juan Ramón, *op.cit.*, p. III

espera la aprobación de la propia Secretaría para utilizar diversas acciones, lo que redundará en un servicio de poca calidad.

ACUERDOS DE COORDINACION QUE CELEBRAN EL EJECUTIVO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE SALUD, CON LAS DIFERENTES ENTIDADES FEDERATIVAS, SOBRE LOS SIGUIENTES RUBROS :

- a). Para la Integración Orgánica.
- b). Para la Descentralización Operativa de los Servicios de Salud.
- c). Para la Descentralización del Control y Regulación Sanitaria.
- d). Para Apoyar el Programa contra el Alcoholismo y Abuso de Bebidas Alcohólicas.

4.2.2. La Descentralización de los Servicios Educativos.

Durante el gobierno de Carlos Salinas se propuso la modernización educativa como medio para elevar el nivel educativo del país, para lo cual se planteó la planeación en la entidades federativas, la formación y actualización de maestros y la reestructuración sindical. A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) que se firmó el 18 de mayo de 1992 por la SEP, el SNT y los gobiernos de los estados, es que se dió inicio al proceso de descentralización educativa.

"En el acuerdo se establece que el ejecutivo federal traspasa a los gobiernos estatales los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, así como los recursos financieros utilizados en su operación."⁸⁸ Con ello la federación ahora dejaba en manos de los gobiernos estatales los recursos para administrar y financiar los servicios educativos.

Para alcanzar estos objetivos fue necesario modificar el marco legal en materia de educación :

- 1.-Reforma al artículo 3o. constitucional del 5 de marzo de 1993.
- 2.-Reforma a la Ley General de Educación del 13 de julio de 1993.
- 3.-Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) del 18 de mayo de 1992.

Por medio del ANMEB, las acciones que se alcanzaron fueron :

- 96 mil 18 bienes inmuebles transferidos
- 23 millones de bienes muebles
- 510 mil plazas docentes
- 116 mil puestos administrativos
- 700 mil trabajadores transferidos

⁸⁸ Aguilar Villanueva Luis F. "El federalismo mexicano : funcionamiento y tareas pendientes", *op.cit.*, p. 18.

Sin embargo esta política descentralizadora de los servicios educativos puede observarse bajo dos concepciones, "ha sido caracterizada como de "ambivalente", porque persigue la legitimación en una época de transformaciones económicas profundas y de reforma del Estado y, por otro, procura no perder el control sobre la educación nacional. Así el modelo impuesto es un modelo "intermedio" entre la descentralización plena y el centralismo existentes hasta 1992."⁸⁹

La federalización educativa como se le ha llamado a esta forma de trasladar funciones hacia los estados y municipios en materia educativa, buscó desde un principio formar una nueva gestión escolar, sustentada en un proyecto educativo más eficiente y equitativo, es decir, que la cobertura se diera en las regiones más alejadas y con la calidad necesaria, de manera que la participación de la sociedad en la definición de los programas, de los libros de texto y en la manera de estructurar los cursos, fuera plural, con ello se pretendía acercar la toma de decisiones a nivel local.

Por otra parte, "la realidad nacional, es una realidad de desigualdad, de desequilibrio fuertes, y si un proceso de descentralización se desencadena sin límites, sin frenos que puedan corregir lo que pueda ir más allá de donde debe ir, entonces puede provocar mayor desigualdad, porque se va favorecer de manera privilegiada a aquellas regiones que ya de por sí tienen una ventaja."⁹⁰ Por lo que si este proceso descentralizador no se lleva a cabo de manera equitativa y que ayude al desarrollo regional, las consecuencias habrán de observarse en la centralización de los centros educativos en las ciudades más importantes, dejando a las zonas rurales en desventaja.

Otro aspecto que se tendrá que corregir, porque la federalización ha sido incompleta, es el relacionado con los mecanismos y modalidades del financiamiento de los servicios educativos descentralizados, puesto que esto no se detalla en la propia Ley General de Educación, así como tampoco en el

⁸⁹ Espinoza Valle, Víctor Alejandro "Algo central : el nuevo federalismo" Rev. *Nexos*, Noviembre 1996, p. 21.

⁹⁰ Pescador Osuna Jose Angel *Federalización : Nueva Gestión Escolar y Participación Comunitaria*, SEP, México 1994, p. 6.

ANMB; lo cual repercute en la capacidad de los estados y municipios para cumplir con este servicio, debido a la insuficiencia financiera y a una mejor forma de distribución de los recursos, de ahí que si bien el proceso descentralizador trasladó la función de conducir la educación hacia los estados y municipios en aspectos operativos, todavía en cuanto al manejo de recursos siguen estando supeditados a la distribución que hace la federación.

Al analizar los dos procesos de descentralización, se tienen dos cuestiones fundamentales; una es que se dejaron funciones operativas a los estados y municipios en los servicios educativos y de salud, es decir, ahora los gobiernos estatales cuentan con la facultad para prestar estos servicios, con cierta autonomía en el ejercicio local, pero al mismo tiempo deben adecuarse a los lineamientos generales que en el caso de la SEP, se constatan en la preservación de la normatividad, la evaluación, a los contenidos, a los planes, a los programas, que deben seguirse por parte de todo el sistema educativo nacional, lo cual si bien es recomendable para perder la orientación de la educación, tampoco es viable en ciertas comunidades que requieren otro tipo de educación.

En cuanto a la salud, también se transfirieron las funciones a los estados y municipios, pero con la supervisión de la Secretaría de Salud; esto se sustenta en el carácter nacional que debe tener el servicio, sin embargo, los recursos son determinados en base a la relación que se tenga con la federación, es decir, los estados que más aportan reciben más, lo que genera una desigualdad, por lo que si bien el federalismo se vio fortalecido con estas políticas de descentralización, la situación financiera local puede impedir que este proceso produzca los efectos deseados.

4.2.3. La Transferencia de Recursos.

Otro de los instrumentos del nuevo federalismo ha sido la transferencia de recursos de la federación a los municipios por la vía del presupuesto de Egresos de la Federación. A partir de 1996 "dos terceras partes del Ramo XXVI para desarrollo social, se han transferido a través de los estados para que sean ejercidos directamente por los municipios. De los 11 mil millones de pesos de este ramo presupuestal, 7 mil 300 millones son ejercidos por los gobiernos municipales."⁹¹

Con ello se busca paliar la falta de recursos que aqueja la mayoría de los 2,395 municipios del país, mediante este tipo de compensaciones presupuestarias que si bien fortalecen en mínimo grado las deficiencias financieras, no resuelven el problema de fondo, que es la obtención de recursos por medio de los impuestos, de manera que la recaudación municipal sea la adecuada para satisfacer sus necesidades, sin la injerencia de la federación en la distribución, lo cual conduce a una exigencia de autonomía económica, que permita conseguir créditos y encontrar mejores métodos de recaudación.

Este problema de la falta de recursos es derivado del tradicional centralismo fiscal, que aglutina todos los recursos del país, en la federación, con ello; "el gobierno federal administra el 77% de la recaudación fiscal global, distribuyéndose el resto de la siguiente manera : 18% para los estados y 5% para los municipios."⁹²

Tal situación mantiene en la quiebra económica a los municipios e impide a los estados salir del atraso en que se encuentran, propiciando una excesiva concentración de recursos en el gobierno central, lo que limita la capacidad del nivel local para cumplir con los servicios que le son

⁹¹ Moctezuma Barragán Esteban, Impulso al Federalismo, INAP, México 1996, p. 23.

⁹² Espinoza Valle Víctor Alejandro op.cit., p. 21.

demandados por la sociedad, y mucho menos es capaz el gobierno estatal de proporcionar un servicio de calidad y eficiencia.

Se ha buscado la forma de otorgar mayores recursos a los estados y municipios, como se observa en el cuadro de la página siguiente, donde se explica el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para 1998, y en el que se establece la figura de "Aportaciones Federales" como complemento a los ingresos de los estados y municipios, mediante la cual se reparten 110,000 millones para crear tres fondos : el de educación básica y normal, el de salud y el de inversión en infraestructura social; con esto se define la estrategia de ceder recursos al gobierno local, pero sin la pertinencia de dar la autonomía en el manejo de los recursos, porque el gobierno federal fija los programas y las vías por las cuales se canalizarán.

En el mismo cuadro se observa que el gasto público tiene una distribución muy centralizada en el ejecutivo federal, de manera que la administración pública centralizada y los organismos estatales concentran el 70% de los recursos, mientras que las participaciones a los estados y municipios apenas alcanzan el 30%. Este manejo de los recursos impide a los gobiernos locales establecer una autonomía financiera que les permita garantizar su desarrollo.

Estas medidas de compensación presupuestal si bien no son suficientes para acabar con la falta de recursos, muestran un avance hacia la federalización económica, pero mientras se mantenga el esquema de centralizar la recaudación, la distribución y el manejo de los mismos, no se podrá hablar de un federalismo hacendario que permita a los gobiernos hacer frente a sus responsabilidades de administrar servicios de calidad, lo que repercutirá en un grave atraso social, económico y político de las entidades que buscarán eliminar este tipo de obstáculos al desarrollo regional.

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1988. ¹

Gasto Público (Millones de Pesos)	
Gasto Neto Total (100%)	871,567
Gasto Programable (70%)	613,000
Gasto de la Administración Pública Centralizada	332,249
Gasto de Organismos y Empresas	270,251
Gasto No Programable (30%)	258,567
Participaciones a Estados y Municipios	113,438
Costo Financiero de la Deuda	145,129
*Aportaciones Federales a Entidades y Municipios	110,000
Fondo de Educación Básica y Normal	87,912
Fondo de Servicios de Salud	12,503
Fondo de Inversión en Infraestructura Social Básica en Municipios	9,263

¹Ortiz Martínez Guillermo, "Salto Cualitativo en el Avance del Federalismo" en: El Nacional, 12 de noviembre de 1987, p. IV.

*Reforma a la ley de coordinación fiscal en la que se establece una vía complementaria para el traslado del gasto federal a los gobiernos estatales y municipales, mediante la figura de "Aportaciones Federales", con ello se propone crear 3 fondos para transferir a los estados y municipios los recursos en materia de educación, salud e infraestructura, apoyos que antes se canalizaban vía convenios con los gobiernos estatales.

4.3. Los Retos del Federalismo.

Los grandes desequilibrios económicos, políticos, han generado que en la práctica se ejerza un centralismo político que ha favorecido al gobierno federal en relación con el gobierno estatal y municipal, aunado a la concentración económica en unas cuantas ciudades y centros urbanos, lo que ha conducido a una desigualdad enorme en el país, ignorando por completo la propuesta federalista que se asienta en la constitución; debido en gran parte por la instauración de un presidencialismo autoritario y a un régimen que se sustentó en un partido hegemónico, estableciendo un sistema político excesivamente centralizado.

Esta centralización generó una percepción del federalismo como instrumento jurídico-formal que delimitaba competencias y atribuciones sin que tuviera un efecto real, puesto que mantenía el "status quo" de las cosas, permitiendo que las condiciones desiguales de las regiones se asentaran. Sin embargo las exigencias sociales obligan a replantear esta situación con un nuevo enfoque que permita el establecimiento de gobiernos locales con suficiente autonomía política y libertad financiera para atender sus necesidades.

De lo anterior se desprenden las principales diferencias entre el enfoque federalista que favorecía la centralización y concentración de recursos; y el enfoque actual que se circunscribe a eliminar estas prácticas, para que los gobiernos locales puedan diseñar su desarrollo con recursos y responsabilidades suficientes, es decir, de manera justa y equitativa en su relación con la federación. Esto se especifica de manera concreta en el siguiente cuadro:

PRINCIPALES DIFERENCIAS EN LA VISION DEL FEDERALISMO.

ENFOQUE ANTERIOR	ENFOQUE ACTUAL
-El establecimiento de un régimen presidencial mayoritario y excluyente.	-La tendencia es hacia la implantación de un sistema federal consensual e inclusivo
-Concentración del poder.	-Distribución del poder.
-Conservación del status quo.	-El federalismo como medio para el cambio político.
-Concentración de recursos en la federación.	-Acceso del gobierno local a las decisiones de gasto e inversión.
-Gobierno central autoritario que aglutinaba funciones y atribuciones.	-Gobierno que permita la pluralidad política y la alternancia.
-Escasa participación ciudadana en las decisiones públicas.	-Mayor participación social en los asuntos públicos.
-Centralismo político.	-Descentralización política.

Según Aguilar Villanueva⁹³ factores de orden político (el reclamo democrático, la alternancia partidista en los gobiernos estatales, un proceso electoral imparcial, una opinión pública libre) y de orden administrativo (la creencia de que los gobiernos subnacionales son más eficientes, participativos, flexibles y responsables en la gestión pública) presionan fuertemente hacia la ejecución de un auténtico federalismo.

De acuerdo con Enrique Burgos⁹⁴ el federalismo posee un doble significado :

1. Hacia afuera, el federalismo se constituye en una estrategia en contra de las nuevas tendencias centralizadoras que las economías globales parecen imponer a los estados nacionales, en la medida en que la existencia de múltiples polos de decisión pone freno a los grandes intereses que operan a nivel mundial.

⁹³ Aguilar Villanueva Luis F. "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", *op.cit.*, p. 18.

⁹⁴ Burgos Enrique *op.cit.*, p. II

2. Hacia dentro, el federalismo se hace necesario en tanto que revierte una tendencia que ha representado un alto costo para el país, pues la vida de las regiones, abandonada muy frecuentemente a su suerte, ha repercutido en graves desequilibrios para el desarrollo nacional en su conjunto.

De tal forma que dice Enrique Burgos : "el sistema federal reaparece con gran fuerza, como una decisión fundamental y como un elemento que equilibra la centralización y el impulso insustituible de los estados, es decir, busca constituir un orden político con el que evitamos una centralización que ahoga las potencialidades regionales, pero también evita una descentralización desmedida que disuelve el proyecto nacional, cuya vigencia es indiscutible en la medida en que ofrece la más clara alternancia para la tutela de los derechos del hombre."⁹⁵

Para Manuel González Oropeza la solución está en un cambio de actitudes :

1. Evitar gradualismos y candados. Porque nunca se cancela la "reformitis" que paso a paso va cambiando detalles y circunstancias de una institución, pero que no llega a alterar la sustancia.
2. Profundo desconocimiento de las instituciones por reformar. Este punto demuestra que en la administración pública hace falta un organismo de planeación y análisis de las políticas gubernamentales.
3. Polarizar los problemas y soluciones del federalismo con la política partidista. No cabe duda que la disciplina partidista y la lucha de partidos entre sí, aunque cuenta con ventajas para la gobernabilidad del país, conlleva también serios riesgos para las instituciones como la división de poderes y el sistema federal.⁹⁶

Sólo cambiando este tipo de actitudes que no modifican la práctica federalista, sino que acentúan el centralismo, muestran la ineficacia del gobierno para llevar a cabo un federalismo real, y por lo tanto inhiben las

⁹⁵ Ibidem

⁹⁶ González: Oropeza Manuel *op.cit.*, p. 8.

tendencias hacia la descentralización, es posible que el sistema federal pueda materializarse en una forma de organización política que mantenga la unidad del país y al mismo tiempo permita el desarrollo de las entidades y los municipios, de esta manera el federalismo se podrá llevar a efecto.

A diferencia de lo anterior, Espinoza Valle, determina que el reto mayor del federalismo en el futuro próximo será el de "trascender las soluciones administrativas, atacando el problema sustantivo: la concentración del poder. La marginación de "lo local" por el poder central tiene que ver con el estrecho vínculo entre el centralismo y el régimen presidencial mexicano. La preeminencia del ejecutivo se fincó en la anulación de la división de poderes, tanto de manera horizontal -legislativo y judicial-, como vertical -poderes locales-. En este último caso, el centro subordinó a los estados a través de la estructura partidaria, de las normas y preceptos constitucionales que sitúan a la federación por encima de las entidades y por medio de la concentración de los recursos financieros. Así la solución a la concentración del poder es necesariamente una salida política y pasa por la reforma profunda de las principales instituciones políticas del país: la presidencia y el PRI. De ese tamaño es el reto para el nuevo federalismo."⁹⁷

Según Rolando Cordera Campos el obstáculo mayor al que se enfrenta la práctica del federalismo es el centralismo. Para modificar esta situación se requieren de acciones políticas que permitan "descentralizar y desconcentrar, construir un nuevo federalismo "cooperativo", acompañar la democratización formal con experimentos participativos que le den nueva sustancia a las tradiciones comunitarias".⁹⁸ De forma que la participación social es de vital importancia, sobre todo porque "los municipios y las fuerzas políticas que buscan afirmarse como entidades dinámicas del cambio político, tienen que

⁹⁷ Espinoza Valle Víctor Alejandro *op.cit.*, p. 22.

⁹⁸ Cordera Campos Rolando, "Los municipios y las discontinuidades nacionales", en : En busca de la democracia municipal, COLMEX, México 1995, p. 224.

encontrar el camino para instalar a la deliberación pública como una práctica cotidiana de las comunidades y la participación crea condiciones para ello".⁹⁹

Por tal motivo el federalismo debe asentarse en recuperar la importancia del municipio, como el lugar para desarrollar nuevas formas de relación del gobierno con la sociedad, para que de esta manera surjan propuestas locales basadas en la participación colectiva, que se traduzcan en acciones concretas de gobierno.

Para Mauricio Merino existen dos graves problemas que enfrentan los gobiernos locales; el de recursos y de autonomía. Para solucionarlos es necesario que exista pluralidad política y acceso a las decisiones de inversión en el nivel municipal. "Pluralidad como la única garantía conocida frente a los cacicazgos atávicos y frente a las tentaciones autoritarias de los gobiernos locales. Una pluralidad diseñada para romper el predominio de una opción política en la dirección de los ayuntamientos en México y para dar cabida, además a las iniciativas de participación social que se despliegan en todos los municipios. Pero también, y simultáneamente mayor capacidad de decisión de los municipios en la orientación de los gastos públicos, de las inversiones de alcance regional de cualquiera de los niveles de gobierno".¹⁰⁰

Además de que se tengan recursos y autonomía, se debe de introducir un tipo de gobierno que involucre a la población en la toma de decisiones políticas, para ello Merino configura un gobierno de intermediación que sea capaz de alcanzar este propósito. Las características de este gobierno incluyen que cuente con capacidad propia de gestación social, de gestión pública y de reglamentación jurídica.

El gobierno de intermediación se observa "cuando la sociedad esta detrás de las decisiones tomadas por el gobierno local, con organizaciones reales el gobierno local tiende a incrementar sensiblemente sus posibilidades de acción, a pesar de la escasez de recursos financieros, de los conflictos

⁹⁹ Idem, p. 229.

¹⁰⁰ Merino Mauricio, En busca de la democracia municipal, COLMEX, México 1995, p. 300.

generados por la contienda interpartidaria o del descuido de los administradores públicos".¹⁰¹ De forma que el gobierno se encuentre cerca de la comunidad para canalizar las demandas a los niveles superiores de la administración pública, con lo que se tendrá un mayor conocimiento de la problemática local que redundará en acciones más eficaces.

La otra cara de la intermediación es la gestión pública, la cual es el medio para atender las demandas de la ciudadanía de una forma más concreta. Debido a que "los gobiernos locales pueden precisar y representar las principales demandas ciudadanas para gestionar las respuestas más acertadas por parte de los otros dos niveles de gobierno, aunque los recursos sean muy escasos"¹⁰². Así mismo para que este gobierno de intermediación funcione necesita de la "capacidad reglamentaria del ayuntamiento, de sus posibilidades de establecer reglas del juego para la vida comunitaria, que no solo responden a las demandas planteadas por la organización ciudadana, sino que sirvan además para reducir los márgenes de incertidumbre que suelen generar numerosos conflictos en la esfera municipal".¹⁰³

Este gobierno de intermediación es una alternativa que se relaciona con los otros dos niveles de gobierno, el federal y el estatal, por que el nivel último sería el encargado de transmitir las propuestas de la sociedad para resolver los problemas locales, ante los otros dos niveles, de manera que las decisiones se orienten hacia ese fin.

El reto es crear el método que permita vincular las decisiones políticas con las demandas ciudadanas, de forma que las primeras respondan a las segundas, lo cual permitiría que tanto el nivel municipal como los otros órdenes de gobierno tengan mucho mayor margen de acción, en este caso el gobierno local es el que necesita autonomía y recursos para atender las exigencias sociales. En este sentido el federalismo puede aplicarse con más

¹⁰¹ Idem, p. 235.

¹⁰² Idem, p. 237.

¹⁰³ Idem, p. 238.

autonomía a las entidades en el manejo de sus recursos, así como en la aplicación de los mismos sustentado en el interés de sus comunidades.

Por su parte, Alonso Lujambio analiza la interacción entre el sistema presidencial que por naturaleza es mayoritario y excluyente, y el federal que por naturaleza es consensual e inclusivo. Define que "el carácter mayoritario y excluyente del presidencialismo promotor de juegos todo o nada y carente de mecanismos efectivos para compartir el poder ejecutivo con las oposiciones, nos lleva a concluir que no es este el mejor arreglo institucional para transitar a la democracia con estabilidad y sin rupturas".¹⁰⁴

Concluye lo siguiente:

- El federalismo al permitir la fragmentación del poder, posibilita que se atempere el carácter suma cero del régimen presidencial, en el que el ganador toma todo y los perdedores pierden todo.
- En el federalismo distintos partidos pueden tener acceso al poder ejecutivo, a posiciones de poder real.
- El federalismo posibilita la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan distintos niveles, por lo tanto favorece la integración de élites políticas.
- El federalismo permite el acceso al poder estatal a partidos que no han logrado conquistar la presidencia de la república y/o la mayoría en el congreso, y les brinda la oportunidad de probar sus soluciones y de enseñar al conjunto del país que son opciones políticas eficaces, viables y responsables.
- El federalismo entrena a los partidos en el arte de las soluciones de problemas sociales y les demuestra cuán complejas son las tareas de gobierno.¹⁰⁵

Por lo que al convertirse en un instrumento de distribución del poder, el federalismo es un medio para el cambio político, que asegura una transición

¹⁰⁴ Lujambio Alonso, Federalismo y congreso en el cambio político de México, UNAM, México 1996, p. 51.

¹⁰⁵ *Idem*, p. 52.

a la democracia que se sostenga en la base del consenso y la inclusión, es decir, en ser un federalismo integrador que apoye las diferentes propuestas y tendencias de los diversos actores sociales.

Finalmente, el federalismo para concretarse en la realidad, depende de que la participación social en asuntos públicos sea la adecuada para crear un nuevo pacto en la relación Estado-sociedad, que permita democratizar los procesos de gobierno, en un contexto plural, objetivo y que establezca una cultura federal de respeto de las autonomías y soberanías de los estados miembros, sólo con la apertura hacia una mejor convivencia social que repercuta en el ámbito político se podrá definir el camino hacia un federalismo que elimine los obstáculos para el desarrollo homogéneo y equitativo de todas las regiones y municipios que conforman nuestro país.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El federalismo es la manera en que las partes de una nación se conjuntan para formar un todo. Por lo que debe ser entendido como la voluntad de aprovechar los recursos de las regiones para modificar su realidad, con la intervención de la federación en determinados aspectos, pero sin que esto entorpezca la capacidad de los municipios y de los estados en la búsqueda de opciones de desarrollo viables.

El federalismo en México tiene ciertas deficiencias en su aplicación, sobre todo, al usar un criterio recaudatorio que inhibe las posibilidades de desarrollo de los gobiernos locales. Debido a que la relación estados-federación provoca una excesiva concentración en ciertas regiones del país, agregada a la centralización política, generan una incapacidad administrativa y política de los gobiernos estatales en la solución de los problemas que enfrentan.

En la era de la modernización, la administración pública requiere de instrumentos como la descentralización para llevar a cabo un cambio en la relación estados-federación que permita disminuir la concentración de recursos y decisiones. Es necesario tomar en cuenta que la delegación de funciones, atribuciones y competencias, puede propiciar que no se cuente con la gobernabilidad necesaria, por lo que las modificaciones tienen que sustentarse en el marco de favorecer la gobernabilidad y que posibilite la acción del gobierno en la solución de problemas locales.

Las tendencias en las percepciones sobre federalismo necesitan modificarse, para dar respuesta a un centralismo político, económico y social que impide a los gobiernos locales desarrollarse en el ámbito de sus posibilidades, por lo que la administración pública tendrá que ser eficiente y eficaz mediante el uso de políticas descentralizadoras que ofrezcan la creación de gobiernos locales enfocados a tener una gestión pública vinculada con la participación de los grupos que conforman a las regiones.

El sistema federal debe concentrarse en buscar la fórmula equitativa para repartir los recursos y competencias, de forma que se evite pagar un costo social muy alto ante la ineficiencia administrativa en la planeación de los programas de desarrollo de las entidades federativas. Con ello se podrá contar con una mayor coherencia en las responsabilidades de cada estado y en la asignación de recursos que les otorga la federación.

La situación del federalismo debe favorecer la participación de los municipios y los estados en la elaboración de los programas de desarrollo, porque con políticas centralistas que desconocen la problemática local no se pueden resolver las demandas sociales; de tal forma que estas actividades sean realizadas por las entidades federativas y no por el gobierno central.

El mantenimiento de un gobierno central que determine las asignaciones presupuestales, concentre las decisiones, hace casi imposible el establecimiento de un desarrollo regional. El grado de desequilibrio regional sintetiza las distorsiones del desarrollo socioeconómico y la correlación interna de fuerzas políticas en el país. Por tal motivo se necesita de una planeación adecuada que se traduzca en un desarrollo basado en el potencial de cada región, es decir, introducir un desarrollo de largo plazo con vinculación con la política económica, para de esta forma contar con una base sobre la cual se propicien elevados niveles de bienestar en las poblaciones más atrasadas.

Constituye una urgencia redistribuir a la población y a la actividad económica, para crear las condiciones estructurales de una mayor rentabilidad en un contexto de intensa competencia internacional y de mercado abierto. Para facilitar esto, se requiere fortalecer al municipio, mediante el otorgamiento de mayores responsabilidades políticas y recurso económicos, así como apoyar la descentralización y la simplificación administrativa a nivel federal, que permita a los gobiernos locales mayor capacidad administrativa en la solución de las demandas sociales.

El fortalecimiento de los gobiernos municipales implica una reestructuración y redistribución de las funciones y competencias de los gobiernos federal y estatal, de manera que se requiere una verdadera reforma en los tres órdenes. Hasta ahora, los esfuerzos y acciones en favor del gobierno local se han centrado principalmente en la capacitación administrativa y de gestión, como una premisa para que pueda asumir progresivamente sus nuevas funciones y atribuciones. Sin embargo, es apenas el inicio de una larga marcha en el camino de la descentralización. Falta lo más difícil, avanzar en la delegación de funciones y competencias federal hacia el orden estatal y de éste hacia el municipal.

El federalismo debe sustentarse en la manera de canalizar recursos suficientes para cubrir las necesidades regionales, lo que sólo podrá lograrse a partir de una racionalización administrativa del gobierno federal. El federalismo representa en los hechos un arreglo de competencias que apoya el desarrollo democrático porque evita la excesiva concentración del poder en un ámbito de gobierno y porque busca una distribución equitativa y equilibrada de las potestades públicas entre la competencia nacional y la competencias de los estados; sin embargo se requiere aplicar en su cabalidad este precepto.

Para que la estipulación constitucional del federalismo se aplique es necesario utilizar políticas descentralizadoras que destinen recursos y funciones a los estados y municipios. Con ello se daría el primer paso para crear gobiernos locales con capacidad para resolver las problemáticas locales, dejando a un lado el presidencialismo como forma de control político que inhibe la fortaleza de las comunidades, manteniendo el control financiero mediante la federación.

Aunque difícilmente se dejaría en total libertad a los gobiernos locales para decidir su planeación a futuro, es urgente que se otorguen mayores posibilidades para su progreso, una de ellas es la definición de su estrategia de desarrollo, que se sustenta en programar una administración

descentralizada, que no tenga las manos sujetas por las decisiones del centro, sino que pueda tener la capacidad para delinear una relación con los gobernados, donde la participación de la comunidad en la solución de las necesidades sea tomada en cuenta. Otra es una libertad política que pueda dotar de capacidad político-administrativa a los gobiernos locales, permitiendo que las acciones y medidas sean las adecuadas en el contexto interno y a nivel regional.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Aristóteles, La política. 20ª. ed. México. Ed. Espasa-Calpe. 1990, Col. Austral No. 239.

Armenta López, Leonel Alejandro La Forma Federal de Estado. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios, No. 73. UNAM. 1996.

Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Consuelo Ferreyra Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados. México. INAP Universidad Autónoma del Estado de México. 1989.

Bobbio, Norberto Estado, Gobierno y Sociedad. México. Ed. FCE, Breviarios No. 487. 1992.

————— Diccionario de Política. México. Ed. Siglo XXI. 1981.

Burgoa Orihuela, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano. 3ª. ed. México. Ed. Porrúa. 1979.

Carpizo McGregor, Jorge Estudios Constitucionales. 2ª. ed. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1983.

————— El Presidencialismo Mexicano. 11ª. ed. México. Ed. Siglo XXI. 1993.

Carrillo Landeros, Ramiro Metodología y Administración. México. Ed. Limusa. 1996.

Compilación, Dinámica del Derecho Mexicano. México. Editado por la Procuraduría General de la República. 1972.

Deutsch W., Karl Política y Gobierno. México. Ed. FCE. 1976.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Libros Científicos, T. VIII, Argentina. Ed. Driskills. 1982.

Faya Viesca, Jacinto El Federalismo: Regimen Constitucional del Sistema Federal. México. INAP. 1988.

Fraga, Gabino Derecho Administrativo. 32ª. ed. México. Ed. Porrúa. 1993.

Heller Hermann, Teoría del Estado. México. Ed. FCE. 1988.

Hobbes Thomas, Leviatán. 2ª. ed. México. Ed. FCE. 1984.

Jellinek George, Teoría General del Estado. 2ª. ed. México. Ed. Continental. 1958.

Lujambio, Alonso Federalismo y Congreso en el cambio político de México. México. UNAM. 1996.

Moctezuma Barragán, Esteban Impulso al Federalismo. México. INAP. Serie Praxis 92. 1996

Merino, Mauricio En busca de la democracia municipal. México. COLMEX. 1995.

Muñoz, Virgilio y Ruíz Massieu, Mario Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México. México. UNAM. 1979.

Ortega Lomelín, Roberto Federalismo y municipio. México. Ed. FCE. Col. Una visión de la modernización de México. 1994.

Ossorio, Manuel Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Buenos Aires. Ed. Heliasta. 1990.

Pardo, María del Carmen La modernización administrativa en México. México. COLMEX. 1995.

Pescador Osuna, Jorge Angel Federalización : Nueva Gestión Escolar y Participación Comunitaria. México. SEP. 1994.

Pichardo Pagaza, Ignacio Introducción a la Administración Pública de México. México. INAP. Libros de Texto. T.1. 1988.

Proudhon, El principio federativo. México. Ed. Gernika. Col. Clásicos de Ciencia Política No. 7. 1992.

Rabasa, Emilio Mexicano : ésta es tu constitución. 10ª. ed. México. Miguel Angel Porrúa. 1996.

Reyes Heroles, Jesús El Liberalismo mexicano. 2ª. ed. México. FCE. T. III. 1974.

Samaniago de Villarreal, Norma "El Federalismo un reto para la administración pública" en Memoria, Foro Nacional hacia un auténtico federalismo, 29, 30 y 31 de marzo de 1995, Guadalajara, Jal.

Tena Ramírez, Felipe Derecho Constitucional Mexicano. México. Ed. Porrúa. 1990.

Urióstegui Miranda, Francisco Apuntes de la Clase Teoría General de Sistemas. México. FCPyS. 1993.

Weber Max, Economía y Sociedad. 2ª. ed. México. FCE. 1981.

HEMEROGRAFIA

HEMEROGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis F. "El Federalismo Mexicano : Funcionamiento y Tareas Pendientes" en Propuesta Nuevo Federalismo, Suplemento de El Nacional, México, D.F. 7 de mayo de 1995.

—————"Gestión Gubernamental y Reforma del Estado" en: Revista Gestión Gubernamental, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, México, 1992.

Alponte, Juan María "Fundamentos Jurídicos e Históricos del Federalismo" en Propuesta Nuevo Federalismo, Suplemento de El Nacional México, D.F. 7 de mayo de 1995.

Andrieu, Pedro Enrique "Desarrollo Regional e Integración Latinoamericana" en: Revista Internacional de Ciencias Administrativas V. 28, No. 3-4, Costa Rica, 1986.

Arias Solís, Cristóbal "Federalismo Mexicano : Atribuciones y Límites" en Propuesta Nuevo Federalismo, Suplemento de El Nacional, México, D.F. 7 de mayo de 1995.

Burgos, Enrique "El municipio y la cuestión social" en Propuesta Nuevo Federalismo, Suplemento de El Nacional, México, D.F. 7 de mayo de 1995.

Carrillo Barroso, Ernesto "La modernización de las Administraciones Públicas ante la integración europea" en : Revista Gestión Gubernamental, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, México 1992.

Córdova, Arnaldo "Federalismo y democracia" en : Cuaderno de Nexos Abril de 1994.

De la Fuente, Juan Ramón "Glosa del Informe de Gobierno" en : El Nacional, México, D.F. 19 de Septiembre de 1997.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro "Algo central : El nuevo federalismo" en : Revista Nexos, Noviembre de 1996.

González, María del Refugio "El Espíritu Federal de la nación mexicana" en Propuesta Nuevo Federalismo, Suplemento de El Nacional, México, D.F. 7 de mayo de 1995.

González Pedrero, Enrique "Quince puntos sobre el federalismo" en Propuesta Nuevo Federalismo, Suplemento de El Nacional, México, D.F. 7 de mayo de 1995.

González Oropeza, Manuel "¿Qué hacer con nuestro federalismo?" en Propuesta Nuevo Federalismo, Suplemento de El Nacional, México, D.F. 7 de mayo de 1995.

Guillén López, Tonatiuh "Actores políticos y proyectos federalistas" en Propuesta Nuevo Federalismo, Suplemento de El Nacional, México, D.F. 7 de mayo de 1995.

Maia Muñiz, Reynaldo "Reforma del Estado en América Latina : ¿Descentralización o Decadencia del Estado-Nación?" en : Revista Gestión Gubernamental, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, México, 1992.

Merino, Mauricio "Federalismo y Diversidad Administrativa" en Propuesta Nuevo Federalismo, Suplemento de El Nacional, México, D.F. 7 de mayo de 1995.

Osuna Jaime, Héctor "Federalismo y vida municipal" en Propuesta Nuevo Federalismo, Suplemento de El Nacional, México, D.F. 7 de mayo de 1995.

Rojas Gutiérrez, Carlos "Concentran Educación y Salud 65% del gasto social" en El Nacional, México, D.F. 19 de Septiembre de 1997.

Sales Gutiérrez, Carlos "Federalismo económico" en Propuesta Nuevo Federalismo, Suplemento de El Nacional, México, D.F. 7 de mayo de 1995.

Suárez-Iñiguez, Enrique "Las ideas políticas de Alexis de Tocqueville" en : Estudios Políticos, No. 1, Oct-Dic de 1993.

Zedillo, Ernesto "Nuevo Federalismo : Estados Soberanos y Municipios Libres" en Propuesta Nuevo Federalismo, Suplemento de El Nacional, México, D.F. 7 de mayo de 1995.

Zoraida Vázquez, Josefina "Un viejo tema : el federalismo y el centralismo" en : Revista Historia Mexicana, No. 42, V. 3, Ene-Marzo, 1993.

TESIS

Velázquez Roa, Jorge Luis Tesis : Desarrollo Regional y Distribución del Ingreso, ITAM, México, 1996. (Lic. en economía).