

71
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN EL GOBIERNO
DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994).
AVANCES Y RETROCESOS DEL FEDERALISMO

T E S I S I N A

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
LUZ MARIA SERRANO PUGA

ASESORA: LIC. RINA AGUILERA H.

CIUDAD UNIVERSITARIA, 1999

2706061

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatoria

A José Lira por su amor, paciencia y comprensión, tres razones importantes que me impulsaron a llevar a cabo esta tesina.

Para mi hija Adriana, a quien amo desde antes de conocerla.

A mi mamá, Amalia, de quien recibí todo su cariño y apoyo para lograr un futuro mejor.

Proemio

Un recuento histórico de la vida municipal arroja un saldo desfavorable pese a los diversos intentos por dignificarlo. Los problemas ancestrales de nuestros municipios son prácticamente los mismos: una paupérrima economía en la mayoría de los casos, pésimos servicios públicos, así como una marcada dependencia de los gobiernos estatales y, sobre todo, del Poder Federal.

Casi parece un chiste, pero los municipios parecieran ser esa parte del gobierno que cobra multas y derechos de plaza, que registra niños y matrimonios, mete borrachos a la cárcel, organiza fiestas y casi nunca tiene dinero para ofrecer a la ciudadanía una vida digna.

Asomarse a la vida municipal, aunque sea de una manera muy general, en el periodo del entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, no modifica sustancialmente lo que se apunta en los dos párrafos anteriores, pues las políticas públicas instrumentadas durante 1989-1994 en torno al municipio, apropiaron un centralismo que anuló, en gran medida, los equilibrios regionales y la democratización de la vida nacional.

Y es que, pese al Tratado de Libre Comercio, el tan esperado arribo de nuestro país al Primer Mundo y la puesta en marcha de una política económica de corte neoliberal, estancaron las posibilidades de desarrollo, en especial, a nivel municipal.

En respuesta a los desequilibrios de un capitalismo salvaje, el Gobierno Federal creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que no obstante ejercer un total de 51 mil 800 millones de los nuevos pesos que se manejaban en esa época, no resolvió el problema de la marginación, ni la miseria de millones de mexicanos.

El Pronasol se convirtió en un paliativo al empobrecimiento que provocó la política económica, un programa selectivo para pobres, una política social que se distinguió por su planeación política clientelar y electorera, y en un programa compensatorio que premiaba o castigaba a los gobiernos municipales, según su signo político.

En este escenario, la presente tesina apunta hacia cuatro objetivos: 1) Efectuar un análisis del papel que ha jugado el municipio en el desarrollo histórico del país; 2) Comprender las principales políticas, estrategias y acciones del gobierno salinista para hacer frente a los problemas y necesidades de la administración municipal; 3) Valorar las limitaciones políticas, económicas, sociales y geográficas que aquejaron a los municipios durante el salinato; y 4) Revisar la relación Federación-Estado-Municipio en dicho periodo presidencial.

La tesina está dividida en tres capítulos. El primero señala los antecedentes históricos del municipio mexicano, desde la Colonia hasta el gobierno de Miguel de la Madrid.

El segundo capítulo analiza las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo propuesto por Carlos Salinas de Gortari, las principales acciones de su administración hacia los municipios, el Sistema Nacional de Solidaridad, así como un repaso general a las referencias planteadas en los informes generales en torno a los municipios.

En el tercer y último capítulo se analiza la problemática del municipio, el tema del federalismo, la participación social y una serie de propuestas para fortalecer la vida municipal en nuestro país.

La parte final de la tesina comprende un apartado para las conclusiones, así como la bibliografía y la hemerografía utilizada.

LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1989-1994). AVANCES Y RETROCESOS DEL FEDERALISMO

PROEMIO

Página

I ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.1 La Colonia	6
1.2 El siglo XIX	8
1.3 La Constitución de 1917 y el Artículo 115	11
1.4 La reforma del 115 durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado	13

II QUE HACER CON EL MUNICIPIO?

2.1 El Plan Nacional de Desarrollo y sus estrategias para el municipio	16
2.2 El Sistema Nacional de Planeación Democrática	24
2.3 El Programa Nacional de Solidaridad y los municipios	27
2.4 El municipio en los informes del gobierno salinista	37

III EL FORTALECIMIENTO DE LA VIDA MUNICIPAL

3.1 La problemática del municipio	43
3.2 El federalismo	46
3.3 La participación social	51
3.4 Propuestas para fortalecer la vida municipal	54

CONCLUSIONES	58
---------------------	----

BIBLIOGRAFÍA	61
---------------------	----

HEMEROGRAFIA	63
---------------------	----

I Antecedentes históricos del municipio en México

1.1 La Colonia

En el devenir histórico de las instituciones políticas el municipio "ha sido reconocido como una entidad que existió antes del arribo de lo que hoy llamamos Estado-nación. El municipio es universal. Se trata de una organización social, política y administrativa que está presente lo mismo en los gobiernos federales que en centralistas o monárquicos, vigente lo mismo que en el capitalismo que en el socialismo. El municipio se ha visto incluso como idealismo, como el modelo más perfecto de la democracia posible y del autogobierno".¹

Los antecedentes del municipio en México se remontan a la época prehispánica en los *calpullis* o barrios de los mexicas. Los *calpullis* fueron la forma de organización política, económica y social integrada por varias familias que poseían y trabajaban comunalmente la tierra.

Cada miembro del *calpulli* quedaba obligado ante el *tlatoni* "a pagar un tributo en especie para los gastos de administración y a prestar servicios"² de carácter agrícola y de construcción de obras públicas.

Sin embargo, el *calpulli* perdió fuerza con la conquista española ocurrida en el siglo XVI. Los peninsulares implantaron el municipio como fórmula de dominio y colonización, "ya que la fundación del primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, en abril de 1519, le asignó a Hernán Cortés la legalidad y la legitimidad"³ para dar paso a nuevas formas de producción y de organización del gobierno.

¹ Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y municipio*, p. 20.

² Raúl Olmedo, "Historia del municipio libre", en: *Estudios municipales*, CNEM-SG, p. 77.

³ INAP-Banobras, *La Administración Estatal y Municipal de México*, p. 121.

Cabe mencionar que los hispanos hicieron uso de los restos de la organización política del *calpulli* para garantizar la institucionalización de la Conquista. Así, "cuando la organización de un municipio se consolidaba, el cabildo indígena era desplazado por los españoles".⁴

En un primer momento, los peninsulares designaron a los miembros del ayuntamiento, luego esos funcionarios escogieron a sus sucesores o bien combinaban elección con designación e incluso la Corona llegó a nombrar regidores a perpetuidad; sin embargo, a mediados del siglo XVI, Felipe III estableció la venta de regidurías "a las personas capaces y convenientes, beneficiando a los descubridores, pobladores o sus descendientes; así como también, en las ciudades y pueblos de españoles eran vendibles y renunciables los cargos de escribano de cabildo, alguaciles mayores"⁵ y otros.

La administración municipal colonial cuidaba de la conservación y prosperidad de la comunidad a través de la producción, consumo y distribución social; por lo tanto, al municipio le correspondía la gestión de los intereses locales o inmediatos de la población.

En la segunda mitad del siglo XVIII, Carlos III emprendió una serie de reformas tanto en España como en sus colonias. Dividió a la Nueva España en unidades político-administrativas llamadas intendencias, cuyos funcionarios eran designados por la Corona y tenían como tarea el organizar la economía local, construir obras públicas y prestar los servicios municipales. De esta manera, "el poder de decisión del municipio recae así en el virrey y sus intendentes, representantes directos de los intereses del Estado español".⁶

⁴ Raúl Olmedo, *Op. cit.*, p. 78.

⁵ INAP-Banobras, *Op. cit.*, p. 122.

⁶ Raúl Olmedo, *Op. cit.*, p. 79.

Hasta ese momento, el municipio estuvo subordinado a los lineamientos de la Corona, sin embargo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tomó parte activa en el proceso político suscitado en aquél entonces. "El grupo de los criollos fue comprando puestos municipales y comenzó a promulgarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza. También pugnó por la igualdad de derechos en la obtención de puestos públicos".⁷

Para el año 1808, las reuniones de cabildos en los municipios "recobraron su significado político al hacerse intérpretes del descontento y al organizar los anhelos populares de la Nueva España. La institución municipal se convierte así en la cuna del nacionalismo mexicano y el núcleo generador del movimiento de Independencia".⁸

1.2 El siglo XIX

Mientras en América el cura Hidalgo defendía la igualdad de derechos humanos y políticos para todos los mexicanos, España vivió también un proceso político renovador "que cristaliza en la avanzada Constitución de Cádiz de 1812, la que será fuente de inspiración de la legislación municipal del siglo XIX en Hispanoamérica".⁹

Dicha Constitución propuso una organización política local formada por dos niveles de gobierno: la diputación provincial y sus ayuntamientos municipales. Señalaba que todo pueblo con mil habitantes o más tendría ayuntamiento de elección popular. Su duración abarcaría un año sin reelección inmediata, contaría con un número de regiones proporcional a su población y estaría bajo la vigilancia constante de la diputación provincial.

⁷Centro Nacional de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación, *Historia del Municipio en México*, p. 18.

⁸ Raúl Olmedo, *Op. cit.*, p. 80.

⁹*Ibid.*

No obstante, La Constitución de Cádiz "sienta el precedente de colocar a una autoridad intermedia entre el gobierno provincial y el ayuntamiento, lo que mina la libertad municipal. Esta autoridad intermedia es el jefe político, de funestas consecuencias en el porfiriato". ¹⁰ El sistema político que imperó bajo el espíritu de Cádiz rigió corto tiempo en la Nueva España, pues quedó derogada por Felipe VII en 1814.

En 1824, luego del triunfo del movimiento de Independencia, México proclamó su Constitución que determinaba la forma de gobierno republicano representativo y federal, pero no menciona nada en relación a los municipios.

En cambio, paradójicamente, la Constitución centralista de 1836 fue la primera que reglamentó la institución municipal disponiendo que las autoridades de esa esfera de gobierno fueran de elección popular y que los ayuntamientos tuvieran el derecho de percibir contribuciones y a invertir sus ingresos en obras y servicios públicos.

El conflicto militar y político entre conservadores y liberales que caracterizó buena parte del siglo XIX causó estragos en la vida municipal de la naciente nación. La ley de desamortización promovida por el grupo liberal afectó a los municipios, ya que obligó a los ayuntamientos a rematar al mejor postor tierras y fincas que no estuvieran destinadas al servicio público. Al desprenderse de sus bienes raíces, los municipios sufrieron una importante merma en su patrimonio y en la recaudación de ingresos.

En 1857 surgió una nueva Constitución que mantuvo su vigencia hasta el año de 1917. Esta nueva Carta Magna no consagró la libertad del municipio para gobernarse con autonomía. Sólo se mencionó marginalmente al municipio en rela--

¹⁰ibid.

ción a la contribución de los gastos municipales y a la inscripción al padrón municipal.

Durante un largo periodo, los jefes políticos o caciques determinarían las decisiones del ayuntamiento; en tanto, la guerra civil entre conservadores y liberales dañó el funcionamiento municipal.

Luego de la intervención francesa, el porfiriato heredó el régimen de las prefecturas políticas que impulsó el efímero emperador Maximiliano para establecer su imperio. En las postrimerías del siglo XIX, el jefe político de cada región "interfería e impedía que el ayuntamiento tuviera una organización administrativa capaz de cumplir sus funciones con eficacia y con la participación de la comunidad".¹¹

Porfirio Díaz se encargaba de imponer organismos paralelos que recibían el nombre de juntas especiales o auxiliares, que tenían la función de administrar los servicios públicos y ejercer actividades del ayuntamiento. Individuos que se habían enriquecido gracias al porfiriato manipulaban dichas juntas sin importar la voluntad popular.

En 1897, se decretó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana, "en la que se establecía que los municipios podían obtener ingresos de sus rentas propias, de los impuestos asignados por los propios municipios, de los impuestos federales y de las subvenciones extraordinarias del gobierno federal".¹²

Sin embargo, en los hechos, los hacendados y las juntas especiales sometían a las clases campesinas y obreras a un nivel de servidumbre. "Así se ex-

¹¹*Ibid.*, p. 83.

¹²Centro Nacional de Estudios Municipales, *El Municipio Mexicano*, México, 1985, p. 114.

presaba la dictadura en los municipios, incubando el descontento y madurando las condiciones revolucionarias".¹³

1.3 La Constitución de 1917 y el Artículo 115

Una de las causas que originaron la Revolución de 1910 fue que el general Díaz no respetaba la Constitución Política de 1857, a pesar de que simbolizaba la base legal de su mandato.

En este sentido, "es importante señalar que el Artículo 109 de dicha Constitución ya establecía que el fundamento de la división territorial y de la organización política de los estados debería ser el municipio libre, y no obstante, como se sabe, durante el gobierno porfirista el municipio casi desapareció de la organización política mexicana".¹⁴

Quienes se oponían a la dictadura, enarbolaban la libertad municipal y la desaparición de las jefaturas políticas que como ya vimos, representaban un bastión de control del gobierno central.

Al triunfo del movimiento armado, Díaz se exilió en Europa. El país empezó a reconstruir sus estructuras políticas, sociales y económicas; sin embargo, las luchas entre los caudillos revolucionarios aplazó un tanto la cuestión municipal.

Durante los debates del Congreso Constituyente de 1917 se discutieron varias concepciones del municipio libre y, sobre todo, definir con precisión los alcances de su libertad económica.

¹³ Raúl Olmedo, Op. cit., p. 83.

¹⁴Centro Nacional de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación, Op. cit., p. 11

El 26 de agosto de 1914, en el estado de Veracruz, Venustiano Carranza publicó un decreto a través del cual se constituyó uno de los antecedentes más importantes del Artículo 115 de la Constitución de 1917, el texto del decreto establecía que el municipio tendría no sólo libertad para atender sus necesidades básicas.

La esencia del Artículo 115 estableció que "los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad entre éste y el gobierno del Estado".¹⁵

Asimismo, concretizó uno de los puntos del debate entre los constituyentes: los municipios administrarán libremente su hacienda para poder realizar sus tareas de gobierno, la cual se formará de las contribuciones que señalen las asignaturas de los estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender sus necesidades.

Sin embargo, "estas libertades políticas y la libertad económica expresada en la administración propia de una hacienda no desconoce la necesidad de la tutela que ejerce la esfera estatal a través, fundamentalmente, de los poderes legislativo y ejecutivo".¹⁶

Además, a pesar de que en el Artículo 115 se preveía la autosuficiencia de recursos para las tareas del gobierno y la administración municipal, la realidad era que los recursos se iban centralizando fundamentalmente en el nivel federal, pero

¹⁵Raúl Olmedo, *Op. cit.*, pp. 84-85.

¹⁶Roberto Ortega Lomelín, *Op. cit.*, p. 22.

también en el estatal. El propósito de los revolucionarios mexicanos de fortalecer el municipio no lograba tomar forma".¹⁷ Basta decir, por ejemplo, que "mientras en 1930, de cada peso que recibía el erario, se destinaban 8 centavos para el nivel municipal, en 1980 sólo destinaban un centavo".¹⁸

1.4 La Reforma del 115 durante el sexenio de Miguel de la Madrid

A partir de 1917, el Artículo 115 de la Constitución ha tenido varias reformas: en el año de 1933 surgió el principio de la no reelección municipal. Una segunda adición tuvo lugar en 1946 para reconocer los derechos de la mujer de votar y ser electas, pero en 1953 fue suprimida al obtener la mujer ese derecho a nivel nacional.

23 años después se adicionaron las fracciones cuarta y quinta por las cuales se otorgaron facultades reglamentarias a los municipios para regular el crecimiento urbano en la planeación de las zonas conurbadas. La cuarta reforma se realizó en 1977, introduciendo el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, y la quinta reforma, en febrero de 1983, con el propósito de fortalecer el régimen municipal.¹⁹

Las reformas y adiciones impulsadas por el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado apuntaron a dotar al municipio de un conjunto de poderes propios para convertirlo en un nivel de organización política y administrativa acorde con la nueva realidad del país.

Con los cambios, el Artículo 115 atribuye al municipio el poder para que la comunidad se organice de manera libre y autónoma; el poder de la comunidad so--

¹⁷ibid., p. 85.

¹⁸ibid.

¹⁹Cfr. INAP-Banobras, Op. cit., p. 139.

bre su territorio; el poder para generar bienestar en la comunidad de manera permanente en su vida cotidiana; y el poder de la organización municipal para establecer relaciones con otras entidades públicas, sociales y privadas.

Al recapitular el desarrollo histórico del municipio en México, cabe preguntarse por qué a lo largo de estos siglos no ha podido consolidarse y cumplir sus funciones políticas, sociales y económicas.

Una primera lectura de los hechos revela que el centralismo le ha quitado al municipio capacidad y recursos para dar respuestas a las demandas y necesidades de sus gobernados.

Una segunda lectura revela que la debilidad del municipio responde a la falta de recursos financieros, a su debilidad de carácter organizativo y administrativo para dotar de servicios públicos y participar en el desarrollo regional del país.

Además, el municipio ha sido considerado como una instancia sujeta a los designios del gobierno estatal y federal. Da la impresión de que no se le considera una estructura gubernamental capaz de impulsar el desarrollo de su espacio asignado.

Por si fuera poco, la administración pública federal fue cubriendo todas y cada una de las esferas de la sociedad, truncando la participación municipal en sus quehaceres con la comunidad. "No es casual, entonces, la tendencia hacia la baja de sus ingresos, y del papel del municipio en la participación del Producto Nacional, así como el poco respeto de las autoridades estatales hacia su autonomía, pues representaba una carga para la acción de la burocracia federal y estatal al tener que cuidar las formas legales".²⁰

²⁰ibid., p. 142.

Sin duda, el sistema político mexicano, a pesar de sentar las bases del federalismo en su Constitución Política de 1917, tiene una gran inclinación hacia el centralismo y el presidencialismo. Ambos atentan contra la autonomía municipal y el desarrollo de las regiones.

El federalismo formal y semántico que caracteriza la vida de México inhibe la participación social, la distribución del poder y la democratización y descentralización de la vida nacional.

Municipalismo y federalismo van de la mano, no son excluyentes. Sin embargo, los municipios no han dejado de ser una tesis constitucional porque no han tenido instrumentos para su función de célula básica de nuestro régimen político y de nuestra organización administrativa. En una palabra, hace falta voluntad política para revertir esta tendencia.

Capítulo II ¿QUE HACER CON EL MUNICIPIO?

2.1 El Plan Nacional de Desarrollo y sus estrategias para el municipio

De acuerdo con la obligación que establece la Constitución y la Ley de Planeación Nacional al Ejecutivo Federal de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo (PND) durante los primeros seis meses de su administración, el entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, envió para su examen y revisión al H. Congreso de la Unión, un nuevo Plan con el objeto de enfrentar en el período 1989-1994 "los retos del cambio que hoy vive la Nación".²¹

En realidad, desde que en 1982 se instituyó la obligación de elaborar en PND, el Congreso sólo puede dar sus puntos de vista, pero no modificar su contenido. Luego entonces, "la intervención del Poder Legislativo es ceremonial y relativamente impotente porque no puede introducir modificaciones a ese documento fundamental que normará el desenvolvimiento general del país".²²

Esta particular circunstancia determina que el Mandatario en turno tenga la absoluta libertad para marcar el rumbo del sexenio sin que existan contrapesos efectivos que, en un momento dado, reorienten las estrategias en los diversos ámbitos de la Administración Pública.

A partir del gobierno de José López Portillo, no son pocas las voces que se manifiestan desde los medios masivos de comunicación para advertir que el PND es parte de la liturgia del sistema político mexicano, un catálogo de buenas intencio

²¹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, p. xi.

²² Francisco José Paoli Bolio, "PND: mal condicionamiento", *El Financiero*, p. 44.

nes o un repertorio de promesas a granel sin que se diga específicamente el cómo y cuándo resolverlos. De ahí que desde diversos foros se demande la reforma del Artículo 26 Constitucional para que la integración y evaluación del PND sea democrática y su incumplimiento se sujete a sanción.

Hechas estas observaciones de manera general en torno a las particularidades que rodean la presentación y puesta en marcha del PND, habremos de señalar en este apartado los ejes que propuso Salinas en su Plan, para en seguida abordar sus estrategias en torno al municipio.

El PND 1989-1994 retomó los tres acuerdos que Carlos Salinas formuló cuando protestó al cargo de Presidente de la República: el Acuerdo para la Ampliación de la Vida Democrática, el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

Igualmente, el Plan se propuso avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales: primero, defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; segundo, ampliar nuestra vida democrática; tercero, recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios; y cuarto, elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos.

Al efectuar un primer balance del sexenio salinista se observa una contradicción entre los fines estratégicos anunciados y los resultados reales del accionar gubernamental que derivó de la incongruencia entre los objetivos rectores y los medios o instrumentos de la política económica desplegados.

Así, el PND se propuso lograr "una economía sana, próspera, capaz de garantizar las bases materiales para el desarrollo del enorme potencial de los mexicanos. La estrategia económica del Plan tiene dos metas prioritarias: alcanzar

una tasa de crecimiento cercana al seis por ciento anual y consolidar la estabilidad, hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable con el de nuestros socios comerciales".²³ Y postuló tres líneas básicas para crecer: "la estabilidad continua de la economía; la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica".²⁴

Ahora bien, los instrumentos desplegados para el logro de estos objetivos (la apertura comercial unilateral y abrupta; la política monetaria que utilizó el tipo de cambio como ancla de los precios y desembocó en la sobrevaluación del peso; la reducción severa de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico en aras del mercado y el equilibrio fiscal; la apertura indiscriminada a la inversión extranjera; y una política salarial restrictiva que provocó la dramática caída del poder adquisitivo) en vez de conducir a los fines propuestos propiciaron una creciente vulnerabilidad de la economía externa, en el empobrecimiento de millones de mexicanos, en el deterioro de las bases materiales para el desarrollo nacional y, finalmente, en el colapso financiero, en aras de la implantación del modelo económico neoliberal.

En cuanto a la cuestión municipal, el PND propuesto por Salinas consideró que la modernización política implicaba la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la Constitución otorga a los estados y municipios. "Un Pacto Federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del Gobierno de la República, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales. Se fortalecerá la concertación entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, con pleno respeto a sus relaciones internas, para que los programas federales en sus áreas de jurisdicción sean diseñados y efectuados con su participación, al tiempo de que se avanzará gradualmente hacia una mayor

²³ Poder Ejecutivo Federal, *Op. cit.*, p. xvi.

²⁴ *Idem.*

descentralización de recursos y de responsabilidades".²⁵

También se reconoció la necesidad de avanzar "con prudencia y firmeza, hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para que los estados y municipios puedan impulsar su desarrollo, de manera concertada y autónoma. Los gobiernos locales deberán, a su vez, atender la solución de sus problemas haciendo acopio de recursos propios en la medida de sus posibilidades".²⁶

Sobre la consolidación del municipio libre apuntaba que "es condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la vida nacional. El municipio como eje de desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente".²⁷

En seguida, el Plan reconoció que la vigencia del federalismo mexicano "supone que cada ámbito de gobierno cuente con los elementos que le permitan asumir cabalmente sus atribuciones. En este sentido, deberá emprenderse un amplio esfuerzo para que los funcionarios y empleados federales adquieran nuevas formas y actitudes de trabajo"²⁸ a través de la capacitación.

En torno a la descentralización, la propuesta salinista apuntó hacia un "equilibrio dinámico que haga posible transferir decisiones y recursos en un marco

²⁵ Poder Ejecutivo Federal, Op. cit., p. 47.

²⁶ Ibid., p. 48.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem.

global de congruencia; y significa la reformulación de la presencia federal en los estados, en términos de una nueva expresión de la unidad y coherencia nacional".²⁹

Cabe mencionar que la estrategia de descentralización en el PND fue considerada como elemento esencial o para reafirmar los vínculos entre sociedad y Estado. "Los gobiernos estatales y municipales son las instancias más cercanas a la comunidad, receptores inmediatos de las demandas. Por ello deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población. Una mayor autonomía local dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la cultura, propiciará una mejor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza".³⁰

En este sentido, el Plan se planteó favorecer "la búsqueda de una transformación en el ordenamiento territorial y la desconcentración de las actividades económicas, impulsando la calidad de los servicios urbanos y la capacidad municipal para propiciar su propio desarrollo".³¹

Otro punto de interés que tiene que ver con la gestión municipal es la política de coordinación fiscal, en la que el PND buscó fortalecer el sistema impositivo federal, estatal y municipal, con el propósito de alcanzar mayor solidez de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno. "Esta política estimulará el esfuerzo recaudatorio de cada entidad federativa. Debe fortalecer la recaudación de los impuestos estatales y municipales, en la medida que una inadecuada administración ha propiciado la pérdida de fuentes sanas de financiamiento del gasto de los respectivos niveles de gobierno".³²

²⁹ Idem.

³⁰ Idem.

³¹ Poder Ejecutivo Federal, Op. cit., p. xix.

³² Ibid., p. 59.

Dicha política, según el Plan, "también favorecerá la colaboración con los gobiernos locales para que consoliden su hacienda, mediante la concertación, buscando siempre la compatibilidad del aumento de la recaudación con el mejoramiento de la distribución del ingreso y la eficiencia en el uso de los recursos".³³

Y en cuanto a la Política del Gasto Público se planteó un proceso de descentralización, donde "la coordinación con las entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo,³⁴ permitirá avanzar eficazmente en la consecución de este propósito, al conjuntar recursos federales, estatales y municipales en la realización de programas prioritarios".³⁵

Vemos entonces, al plasmar las estrategias de Salinas en torno al municipio, que el PND reconoció que esta esfera de gobierno requería para su buena marcha dos aspectos fundamentales: recursos y autonomía. Sin embargo, a lo largo de esta tesina observaremos que se avanzó en sentido contrario a las demandas y necesidades de los municipios.

En el ámbito financiero, por ejemplo, un diagnóstico superficial pero revelador de la situación de la relación financiera entre los tres órdenes de gobierno da cuenta de la problemática que el salinismo no pudo resolver: "1) Alta dependencia entre los estados y municipios de las participaciones en ingresos federales; 2) Deficiente esquema de coordinación en materia de gasto público entre los tres niveles de gobierno; 3) No hay correspondencia entre las responsabilidades y necesidades de gasto de los gobiernos locales y las disponibilidades de las haciendas públicas para satisfacer las demandas crecientes de la población; 4) Inequidad en la distribución de participaciones en ingresos fede-

³³ Idem.

³⁴ A partir de 1992 se denominó Convenio de Desarrollo Social (CDS).

³⁵ Poder Ejecutivo Federal, Op. cit., p. 61.

rales; 5) Limitadas fuentes de recaudación local; y 6) Cargas desiguales de los sistemas estatales existentes entre diferentes entidades federativas.³⁶

Por si fuera poco, el gobierno salinista, que tanto propugnó en el PND la dotación de recursos financieros para fortalecer a los municipios, se quedaba con el 79.24 por ciento de la recaudación total y dedicó únicamente 20.76 por ciento a entidades y municipios bajo un complicado esquema de asignación.³⁷

Por otro lado, fue elocuente la revelación del entonces gobernador de Baja California, el panista Ernesto Ruffo Appel, quien demostró que, en los hechos, el gobierno federal no muestra la descentralización de la que habla, ya que "de cada 100 pesos que el Gobierno Central cobra de impuestos, se queda con 80 y reparte sólo 20 pesos a todos los estados y municipios del país".³⁸ Así, con esa distribución, el municipio sólo tiene acceso al cuatro por ciento, porcentaje por demás raquítico para atender las necesidades mínimas de sus gobernados.

En la esfera de lo político y lo social, observamos que a partir de 1982, "el deterioro de la economía mexicana hizo que el sistema político experimentara la más aguda crisis de legitimidad en la etapa posrevolucionaria. Sin embargo, la naturaleza de las instituciones políticas retrasó la expresión política general del malestar ciudadano hasta las elecciones de 1988".³⁹

³⁶ Para una mayor ampliación del diagnóstico en el ámbito financiero en los últimos años, véase: Rosalba Carrasco y Francisco Hernández, "Consejo Asesor Fiscal y Dogmas de Fe", *La Jornada*, suplemento especial, p. 47, 27 de marzo de 1995.

³⁷ Vid. José Ureña, "Se queda el gobierno federal con casi 80 por ciento de la recaudación", *La Jornada*, primera plana, 27 de marzo de 1995.

³⁸ Ernesto Ruffo Appel, "Los hechos no demuestran la descentralización de la que se habla", *La Jornada*, sección El país, p. 15, 29 de marzo de 1995.

³⁹ Alfonso Lujambio, "Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México", en: Alicia Hernández (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE-El Colegio de México, 1994, pp. 90-91.

En este sentido, la dinámica de los conflictos municipales durante la década de los ochenta "formó una larga cadena que sirvió de apoyo o de referencia en el movimiento nacional que se constituyó en 1988 en torno a la sucesión presidencial".⁴⁰

Hay que recordar que el municipio en México fue gobernado por más de 65 años por un partido hegemónico o dominante, que generó corrupción, caciquismo, violencia y patrimonialismo. En el sexenio salinista, la alternancia política, resultado de un despertar de la sociedad civil y el fortalecimiento del PAN, PARM, PT y PRD en varias regiones del país, provocó que desapareciera el "carro completo" priísta en el control municipal, fenómeno que también se presentó cuando el partido blanquiazul gobernó por primera vez en varios estados (Baja California, Chihuahua y Guanajuato).

Sin duda, los cambios de alternancia complicaron las relaciones entre los diversos niveles de gobierno, un hecho sin precedentes en la historia del sistema político mexicano al que se tuvo que enfrentar el gobierno salinista, que lejos de cumplir y hacer valer el federalismo, la descentralización de la vida nacional y el municipio libre, tal y como lo planteó en su PND, respondió con centralismo, Pronasol, procesos electorales poco transparentes, "concerta-cesiones", presidencialismo excluyente, neoliberalismo económico, y el aplazamiento de la transición democrática.

⁴⁰ Alberto Aziz Nassif, "Municipio y transición política: una pareja en formación", en: Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994, p. 211.

2.2 El Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El PND establece que el Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como propósito fundamental encauzar las actividades de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales. "El Sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad".⁴¹

La dimensión regional del Plan se apoya en el Convenio de Desarrollo Social (CDS), como elemento regulador de las acciones coordinadas entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales.

El convenio se consolidó como "la única vía de coordinación entre los gobiernos federal y estatales para fortalecer la planeación regional, conducir el proceso de descentralización, impulsar el desarrollo municipal y la participación de los sectores social y privado, particularmente en materia de desarrollo social, a través de la concertación de acciones. De esta manera, el convenio se ha reafirmado como el mecanismo que aglutina los esfuerzos y concentra las acciones de los tres niveles de gobierno y de la sociedad en el ámbito regional".⁴²

Asimismo, la evolución de las prioridades y el énfasis del Programa Nacional de Solidaridad (del cual hablaremos en el siguiente apartado) impactó "en la planeación del desarrollo regional y en las modalidades tanto de coordinación del desarrollo regional ha sido el sustento de las acciones del Programa Nacional de Solidaridad".⁴³

⁴¹ Poder Ejecutivo Federal, *Op. cit.*, p. 133.

⁴² Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y Municipio*, México, FCE, 1994, p. 106.

⁴³ *Ibid.*, p. 107.

A la par de estas acciones, y con el fin de fortalecer los sistemas estatales y municipales de planeación, "los propios estados, por mandato legal, ejercen estas responsabilidades, lo cual contribuye a ir perfeccionando el Sistema Nacional de Planeación, dentro del Pacto Federal. Ello se ha traducido en la creciente operación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, la integración de planes estatales y municipales y el reforzamiento de los Comités de los Estados de Planeación para el Desarrollo (Coplades)".⁴⁴

Sin embargo, no son pocas las voces en nuestro país que consideran al Sistema Nacional de Planeación como un mecanismo que poco o nada tiene que ver con la conducción racional de la economía. Un gran obstáculo lo representa el régimen presidencialista que "impone medidas de política económica en forma cupular o autoritaria, impide dar continuidad a los programas de desarrollo y margina la participación genuina y ordenada de los agentes productivos y de las fuerzas sociales del país involucradas en los procesos de producción, distribución y consumo".⁴⁵

Al respecto, Saúl Escobar Toledo⁴⁶ opina que la Planeación en México ha sido sostenida, hasta ahora, sobre un régimen político caracterizado por el presidencialismo, la ausencia de división de poderes, la inexistente soberanía de las entidades del pacto federal y la falta de autonomía municipal.

También añade que no fue una planeación racional ni se propuso mejorar los niveles productivos o la calidad de vida de la población. Sirvió, en cambio, para transferir recursos del Estado a diversos agentes políticos con el propósito de asegurar lealtades y consolidar el poder del Presidente en turno.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 112.

⁴⁵ Ifigenia Martínez, "El sistema nacional de planeación democrática", en: Ifigenia Martínez, (comp.), *Economía y Democracia. Una propuesta alternativa*, México, Grijalbo, 1995, p. 463.

⁴⁶ "Nueve propuestas sobre planeación democrática", en: Ifigenia Martínez, *Op. cit.*, p. 457.

En el sexenio salinista, la transferencia de recursos a los empresarios se ejerció a través de la venta de empresas paraestatales. Por otro lado, los recursos en materia de asistencia social se canalizaron mediante el Pronasol".⁴⁷

Así, Escobar sostiene que la asignación de recursos se volvió aun más centralista y politizada, que dio por resultado el desastre económico y social que hoy padecemos.

¿Qué hacer entonces para que el Sistema Nacional de Planeación Democrática pueda transformar la vida política, económica y social de todas las regiones del país? Según Ifigenia Martínez y Saúl Escobar, se requiere la democratización de los órganos de gobierno, empezando por el municipio, las entidades federativas y el gobierno federal, y una revisión profunda de la política de ingresos y gasto público que permitan aumentar los recursos propios, sobre todo de los gobiernos locales, que de ser malos prestadores de servicios se convertirían en agentes del desarrollo y del bienestar social.

Algo muy importante que no logró el salinismo fue el de transformar al municipio en un espacio fértil para la planeación del desarrollo y al gobierno municipal en un agente dinámico del crecimiento económico. Se trata de una realidad negada que los ayuntamientos participaran en "la elaboración de los convenios de desarrollo social, complementaria con la que atañe al renuevo de la coordinación fiscal.

Pero no solamente en los programas de Solidaridad municipal, sino como una verdadera fuente de decisión para el conjunto de las inversiones federales dedicadas al desarrollo regional. Hace falta que los convenios vengán cada vez más de abajo hacia arriba: de los municipios hacia la Federalización y ya no como

⁴⁷ Idem.

instrucciones definitivas desde las oficinas centrales".⁴⁸

Federación y gobiernos de los estados tiene que "advertir institucionalmente los problemas planteados por los gobiernos locales a la hora de decidir los programas anuales de inversión, mediante el instrumento privilegiado de los convenios de desarrollo -que todavía deben bajar hasta esa primera instancia de gobierno. Y {...} que las inversiones anuales se consulten con la máxima autoridad política de los municipios, para que éstos participen en el diseño de las políticas {...}".⁴⁹

Un verdadero Sistema Nacional de Planeación Democrática no sólo debe estar ligado a la reforma del Estado, sino también proponerse cambiar las prioridades, de acuerdo a los siguientes aspectos: "a) corregir las desigualdades regionales, b) fomentar el empleo y el desarrollo sustentable; c) elevar la calidad de vida de los grupos sociales {...}; y d) buscar la equidad social."⁵⁰

Sin duda, estas prioridades en el gobierno salinista pasaron a un tercer plano en aras de llevar hasta sus últimas consecuencias el neoliberalismo económico que creó 24 familias de multimillonarios y 14 millones de pobres en situación extrema.

2.3 El Programa Nacional de Solidaridad y los Municipios

Allá, en la comodidad de sus oficinas de Constituyentes, Enrique Del Val

⁴⁸ Mauricio Merino, "Acerca del Federalismo y los municipios", *La Jornada*, sección El país, p. 13, 31 de marzo de 1995.

⁴⁹ Mauricio Merino, "¿Conclusiones? Obstáculos y Promesas de la Democracia Municipal", en: Mauricio Merino, (coordinador), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 299-300.

⁵⁰ Saúl Escobar, *Op. cit.*, p. 459.

Blanco, subsecretario de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), servidor público ratificado por el gobierno zedillista, hizo un balance ante los medios de comunicación⁵¹ sobre el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) durante la Administración de Carlos Salinas de Gortari:

Elocuente, dijo que Solidaridad, a pesar de ejercer en total 51,800 millones de nuevos pesos, no resolvió el problema de la marginación ni de la miseria de millones de mexicanos. Las obras —remarcó— fueron monumentales (autopistas, carreteras, electrificación, viviendas y drenaje) y sólo privilegiaron a un cierto número de comunidades, pero no solucionaron las demandas ni problemas de rezago de la sociedad.

Dejó entrever que desde el escritorio se dictaron órdenes que tal vez no necesitaba la población, y prometió que en el gobierno de Ernesto Zedillo, ahora sí, todas las obras que se requieran realizar serán responsabilidad únicamente de los gobiernos estatales y municipales. Anteriormente —señaló—, se trataba sólo de existir, pero no había una coordinación entre las dependencias, y reconoció que nunca sería suficiente el presupuesto para el combate a la pobreza.

Por su parte, Carlos Rojas Gutiérrez, también ratificado por Zedillo en su puesto como titular de la Sedesol, admitió que se cometieron errores con el Pronasol, pues se atendieron zonas que no requerían de apoyo. Por eso, ahora con la Alianza para el Bienestar se "harán trajes a la medida", es decir, programas específicos para estados y municipios.⁵²

¿Qué tiene Pronasol para que al comienzo de una nueva administración fe--

⁵¹ Ruth Rodríguez, "Nada resolvió Pronasol; ni marginación ni miseria: Del Val", *El Universal*, primera plana, 31 de julio de 1995.

⁵²Vid. Ruth Rodríguez, "Cometió errores el Pronasol; se corrigen: Rojas", *El Universal*, primera plana, 7 de julio de 1995.

deral sobrevive en una suerte de metamorfosis y provoca confesiones tardías de ineficiencias y pobres resultados para atender la miseria de millones de mexicanos?

Desde su aparición en los inicios del gobierno salinista, Solidaridad fue calificado por la oposición, investigadores académicos y diversos actores de la sociedad civil como un paliativo al empobrecimiento que provocó la política económica, un programa selectivo para los pobres, una política social que se distinguió por su planeación política clientelista y electorera; en suma, un programa compensatorio para evitar que la mayoría de la población quedara desprotegida frente a la cancelación de las esperanzas que el gobierno de Salinas hizo abrigar a los sectores mayoritarios de la sociedad.

¿Cuándo se creó Solidaridad? La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad se formó el 6 de diciembre de 1988 con la finalidad de cristalizar el compromiso con el bienestar del pueblo. Contemplaba a "los sectores sociales más desprotegidos" que, según el Acuerdo, eran los grupos indígenas y los habitantes de zonas áridas en el campo y los colonos de zonas urbanas. Se pondrían en marcha programas de "abatimiento a la pobreza", contando con el "esfuerzo creativo de las comunidades y los grupos sociales". Se tratarían estrategias de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos para "los grupos más vulnerables".⁵³

Julieta Campos escribe que lo que empezó como un programa vinculado directamente a la Presidencia de la República culminó, en abril de 1992, con la transformación de una de las diez Secretarías, la de Desarrollo Social, que incorporó al Programa en la Subsecretaría de Desarrollo Regional; y que se suponía que los estados y municipios serían los encargados de recoger la demanda social y proponer acciones a los coordinadores del Programa, que decidi-

⁵³ Julieta Campos, *¿Qué hacemos con los pobres?*, México, Aguilar, 1995, p. 463.

rían las políticas generales y las acciones que recibirían apoyo. ⁵⁴

En el PND, Salinas aseguraba que el destino final de las acciones y esfuerzos de su gobierno apuntarían a "elevar la calidad de vida de nuestros compatriotas, especialmente de aquellos entre nosotros que viven el intolerable estado de miseria. Por eso, hemos llevado a cabo programas inmediatos para resolver, con pequeñas obras, grandes angustias en muchas comunidades del país, particularmente las indígenas. {...} Son la única manera de acortar distancia entre lo que decimos y hacemos. El Programa Nacional de Solidaridad ya se inició. Sabemos por dónde continuar y tener éxito". ⁵⁵

En el Plan, el Pronasol se define como el instrumento que el gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados por los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. ⁵⁶

Llama la atención que dentro de las líneas de política del Programa, la que se refiere a extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral en la Selva Lacandona, en la Sierra Tarahumara y en la Región Chinanteca. Resultó irónico que en Chiapas, una entidad federativa rica en recursos naturales y que genera más de la mitad de energía eléctrica del país, tuviera lugar un levantamiento armado popular sin precedentes en la historia de nuestro país, que puso al descubierto que pese a los cuantiosos recursos destinados por Solidaridad, los miles de indígenas chiapanecos seguían ahí con su miseria y abandono ancestral.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 463-464.

⁵⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Op. cit.*, p. xiv.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 127.

Asimismo, los tarahumaras conmovieron a la comunidad nacional e internacional por la falta de servicios médicos, alimentación, vivienda y trabajo. Ambas regiones del país y su dramática condición infrahumana fueron y son una prueba irrefutable de las políticas sociales y económicas del gobierno.

En la euforia sexenal y el presidencialismo exacerbado del salinismo, los medios masivos de comunicación inundaron los hogares y todos los rincones del país con los mensajes y filosofía de Solidaridad: *Respeto a la voluntad*, a las iniciativas y a las formas de organización de los individuos y las comunidades; *Participación plena*, efectiva y organizada de las comunidades en todas las acciones del Programa; *Corresponsabilidad* entre la sociedad organizada y el movimiento con el estado para enfrentar las tareas de la política social; y *honestidad y transparencia* en el manejo de los recursos.⁵⁷

En la modernización del Estado emprendido por Salinas, que buscó "abrir los cauces de participación social en los asuntos públicos"⁵⁸, la puesta en marcha de la operación de Solidaridad "refuerza esa tendencia en la medida en que sus recursos provienen de una mezcla de fuentes: la federación, los gobiernos estatales y municipales, así como los sectores público y privado".⁵⁹

Es más, "a partir de 1983, con las modificaciones que se realizan al Artículo 115 constitucional, aumentan las posibilidades de participación económica y política de los municipios. Solidaridad concreta esta tendencia en un método de trabajo que *baja* la descentralización hasta las comunidades, colonias y barrios {...}"⁶⁰

⁵⁷Vid. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, FCE, 1994, p. 58.

⁵⁸*Ibid.*, p. 70.

⁵⁹*Ibid.*

⁶⁰ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, p. 71

¿Por qué nos interesa abordar en esta tesina a Solidaridad? Porque se convirtió en un punto de encuentro y desencuentro con la célula básica de gobierno. "Solidaridad tiene una clara direccionalidad hacia la unidad mínima de gobierno y extensión territorial: el municipio {...} Solidaridad reconoce en la autoridad municipal la instancia más próxima a las demandas de la población. Por ello, gran parte de los programas de Solidaridad están diseñados para respaldar la capacidad de acción de los ayuntamientos en las estrategias del combate a la pobreza extrema".⁶¹

Asimismo, se apuntó que muchos de los programas de Solidaridad "están diseñados para reforzar la participación de los ayuntamientos en las estrategia de combate a la pobreza extrema, y para funcionar como palanca del desenvolvimiento de acciones participativas surgidas de la iniciativa conjunta de autoridades y comunidades".⁶²

Los Programas Regionales de Solidaridad buscaron fomentar la articulación intermunicipal, dentro de un esquema en el que la estrategia de desarrollo que orientada desde una óptica regional más amplia. Los cuatro programas que se incorporaron a los ayuntamientos en su operación fueron: Niños en Solidaridad, Fondos Municipales de Solidaridad, Fondos para la Producción y Escuela Digna.

La idea de Pronasol era que estos programas pudieran convertirse "en detonadores para generalizar un nuevo esquema de gestión municipal, propiciando con ello el desarrollo de una nueva cultura municipal, que a la vez contribuye a

⁶¹ibid., p. 87.

⁶²ibid., pp. 88-99.

concretar la reforma del Estado, fortalecer el federalismo mexicano e incorporar la participación social como refuerzo de la autonomía del municipio y apoyo al papel del cabildo, órgano colegiado del municipio".⁶³

Pronasol creó su propia burocracia, una suerte de organización social participativa en el combate a la pobreza que se expresó en el Comité de Solidaridad, sustento de organización social de todos los Programas de Solidaridad, y en dos más: el Consejo Municipal de Solidaridad y el Consejo Escolar de Solidaridad. Todas estas instancias "se han ido consolidando como figuras de organización social que llenan espacios clave dentro del tejido social mexicano, posibilitando el desarrollo de un esquema de participación social descentralizada en la estrategia de producción de bienestar".⁶⁴

Sin embargo, los 250 mil comités de Solidaridad que se crearon durante el sexenio salinista "todavía no encuentran un lugar institucional propio dentro de las actividades de los ayuntamientos. De ahí que se hayan convertido, en ocasiones, en una suerte de cabildos paralelos pero sin suficiente densidad legal para acotar las decisiones del presidente".⁶⁵

Al intentar hacer una crítica y una evaluación global de las implicaciones políticas y consecuencia sociales del Pronasol, tal y como lo refiere Alonso Lujambio en su ensayo, es una labor compleja y que por cuestiones de espacio no podríamos abordar con detalle, ya que "es difícil oponerse en bloque al programa, {...} que contiene importantes políticas de desarrollo social e implica una actitud más sensible del gobierno a la demanda pública".⁶⁶

⁶³*Ibid.*, p. 90.

⁶⁴*Ibid.*, p. 91.

⁶⁵ Mauricio Merino, "Acerca del federalismo y los municipios/ I", *La Jornada*, sección El país, p. 10, 30 de marzo de 1995.

⁶⁶ Alonso Lujambio, *Op. cit.*, p. 98.

No obstante, vale la pena subrayar varios aspectos que no pueden soslayarse. Uno de los más evidentes es que Solidaridad se promovió como un programa de piso social básico y de generación de empleo, pero los hechos demuestran algo muy distinto. "De esta manera, el presupuesto de Pronasol correspondió al 0.7% del PIB y los recursos dedicados a las áreas fundamentales de un piso social básico —como son salud, educación básica y subsidios alimentarios— representan el 1.2%, 4.1% y 2.1%, respectivamente, del presupuesto de las instituciones regulares".⁶⁷

Dado que el Pronasol se perfiló como un conjunto de programas selectivos y discrecionales, varios estudios han demostrado que los recursos que se repartieron "no en función del mapa de la pobreza crítica, si no en función de los conflictos político-electoral. Así, no hay ninguna relación entre índices de marginalidad o de desarrollo humano y el presupuesto de Pronasol por persona pobre".⁶⁸

Sobre los comités, cabe desatacar que "se formaron sobre estructuras ya existentes o por "desdoblamiento" de alguna organización previa; otros se fueron armando sobre la marcha, sin antecedentes. Muchos nacieron montados sobre la estructura previa del PRI y por convocatoria de los presidentes municipales {...}"⁶⁹

Julieta Campos cita en su libro la participación de varios académicos en un seminario en torno al Pronasol en el Center for U.S.-Mexican Studies de la Universidad de California, San Diego, realizado en febrero de 1991. La ponencia de Julio Mogel, por ejemplo, reveló que Salinas pretendió con Solidaridad sustituir a la antigua política corporativa con una nueva política de masas igualmente mani-

⁶⁷ Cristina Laurell, "La política social del gobierno democrático", en: Ifigenia Martínez, Op. cit., p. 450.

⁶⁸ Ibid., p. 451.

⁶⁹ Julieta Campos, Op. cit., p. 466.

puladora. "La discrecionalidad en el manejo de los recursos no redundaría en el fortalecimiento de los municipios, puesto que esos recursos no se integraban estructuralmente en los esquemas de planificación ni en los presupuestos de los ayuntamientos".⁷⁰

Denisse Dresser, por su parte, argumentó en dicho seminario que Pronasol surgió para profundizar el proyecto económico salinista sin el riesgo de explosiones sociales. "Al reestructurar la base de apoyo, estaría propiciando la supervivencia del sistema, la crisis dismanteló a las fuerzas corporativas y propicio la economía informal y las movilizaciones urbano-populares. Mediante 'recursos selectivos' y 'pagos compensatorios', se pretendía neutralizar turbulencias latentes".⁷¹

Asimismo, en su obra *Neo-populist Solutions to Neoliberal* —que también cita Campos— Dresser objeta que Solidaridad se manejaba "directamente del bolsillo presidencial" como "fondo personalidad todas las cruzadas políticas" donde el PRI había sido derrotado en la contienda electoral o en vísperas de elecciones municipales o estatales en las que el tricolor necesitaba recabar votos para salir airoso.

Solidaridad, en este sentido, exhibió "un estilo clientelista para adjudicar recompensas o castigos"⁷². Quienes estaban al frente de los programas adquirieron fuerza política "cuya influencia habría desplazado a gobernadores y, por supuesto, a presidentes municipales".⁷³ ¿Dónde quedó entonces el federalismo real, la descentralización y la autonomía local? En suma, Pronasol, sirvió para reforzar la imagen de Salinas y se orientó hacia el clientelismo y manipulación de opinión con el propósito de que el partido oficial ganara en los comicios, ni favore-

⁷⁰ Ibid., p. 470.

⁷¹ Idem.

⁷² Julieta Campos, Op. cit., p. 471.

⁷³ Idem.

ció la función que competía a los municipios como ejes del desarrollo regional.

En una entrevista⁷⁴ que el periodista Antonio Járquez realizó a Denise Dresser, la investigadora del ITAM afirmó que "fue precisamente en Chiapas donde Solidaridad encontró y fracasó ante su más grande desafío: la persistencia de enclaves autoritarios, la desigualdad ancestral y la falta de voluntad política del gobierno federal para combatir la estructura tradicional del poder".⁷⁵

Subraya, además, que durante los meses previos al levantamiento del EZLN, la Sedesol inyectó a esa entidad sureña una creciente cantidad de recursos con la intención de evitar la insurrección. "No obstante muchos de esos recursos no llegaron a las organizaciones independientes pero sí a las arcas favorables al PRI".⁷⁶

Por paradójico que parezca, revela Dresser, "el incremento del gasto antes del conflicto proporcionó al EZLN recursos sin precedentes. Los sistemas microeléctricos instalados en Las Cañadas proveyeron electricidad a los cuarteles de la guerrilla y los cheques de solidaridad para la Producción —400 mil por hectárea— fueron compartidos con frecuencia, en partes iguales, por las comunidades y el Ejército Zapatista, cuyos dirigentes los utilizaron para adquirir armamento"⁷⁷.

De esta manera la política contra la pobreza impulsada durante el selinato "no sólo proporcionó al EZLN los elementos para la guerra; probablemente Solidaridad exacerbó las divisiones entre las comunidades, fomentó el descontento

74 Antonio Járquez, "Solidaridad fue una buena idea, prostituida por Salinas; Zedillo, de plano se olvidó de los pobres: Denise Dresser", en *Proceso*, Número 1124, p. 14.

75 Ibidem.

76 Ibid.

77 Ibid.

contra la política discrecional del gobierno y motivó parcialmente la búsqueda de la alternancia militar". 78

2.4 El municipio en los informes del gobierno salinista

En nuestro país, los encuentros entre el titular del Poder Ejecutivo y los representantes del Poder Legislativo son contados. Por mandato constitucional, el Presidente de la República rinde ante el Congreso de la Unión un informe anual sobre el estado que guarda la Nación.

Para varios analistas, se trata de una comparecencia "sui generis pues la Constitución no prevé la posibilidad de un verdadero debate. El derecho de respuesta está muy bien canalizado: un legislador, designado de antemano por la Cámara de Diputados, lee un discurso redactado con anterioridad y la Cámara, por comisiones, analizará el contenido del Informe en los días siguientes {...}". 79

Aun así, Carlos Salinas no se escapó de la interpelación de los diputados de oposición, especialmente del PRD, quienes en reiteradas ocasiones reclamaron de viva voz aspectos que, a su juicio, merecían una detallada explicación.

A final de cuentas, la ceremonia del Informe se traduce en un monólogo que ignora los reclamos y puntos de vista de la oposición. Esto mismo ocurre en los informes de gobernadores y municipales, quienes en el periodo salinista inauguraron el estilo de entregar el Informe por escrito para evitar las molestas interpelaciones.

⁷⁸ ibid.

⁷⁹ Rousseau, Isabelle, *Modernidad con pies de barro. 1988-1994*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1995, p. 91.

En este contexto se desarrolló la lectura de los seis informes de Carlos Salinas de Gortari. Nos interesa resaltar algunas menciones en torno a los municipios, advirtiendo de antemano que en los Anexos de cada Informe se detallan los recursos asignados a estos gobiernos locales a través de diferentes Secretarías y especialmente, por medio del Programa Nacional de Solidaridad.

Resulta evidente en el desarrollo de los Informes de Gobierno de Salinas que las menciones hacia el municipio están íntimamente ligadas al Pronasol, ya que éste, como lo vimos en el apartado anterior, jugó un papel muy importante durante la gestión municipal.

En el II Informe se dice que en apoyo a los presidentes municipales, el Programa Nacional de Solidaridad ha dotado de fondos a 1426 municipios de 13 estados de la República para fortalecer su capacidad de respuesta a las necesidades urgentes de sus habitantes. Y añade que estos recursos se aplicarán a "inversiones avaladas por la comunidad y con su participación directa. Estas obras, casi siempre pequeñas, resuelven grandes necesidades de la vida cotidiana y atienden lo más entrañable de la vivencia diaria"⁸⁰

Sin embargo, mucha de esas "pequeñas obras" no estaban vinculadas al combate a la pobreza, como por ejemplo la construcción de una cancha de basquetbol. Además, cualquier obra municipal era etiquetada con Pronasol, e incluso, gobernadores como Manuel Cavazos Lerma en Tamaulipas, realizaba giras por los municipios, inaugurando obras de Solidaridad, así fuera una modesta tubería de agua, dejando en un segundo plano la presencia del alcalde. Esto mismo ocurrió en la mayor parte de las entidades federativas donde poco caso se hacía de la autonomía local.

⁸⁰ Carlos Salinas de Gortari, *II Informe Presidencial, México*, PEF, 1990, p. xxi.

En el III Informe, se dice que las participaciones y estímulos a los estados y municipios registraron un crecimiento significativo del 18 por ciento en términos reales durante el primer semestre de 1991.

En cuanto a los Fondos Municipales de Solidaridad, señala que "operan en el 76% de los municipios del país; más de 600 mil campesinos que laboran en dos millones de hectáreas participaron en el Fondo de Solidaridad para la Producción; se apoyan también a 190 mil productores de café en doce entidades de la República y a 87 organizaciones de productores forestales en 21 estados {...}"⁸¹

Asimismo, apunta la necesidad de dar a los estados y municipios "las posibilidades reales de desatar su riqueza y creatividad local, para que la diversidad, canalizada a dar respuesta a los desafíos del país, sea fuente renovada de la Unidad Nacional."⁸²

En su IV Informe se establece que se federalizó la educación "y se promueve la mayor participación de los municipios, las comunidades y las familias en la escuela; se mejora la infraestructura y se financia mejor la educación del país".⁸³ En cuanto al federalismo, apunta que su impulso "revalora a las sociedades locales y abre cauces más anchos a sus contribuyentes".⁸⁴

Agrega que el Estado ha incrementado en 70 por ciento real los recursos para la superación de rezagos y de carencias urgentes en una gran mayoría de los municipios del país, y que mediante los Fondos municipales se atendió al 87 por

⁸¹ Carlos Salinas de Gortari, *III Informe de Gobierno*, México, PEF, 1991, p. xxv.

⁸² *Ibid.*, p. xxxi.

⁸³ Carlos Salinas de Gortari, *IV Informe de Gobierno, El Sol de México*, suplemento especial, p. 3, dos de noviembre de 1992.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 5.

atendió al 87 por ciento de los ayuntamientos del País. Con estos recursos, "ellos realizaban más de 60 mil obras con elevado efecto social en 25 estados de la República."⁸⁵

No obstante, Salinas reconoció que las tareas urgentes para 1993 y 1994 debían apuntar hacia la consolidación del equilibrio regional. "Durante la crisis varios estados de la República tuvieron dinámica económica mientras que otros padecían severos retrocesos; el país como un todo, se estancó".⁸⁶ Esta aspiración por encontrar un equilibrio regional durante el sexenio de Salinas tampoco se logró, aun cuando la danza de las cifras manejadas en los Informes de Gobierno quieren ser optimistas. Los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, San Luis Potosí, entre otros, mantienen rezagos ancestrales que Solidaridad y otros programas de gobierno dejaron prácticamente intocados o sin grandes transformaciones.

En el V Informe, Salinas subraya que "si bien los recursos de Solidaridad son federales, se ha ampliado la participación de las autoridades municipales. De esta manera, con el trabajo de la comunidad y la contribución de los gobiernos estatales, en el presente año se han ejercido más de 28 mil obras en el 96% de los municipios en el país, que incluyen la construcción de casi 17 mil Kilómetros de caminos y 1300 kilómetros en carreteras alimentadoras"⁸⁷

En cuanto a los Fondos Municipales para la producción éstos "operan ya en 1620 municipios en toda la República y apoyan al crédito a la palabra a más de un millón de agricultores".⁸⁸ Asimismo, reconoció que durante el último año se em—

⁸⁵*Ibid.*, p. 15.

⁸⁶ Alude a la recesión económica de los años 80.

⁸⁷ Carlos Salinas de Gortari, *V Informe de Gobierno*, México, PEF, 1992, p. 17.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 36.

prendieron más de 1200 proyectos que beneficiaron a la población indígena de 243 municipios.

El último Informe, que por regla general hace un balance de la obra sexenal y mira con nostalgia y benevolencia la obra pública "en bien de la patria", se expuso que el federalismo se vio fortalecido. "Contamos con un nuevo sistema de participaciones más eficaz y sobre todo más justo, que considera la población de cada entidad, su grado de desarrollo y los esfuerzos realizados en materia de captación de impuestos locales. Los cambios fiscales nos han permitido incrementar entre 1988 y 1994, las participaciones a los nueve estados con menor desarrollo relativo{...}"⁸⁹

Y se dijo que a lo largo del sexenio se ejecutaron recursos del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los propios beneficiarios por 52 mil millones de nuevos pesos, para llevar a cabo más de 523 mil obras que resolvieron graves carencias y rezagos en el país {...}"⁹⁰

Ahora bien, un estudio del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)⁹¹ señala que los estados y municipios, en la dinámica de solicitar recursos adicionales a la Banca para financiarse, —situación que revela los apoyos económicos del gobierno federal fueron insuficientes— el saldo de sus débitos "con el total del sistema bancario pasó de 2 mil 13 millones de nuevos pesos en 1989 a 26 mil 416 millones en diciembre de 1994, por lo que los incrementos en las tasas de interés han generado presiones adicionales en sus balances financieros, además de que el aumento en la carga del servicio de la deuda desequilibró, "aún más, las finanzas"⁹² en los gobiernos locales.

⁸⁹ Carlos Salinas de Gortari, *VI Informe de Gobierno*, PEF, 1994, p. 7.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 15.

⁹¹ Roberto González, "Asciende a 26 mil millones la deuda de estados y municipios", en: *La Jornada*, p. 48, 14 de julio de 1995.

⁹² *Idem.*

Dicho incremento representa un mil 212.27 por ciento en los últimos seis años. Ahí queda la herencia de la política salinista hacia los gobiernos locales ya que con las actuales tasas de interés "tendrían que erogar por lo menos 15 mil millones de nuevos pesos anuales para cubrir el servicio de su deuda, lo que representa, en promedio, el 28 por ciento de sus ingresos por participaciones de la Federación".⁹³

Otro dato revelador: Banobras plantea la necesidad de mejorar la distribución de los recursos fiscales entre los estados y municipios, así como de revisar el sistema de coordinación fiscal y emprender una reforma a fondo que descentralice hacia ellos muchas de las funciones que están hoy bajo responsabilidad del gobierno federal.

Curiosamente, estos planteamientos fueron una constante reiteración en los Informes de Gobierno Salinista, de que se estaba cumpliendo y avanzando para lograr un auténtico federalismo, los hechos contradicen una vez más, el maquillaje de las cifras, el neopopulismo y el triunfalismo que caracterizó al sexenio.

⁹³dem.

III El fortalecimiento de la vida municipal

3.1 La problemática del municipio

La historia de la vida política municipal mexicana se puede resumir de la siguiente manera: "{...} el municipio es la parte del gobierno que cobra multas y derechos de plaza, registra niños y matrimonios, mete a los borrachos a la cárcel, organiza ferias y nunca tiene dinero".⁹⁴

Y más aún: el municipio no ha sido la célula de la democracia mexicana que se supuso en 1917 porque nunca llegó a ser libre. Las administraciones municipales han sido pobres en recursos económicos y raras veces los alcaldes han sido el vivero de líderes políticos a nivel nacional.⁹⁵

En el México posrevolucionario el municipio fue escenario no de la contienda democrática, sino de la lucha de facciones internas del PRI, un viejo partido de Estado, que nulificó en la gran mayoría de los casos la correlación de fuerzas en cada municipio.

A falta de un proceso electoral profundo y verdadero, los municipios fueron el foco para establecer relaciones de clientelismo, corrupción administrativa, falta de planeación para el desarrollo comunitario y una completa sumisión a los intereses estatales y federales.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, específicamente en el año de 1994, los 2 mil 392 municipios existentes en que estaba dividida la República, únicamente 227 eran controlados por los partidos políticos de oposición —103 del

⁹⁴ Definición de Oscar Navarro Gárate citada por Lorenzo Meyer en su ensayo "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades", en: Merino, Mauricio, Op. cit., p. 248.

⁹⁵ Idem.

PAN y 85 del PRD—, 11 más pertenecían a consejos municipales y en otros más había representantes de las fuerzas opositoras.⁹⁶

El hecho de que cerca del 10 por ciento de los municipios fueran controlados por partidos de la oposición puso de manifiesto ante la opinión pública las carencias y arbitrariedades que siempre callaron los alcaldes y regidores del PRI durante décadas enteras.

Sin duda, a lo largo del periodo salinista, el municipio se convirtió en el escenario para dar paso a la alternancia del poder y la búsqueda del inicio de la transición a la democracia, pese a las trabas del poder central en su afán por retardar la transición democrática.

Básicamente, la problemática detectada en la vida municipal durante el periodo 1989-1994 puede sintetizarse en dos vertientes: por un lado, la demanda de mayores recursos para enfrentar las demandas sociales y encarar el desarrollo de sus comunidades; y por otro lado, un reclamo permanente de autonomía donde los poderes a nivel estatal y federal respeten las competencias y atribuciones locales.

Asimismo, sin perder de vista la diversidad municipal del país, porque "nunca será lo mismo el gobierno de las grandes ciudades que el de los pequeños poblados rurales. De modo que tampoco sería razonable imponer métodos homogéneos para realidades tan distanciadas"⁹⁷ se observan limitaciones jurídicas, políticas y administrativas.

⁹⁶Ibid, p. 247.

⁹⁷Mauricio Merino, "Acerca del Federalismo y los municipios", *La Jornada*, p. 10.

Las jurídicas apuntan a que el Artículo 115 de la Constitución es insuficiente para englobar dicha diversidad municipal. Pareciera que la estructura jurídica federal es muy concreta en asuntos y definiciones del gobierno central, pero poco precisa cuando se trata del orden jurídico de los estados y municipios.

Las limitaciones políticas tienen que ver con la manipulación de las elecciones locales, el caciquismo, la violencia, los conflictos regionales y aun los nacionales que afectan la vida municipal, la existencia de tradiciones indígenas de poder que chocan con la concepción política moderna, las pugnas electorales y, en muchos casos, la cerrazón del camino hacia la transición democrática.

En cuanto a las limitaciones de la administración pública es evidente la falta de capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales, lo cual se traduce en abusos, yerros, corrupción y negligencia de los gobiernos locales para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. En suma, la administración municipal se burocratiza en extremo y deja de ser eficiente.

Habría que agregar que pese a los avances del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, subsistieron distorsiones ya que los criterios utilizados para determinar las participaciones con base a la actividad económica, no siempre fueron los más adecuados porque consideraron únicamente algunos impuestos indirectos.

También es importante destacar que los mecanismos para asignar y hacer llegar los recursos a los municipios no siempre fueron los más eficientes, ya que los criterios de asignación fueron determinados desde el centro sin tomar en cuenta la opinión de los gobiernos locales que están más compenetrados de sus necesidades y demandas.

3.2 El Federalismo

El federalismo mexicano tiene profundas raíces en nuestra historia, las cuales se conjugan, al despuntar el siglo XIX, con las aspiraciones de independencia y con la lucha por la soberanía nacional. Las primeras definiciones de federalismo las encontramos en el Congreso Constituyente de 1823-1824, que desembocan en la adopción de una República Representativa Popular y Federal como forma de gobierno, tal como se consigna en la Constitución de 1824.

De acuerdo con el presidente del Congreso Constituyente de esos años, establecer un régimen federal otorgaría a cada pueblo "(...) leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias".⁹⁸ Como señaló el diputado Alejandro Carpio durante las sesiones del Congreso "(...) la soberanía no puede residir en los estados distributivamente, sino en toda la Nación; con plena conciencia en lo que debería ser el orden federal que estaba creando".⁹⁹

De manera similar a la Carta Magna de 1824, la Constitución de 1857 reafirmaría el sistema federal con el que se iba a regir el país. Bien advirtió Benito Juárez que "(...) el ingenioso mecanismo del sistema federal estaba creado por los hombres de la ley y de los principios y que no se presta para justificar los avances de quienes quieren gobernar con voluntad despótica".¹⁰⁰

⁹⁸Esta cita y las dos siguientes fueron tomadas de los paneles explicativos de la exposición "El Federalismo Mexicano", organizada por la Secretaría de Gobernación en el Archivo General de la Nación, durante el mes de julio de 1995.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Idem.

Finalmente, la revolución social de 1910 lograría consolidar el federalismo en la Constitución de 1917, específicamente en el Artículo 40 que señala lo siguiente: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal",¹⁰¹ principio vigente hasta nuestros días.

A decir de Mauricio Merino, "nuestro federalismo no nació como un pacto civilizado entre iguales, sino como el recurso disponible para evitar un conflicto que amenazaba la integridad del país. No se derivó de un acuerdo entre estados independientes en busca de un orden provechoso para todas las partes, sino de un arreglo salomónico entre dos tiempos históricos: el que se había arraigado durante los años de la Colonia, y el que emergía con la Independencia".¹⁰²

Agrega que fue un federalismo *ad hoc*, que intentó aplacar las tensiones entre los excesos cometidos por un centro político que ya pesaba en extremo, y los gritos libertarios de las provincias emancipadas. Pero no pudo: la combinación de las formas federales con las costumbres y los privilegios centrales produjo normas y prácticas abiertamente contradictorias, que nunca pudieron resolverse del todo. De modo que las soluciones parciales de 1823-24 se convirtieron, a la postre, en las nuevas dificultades del resto del siglo y en la herencia de tensiones y conflictos que pesa hasta nuestros días.¹⁰³

Desde esta perspectiva, Merino enfatiza que la historia de nuestro país se somete a tres tensiones derivadas del precario arreglo político que hizo nacer al país: la contienda por el poder entre los grupos centrales y los caudillos-caciques-generales-gobernadores de los estados; la tensión entre esos líderes regionales y los gobiernos locales, que siempre prefirieron aliarse con el centro para mitigar el

¹⁰¹ Roberto Ortega Lomelín, *Op. cit.*, p. 8

¹⁰² Mauricio Merino, "Hacia la (re)construcción del federalismo", *nexus*, p. 15.

¹⁰³ *Idem.*

dominio excesivo de sus propios caudillos; y las dificultades planteadas a todo el gobierno, en cualquiera de sus niveles, por una sociedad más bien distante de las luchas internas por el poder, pero siempre dispuesta a reclamar respuestas a sus demandas puntuales de modo más o menos violento, o más o menos corporativo.

104

Merino remata diciendo que nada de eso ha cambiado: el federalismo de nuestros días sigue siendo fuente de conflicto entre el gobierno de la República y los gobernadores, de éstos con los presidentes municipales, y de todos con una sociedad que sigue reclamando respuestas. 105

Evidentemente, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari intentó dar un paso hacia adelante en materia de federalismo, sin embargo, los hechos lo obligaron a dar dos pasos hacia atrás centralizando el poder y olvidándose del desarrollo de las regiones en aras de su política neoliberal que reclamaba un presidencialismo autoritario ajeno al avance democrático.

Ahora bien, es innegable que el federalismo y el municipalismo son la base para el desarrollo que alienta una mayor autonomía local, "pues tiene vida en sus propios procesos sociales, en su vigor económico y en la entidad cultural de las comunidades". 106

Asimismo, el federalismo es el conductor de estrategias para combatir desigualdades o asimetrías, redistribuir recursos, fortalecer la capacidad local, activar la participación social y modernizar las instituciones políticas. Visto así, el federalismo constituye una fórmula orientadora en los procesos económicos y políti

¹⁰⁴idem.

¹⁰⁵idem.

¹⁰⁶Roberto Ortega Lomelín, Op. cit., p. 8

cos". 107

En el ámbito de la administración pública, Ortega Lomelín señala que el federalismo pone un especial acento en fórmulas para desconcentrar la administración, transferir el uso de facultades, recursos y programas del nivel central o federal al local, estatal y municipal". 108

Durante la reforma del Estado emprendida por Salinas de Gortari se concibió un tipo de federalismo "cooperativo", basado en principios de corresponsabilidad, solidaridad y equidad, "que no sólo incide en la relación entre los poderes federales y locales para reformar la estructura política de la Unión, sino impacta en las bases materiales y sociales del progreso territorial, en las prácticas del Estado y en sus relaciones con la sociedad". 109

Este federalismo "cooperativo" se enfocó hacia la educación pública, la defensa de los derechos humanos, en la transformación del agro a través de la reforma la Artículo 27 Constitucional, la renovación del Senado de la República, la reforma a la organización política del Distrito Federal y en la coordinación entre las diferentes esferas de gobierno.

Sin embargo, en este apartado hay que reconocer una realidad: un país tan grande, multicultural y pluriétnico no puede ser gobernado por una sola instancia y bajo un mismo criterio. El Estado no puede resolverlo todo: "Cuando lo pretendió, nunca lo hizo. Pero pudo regular, facilitar y hacer contrapeso entre los intereses y las demandas sociales. Puede apoyar las soluciones alternativas que, desde los ámbitos locales la gente busca para sus diversas necesidades. Pude propiciar un auténtico federalismo y con recursos para promover el desarrollo" 110

107 Idem.

108 Idem.

109 Ibid., p. 44

110 Julieta Campos, Op. cit., pp. 17-18.

No obstante, aun cuando el PRI-gobierno ha tenido que respetar algunas estructuras políticas regionales y mantener ciertos márgenes de maniobra en los gobiernos locales, ha funcionado como aparato centralizado que impide el auténtico federalismo.

Tampoco basta repartir recursos para decir que se ejerce el federalismo. "En el pasado reciente, reformas constitucionales y los llamados Convenios Únicos de Desarrollo entre el poder central y los estados pudieron descentralizar en alguna medida escasa la distribución de recursos y competencias. Pero eso no hace a un federalismo. Hay sistemas unitarios con una distribución de recursos y competencias menos centralizada que la mexicana, y eso no los hace federales".

111

Las dependencias federales y el Programa Nacional de Solidaridad entregaron recursos a los gobiernos estatales y municipales, pero la autenticidad de un federalismo "no se mide por la distribución de los recursos fiscales. (...) De nada sirve descentralizar un régimen fiscal si quien manda en última instancia es el poder central". 112

Ante este fenómeno surge la necesidad de establecer un nuevo pacto con los municipios, "no sólo pasa por la necesidad de desconcentrar recursos, sino por la urgencia de terminar con la debilidad institucional que golpea la autonomía del municipio; se habla mucho de ella pero todo el sistema político está estructurado para impedirla. Por eso, un nuevo pacto federal con los municipios cruza la política social, la política económica y la relación del centro con las regiones, el federalismo y por supuesto, la correlación de fuerzas a partir de los cambios más amplios en el

111 Alfonso Lujambio, "Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición democrática en México", en: Alicia Hernández Juárez, Op. cit., p. 96.

112 Ibid., p. 97.

sistema político".¹¹³

Una reforma política del Estado deberá considerar, entonces, la vinculación entre el gobierno y las entidades federativas, especialmente en lo que se refiere a la coordinación fiscal, la renovación municipal, e incluso, la reforma del Distrito Federal si se quiere llevar a cabo una verdadera transformación de la realidad política, económica y social que en las últimas décadas ha agobiado al pueblo de México.

3.3 La participación social

En boca de los políticos del salinato, la participación social se convirtió en sinónimo de "acarreo", de relaciones de clientelismo, en especial cuando se acercaban las elecciones, ya sea a nivel municipal, estatal o federal.

Pero de la participación social que nos interesa hablar, y la cual estuvo ausente en la mayoría de los casos durante el sexenio que estudiamos, consiste en la expresión más directa de la concreción de la soberanía del pueblo. Por ello, "la participación social en la gestión pública municipal y en el ejercicio del poder local, es una cuestión central y profunda."¹¹⁴

También es importante señalar que el asumir el *status* de ciudadano significa reclamar el derecho de participar en los asuntos de interés general para la comunidad, así como asumir la obligación de intervenir y colaborar en las acciones

113 Alberto Nassif, "Municipio y transición política: una pareja en formación", en: Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal*, p. 218.

114 Rocío Lombera González, "La participación social en el ejercicio de gobierno y en la construcción de poder local", en Ifigenia Martínez, *Op. cit.*, p. 335.

que promuevan el bienestar social. 115

La verdadera participación ciudadana se manifiesta en su capacidad de influir en la agenda del gobierno municipal; en definir cuáles son los problemas comunes a atacar y las prioridades colectivas a las que se debe dar respuesta en el menor plazo posible.

Del mismo modo, la participación ciudadana se observa en su capacidad de influir en la decisión del gobierno municipal, cuáles han de ser las políticas, los programas y las acciones para resolver los problemas.

Con esto no se quiere decir que la participación social sea la panacea para resolver los problemas sociales, pero sin duda representa una corriente poderosa para hacer efectivas las expectativas de buen gobierno y buena sociedad.¹¹⁶

En opinión de Fernando Arruti Hernández¹¹⁷, el auge y el entusiasmo por la práctica municipalista durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, desaparecieron en el de Carlos Salinas de Gortari.

Sobre este fenómeno, Arruti advierte que "aparte de la sospecha de que el Programa Nacional de Solidaridad sustituyó; e incluso vulneró, al municipalismo, existen evidencias de que en toda América Latina decayeron los esfuerzos por fortalecer al municipio. Los programas contra la pobreza, auspiciados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo fueron manejados directamente por el gobierno federal y aplicados directamente

115 Luis F. Villanueva Aguilar, "Participación ciudadana y vida municipal", en: Op. cit., p. 358.

116 Ibid., p. 363.

117 "El estado de la participación ciudadana y la participación ciudadana en el Estado", en: Op. cit., p. 31.

en las comunidades sociales sin pasar por los gobiernos municipales” 118

La construcción del nuevo municipio mexicano debe recuperar, reconocer, valorar y proyectar viejas y nuevas prácticas sociales y ciudadanas que desmantelen el centralismo agobiante que ejerció el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

En este sentido, las autoridades estatales y municipales fueron excluidas, en los hechos, de una gran cantidad de decisiones. Además, el centralismo generó también, pese a los intentos de Pronasol, desequilibrios regionales e intrarregionales muy severos, producto de una falta de política regional clara y de criterios adecuados de distribución de los recursos y compensación de las desventajas. 119

Una clara muestra del fracaso de Pronasol fue su vertical relación con los municipios y la encubierta “participación social” en Chiapas. El 1° de enero de 1994 la rebelión de los indígenas sureños irrumpió al grito de autonomía para sus pueblos y étnias. “La consigna fue asumida por los 11 millones de indígenas del país pertenecientes a más de 50 étnias. Reclamaban que sus pueblos tengan capacidad de autogobierno y facultades municipales”. 120

El reclamo de autonomía municipal por parte de las comunidades es una manera de reaccionar contra la crisis económica y política que nos agobia. Frente a la dependencia que impone el libre mercado, las comunidades están obligadas a buscar su autonomía real para defenderse contra la crisis.

118 Ibid.

119 Rocio Lombera González, Op. cit., p. 347.

120 Raúl Olmedo Carranza, “Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo”, en: Op. cit., p. 33.

Con lo anterior podemos decir que si la década de los años 80 se caracterizó por la emergencia de los movimientos populares en el ámbito nacional, los 90 atestiguó la irrupción de la sociedad civil, logrando una participación social, fuera del control gubernamental, que revaloró el papel de los municipios, como espacio privilegiado para construir una democracia integral y una ciudadanía activa.

3.4 Propuestas para fortalecer la administración municipal

¿Qué hacer para que el municipio deje de ser sólo esa parte del gobierno que cobra multas y derechos de plaza, que registra niños y matrimonios, mete borrachos a la cárcel, organiza ferias y nunca tiene dinero?

Para responder a esta pregunta, vale la pena considerar que durante el periodo presidencial salinista, la oxidada maquinaria federal volvió a arrancar con el reconocimiento de algunos triunfos electorales de la oposición y con el "incentivo descentralizador que supone la creciente competencia política en los estados".¹²¹

Así, el federalismo estimuló a todos los partidos políticos a descentralizarse en mayor o menor medida, "a seguir líneas de conducta más o menos propias en las unidades componentes, a seleccionar candidatos que respondan a los intereses y condiciones del electorado separados geográficamente e independientes",¹²² o en pocas palabras, a terminar con el partido único que se vanagloriaba de decir: "no hay más ruta que la nuestra".

¹²¹ Alfonso Lujambio, Op. Cit., p. 98.

¹²² Ibid., p. 94.

La revaloración de la bandera del federalismo en los partidos políticos de oposición y en diversos actores de la sociedad civil, junto con los escenarios políticos y económicos que convulsionaron al país durante el periodo 1988-1994, crearon las condiciones para que México pueda transitar hacia una democracia gradual, real y ordenada en el marco excluyente y polarizador del régimen presidencial del gobierno.

Esta transición hacia una democracia gradual (sistema de partidos, elecciones libres, limpias y equitativas; normas que limiten las excesivas prerrogativas de *facto* del presidente de la República; auténtica división de poderes; federalismo real; y separación del PRI respecto del gobierno y su independencia como partido) tiene que llegar, necesariamente, al municipio para que desde esa organización básica de gobierno, pueda transformar la realidad política, económica y social del país.

El proyecto neoliberal del salinismo apuntó hacia un "nuevo federalismo" donde se establecieran los mecanismos directos de dependencia económica de los estados de la Federación con los centros de poder financiero transnacional.¹²³

Por si fuera poco, este fenómeno provocó que el gobierno federal abandonara en buena parte sus obligaciones constitucionales en materia de derechos sociales, y entregara el producto de la riqueza nacional al capital foráneo y a un selecto grupo de empresarios mexicanos que llegaron a figurar en la lista de los hombres más ricos del mundo.

¹²³ Felipe Garrido, "¿Hacia un nuevo federalismo?", *La Jornada*, 17 de noviembre de 1995, sección El país, p. 20.

Ante esta situación , es necesario impulsar el fortalecimiento de la vida municipal a través de una serie de mecanismos que a continuación se enumeran:

1) Proponer una nueva Ley de Coordinación Fiscal, la cual, hasta el momento, confiere un 80 por ciento de los recursos fiscales a la Federación, un 15 por ciento por los estados y sólo el cinco por ciento a los municipios. La nueva proporción otorgaría un 40 por ciento a los estados, a los municipios un 30 por ciento, y el resto a la Federación.

2) Desarrollar una planeación regional que se fundamente en la participación de los municipios, en coordinación con los estados y la Federación.

3) Fortalecer a los gobiernos municipales y alentar el seguimiento de una ciudadanía fuerte y autónoma, de tal forma que impere un gobierno democrático y una participación social dinámica, crítica y responsable.

4) Propiciar un federalismo incluyente y democrático, en el cual el municipio sea considerado en el pacto Federal.

5) Revisar y evaluar la aplicación del Artículo 115 Constitucional, así como proponer reformas al mismo y a los artículos de la Carta Magna que tienen que ver con dicho ordenamiento.

6) Promover que los gobiernos municipales puedan ejercer el derecho para iniciar o reformar leyes ante el Congreso de la Unión.

7) Garantizar que los gobiernos municipales participen en común acuerdo con las instancias federales y estatales para instrumentar las políticas dirigidas al desarrollo a nivel municipal.

8) Poner en marcha un Sistema Nacional de Capacitación, en el cual se subsane la baja calificación de los servidores públicos locales para asumir sus responsabilidades ante la ciudadanía.

9) Instrumentar una red de información municipal que sirva para realizar una mejor planeación e intercambio sobre la viabilidad de los programas municipales en diversas regiones.

10) Impulsar una reforma del Estado que haga del municipio un espacio estratégico para promover el ejercicio democrático que articule la visa social, económica y política de la población.

Conclusiones

I

El centralismo le ha quitado al municipio la capacidad y los recursos para dar respuesta a las demandas y necesidades de sus gobernados.

II

La administración pública federal ha ido cubriendo todas y cada una de las esferas de la sociedad, truncando la participación municipal en sus responsabilidades con sus gobernados.

III

El Artículo 115 Constitucional debe sujetarse, para su correcta aplicación, a un análisis y una evaluación en los cuales se propongan reformas al mismo y a los artículos relacionados con dicho ordenamiento.

IV

El Plan Nacional de Desarrollo propuesto por Carlos Salinas de Gortari no pudo resolver la dependencia creciente entre los estados y municipios de las participaciones en ingresos federales; se evidenció un deficiente esquema de coordinación en materia de gasto público entre los tres niveles de gobierno; falta de correspondencia entre las responsabilidades y necesidades en la distribución de participaciones en los ingresos federales.

V

Los municipios sólo tuvieron acceso al cuatro por ciento de la recaudación fiscal, cifra que fue insuficiente para detener el deterioro de los servicios públicos y el estancamiento de cualquier plan de desarrollo social.

VI

Frente a la alternancia política a nivel municipal y estatal en algunas regiones del país, el gobierno salinista respondió con políticas centralistas, manejo indiscriminado del Pronasol, procesos electorales poco transparentes y el aplazamiento de la transición democrática.

VII

El Sistema Nacional de Planeación se convirtió en un instrumento para transferir recursos del estado a diversos agentes políticos, con la finalidad de asegurar lealtades y consolidar el poder presidencial. de esta manera, la asignación de recursos se volvió aún más centralizada y politizada, dando como resultado un desastre económico y social que tuvo su máxima expresión en el famoso "error de diciembre".

VIII

Los gobiernos municipales no tuvieron una participación significativa en la elaboración de los convenios de desarrollo social.

IX

El Programa Nacional de Solidaridad no resolvió el problema de la marginación ni de la miseria de millones de mexicanos. Las obras sólo privilegiaron a un reducido número de comunidades, pero no dieron respuesta integral a las demandas de una sociedad en crisis económica.

X

El Pronasol, lejos de beneficiar a los municipios, se convirtió en el paliativo al empobrecimiento que provocó la política económica, un programa selectivo para los pobres y en un programa compensatorio basado en el clientelismo y en el aseguramiento de votos para el partido oficial.

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

XI

Uno de los mayores fracasos de Solidaridad se dio en Chiapas, entidad donde el gobierno federal destinó mayores recursos que, paradójicamente no detuvieron el surgimiento del movimiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 1 de enero de 1994.

XII

El arribo de la oposición al gobierno municipal, cerca del 10 por ciento durante el periodo de salinas, puso de manifiesto ante la opinión pública las carencias y arbitrariedades que siempre callaron los alcaldes priístas.

XIII

El gobierno salinista intentó dar un paso adelante en materia de federalismo, pero los hechos lo obligaron a dar dos pasos hacia atrás centralizando el poder y olvidándose del desarrollo regional en aras de una política económica neoliberal que reclamaba un presidencialismo autoritario.

XIV

El fortalecimiento de la vida municipal sólo será posible en la medida en que se consoliden la transición democrática y la reforma del Estado para devolver al municipio su poder y autonomía como espacio de expresión política local que contrarreste los efectos del centralismo.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Barragán, Barragán, José, *Introducción al federalismo*, México, UNAM, 1978.
- 2.- Bavaresco de Prieto, Aurora, *Las técnicas de la investigación*, Cincinnati, Ohio, South-Western, 1979.
- 3.- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1982.
- 4.- Campos, Julieta, *¿Qué hacemos con los pobres?*, México, Aguilar, 1995.
- 5.- Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, México, Limusa, 1986.
- 6.- Cázares Acosta, Daniel, et. al., *El municipio en México*, México, AGN-CNDM-SG, 1996.
- 7.- Centro Nacional de Estudios Municipales, *El desafío municipal*, Núm. 1, México, SG.
- 8.- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *Programa Nacional de Solidaridad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- 9.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1992.
- 10.- Coordinación Nacional del Programa Nacional de Solidaridad, *La Solidaridad en el desarrollo nacional*, México, 1992.
- 11.- Córdova, Arnoldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1986.
- 12.- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1980.
- 13.- González Pedrero, Enrique, *Por una democracia de carne y hueso*, México, Océano, 1988.
- 14.- Hernández Chávez, Alicia (coordinadora), *Presidencialismo y Sistema Político en México y Estados Unidos*, México, Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1994.
- 15.- Hernández Cázares, Laura, Christen, María, et. al., *Técnicas actuales de investigación documental*, México, Trillas-UAM, segunda reimpresión, 1992.

- 16.- INAP-Banobras, *La Administración Estatal y Municipal de México*, México, INAP, 1992.
- 17.- Merino, Mauricio (coordinador), *En busca de la democracia municipal*, México, Colegio de México, 1994.
- 18.- Ochoa Campos Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1979.
- 19.- Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y municipio*, México, FCE, 1994.
- 20.- Ortiz Wadgymar, Arturo, *Política Económica de México 1982-1995. Los sexenios neoliberales*. México, Editorial Nuestro Tiempo, 5a. 1996.
- 21.- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, PEF, 1995.
- 22.- Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, tomo I, Los orígenes, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- 23.- Rousseau, Isabelle, *Modernidad con pies de barro, 1988-1994*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1995.
- 24.- Ruiz Massieu, Mario, *Elementos jurídico-histórico del municipio mexicano*, México, UNAM, 1987.
- 25.- Salinas de Gortari, Carlos, *I Informes de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.
- 26.- Salinas de Gortari, Carlos, *II Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1990,
- 27.- Salinas de Gortari, Carlos, *III Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1991.
- 28.- Salinas de Gortari, Carlos, *IV Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1992.
- 29.- Salinas de Gortari, Carlos, *V Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1993.
- 30.- Salinas de Gortari, Carlos, *VI Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1994.
- 31.- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)*, México, 1989.

32.- Vázquez, Héctor, *El nuevo municipio mexicano*, México, SEP, col. Foro 2000, 1986.

33.- Zaid, Gabriel, *Hacen falta empresarios creadores de empresarios*, México, Océano, 1993.

HEMEROGRAFÍA

1.- Acosta Córdova, Carlos, "El gobierno de Zedillo no sabe qué con Pronasol", *Proceso*, no. 966, p. 42, 8 de mayo de 1995.

2.- Aziz Nassif, Alberto, "Un alcalde pionero", *La Jornada*, primera plana, 11 de abril de 1995.

3.- Calva, José Luis, "Reforma neoliberal y Revolución Mexicana", *El Universal*, p. 7, primera sección, 17 de julio de 1995

4.- Camargo, Jorge, "Iniciativa para reestructurar el federalismo económico", en: *El Universal*, primera plana, 17 de abril de 1995.

5.- Camargo, Jorge, "Critican propuesta de Zedillo sobre Federalismo", *El Universal*, p. 14, primera sección, 30 de marzo de 1995.

6.- Carrasco Licea, Rosalba, "Del Consejo Asesor Fiscal y Dogmas de la Fe", en: *La Jornada*, suplemento especial, p. 47, 27 de marzo de 1995.

7.- Cisneros Sosa, Armando, "Nuevas leyes para el Federalismo", *La Jornada*, sección El País, p. 25, 7 de abril de 1995.

8.- Cuellar, Mireya, "Transición democrática pactada y sin extremos, plantean políticos e intelectuales", *La Jornada*, primera plana, 17 de agosto de 1995.

9.- Enciso, Angélica, "Dos años de plazo para la descentralización en la Sedesol", *La Jornada*, sección El país, p. 13, 17 de agosto de 1995.

10.- Flores Olea, Víctor, "La transición: necesidades y contradicciones", *La Jornada*, primera plana, 13 de agosto de 1995.

11.- Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, "Compromisos para un Auténtico Federalismo", *La Jornada*, suplemento especial, pp. 38-39, 5 de abril de 1995.

32.- Vázquez, Héctor, *El nuevo municipio mexicano*, México, SEP, col. Foro 2000, 1986.

33.- Zaid, Gabriel, *Hacen falta empresarios creadores de empresarios*, México, Océano, 1993.

HEMEROGRAFÍA

1.- Acosta Córdova, Carlos, "El gobierno de Zedillo no sabe qué con Pronasol", *Proceso*, no. 966, p. 42, 8 de mayo de 1995.

2.- Aziz Nassif, Alberto, "Un alcalde pionero", *La Jornada*, primera plana, 11 de abril de 1995.

3.- Calva, José Luis, "Reforma neoliberal y Revolución Mexicana", *El Universal*, p. 7, primera sección, 17 de julio de 1995

4.- Camargo, Jorge, "Iniciativa para reestructurar el federalismo económico", en: *El Universal*, primera plana, 17 de abril de 1995.

5.- Camargo, Jorge, "Critican propuesta de Zedillo sobre Federalismo", *El Universal*, p. 14, primera sección, 30 de marzo de 1995.

6.- Carrasco Licea, Rosalba, "Del Consejo Asesor Fiscal y Dogmas de la Fe", en: *La Jornada*, suplemento especial, p. 47, 27 de marzo de 1995.

7.- Cisneros Sosa, Armando, "Nuevas leyes para el Federalismo", *La Jornada*, sección El País, p. 25, 7 de abril de 1995.

8.- Cuellar, Mireya, "Transición democrática pactada y sin extremos, plantean políticos e intelectuales", *La Jornada*, primera plana, 17 de agosto de 1995.

9.- Enciso, Angélica, "Dos años de plazo para la descentralización en la Sedesol", *La Jornada*, sección El país, p. 13, 17 de agosto de 1995.

10.- Flores Olea, Víctor, "La transición: necesidades y contradicciones", *La Jornada*, primera plana, 13 de agosto de 1995.

11.- Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, "Compromisos para un Auténtico Federalismo", *La Jornada*, suplemento especial, pp. 38-39, 5 de abril de 1995.

- 12.- Fox Quezada, Vicente, "Municipios fuertes, esencia del federalismo", *El Universal*, p. 7 primera sección, 17 de junio de 1995.
- 13.- Fox Quezada, Vicente, "Hacia un federalismo activo", *El Universal*, p. 7, primera sección, 21 de agosto de 1995.
- 14.- Garrido, Luis Javier, "¿Hacia un nuevo federalismo?", *La Jornada*, sección El país, p. 20, 17 de noviembre de 1995.
- 15.- González, Roberto, "Asciende a 26 mil millones la deuda de los estados y municipios", *La Jornada*, sección La Capital, p. 48, 14 de julio de 1995.
- 16.- Járquez, Antonio, "Solidaridad fue una buena idea, prostituida por Salinas; Zedillo, de plano se olvidó de los pobres: Denise Dresser", en *Proceso*, Número 1124, 17 de mayo de 1998, pp. 11-14.
- 17.- Labastida, Horacio, "La reforma del Estado", *La Jornada*, sección El país, p. 5, 10 de septiembre de 1995.
- 18.- Lomas, Emilio, "Se compromete Zedillo a dar la batalla contra el centralismo", *La Jornada*, sección El país, p. 3, 30 de marzo de 1995.
- 19.- Martínez, Uriel, "Es irónico hablar de soberanía ante partidas federales simbólicas", *La Jornada*, sección El país, p. 26, 26 de abril de 1995.
- 20.- Merino, Mauricio, "Acerca del federalismo y los municipios I", *La Jornada*, sección El país, p. 10, 30 de marzo de 1995.
- 21.- Merino, Mauricio, "Acerca del federalismo y los municipios II", *La Jornada*, sección El país, p. 13, 31 de marzo de 1995.
- 22.- Merino, Mauricio, "La paz mediante los municipios", *La Jornada*, sección El país, p. 10, 27 de abril de 1995.
- 23.- Mondragón, Alejandro, "Podrían manejar impuestos federales, estados y municipios: Noyola", *El Universal*, primera plana, 20 de abril de 1995.
- 23.- Ovalle Fernández, Ignacio, "Federalismo", *La Jornada*, sección El país, p. 21, 5 de abril de 1995.
- 24.- Pipitone, Ugo, "Neoliberalismo", *La Jornada*, sección El país, p. 43, 9 de abril de 1996.
- 25.- Rodríguez, Ruth, "Cometió errores el Pronasol pero se corrigieron: Rojas", *El Universal*, primera plana, 7 de julio de 1995.

- 26.- Rodríguez, Ruth, "Nada resolvió Pronasol; ni marginación ni miseria: Del Val", *El Universal*, primera plana, 31 de julio de 1995.
- 27.- Rodríguez, Ruth, "Rojas: fijaron las comunidades sus prioridades", *El Universal*, primera plana, 3 de agosto de 1995.
- 28.- Romero, Ismael, "Presentará proyecto el PAN para el nuevo federalismo", *La Jornada*, sección El país, p. 15, 26 de marzo de 1995.
- 29.- Torres. Clara, "Federalismo", *Reforma*, primera plana, 1 de enero de 1996.
- 30.- Ugalde, Luis Carlos, "Reforma política contaminada", *El Financiero*, p. 40, 19 de febrero de 1996.
- 31.- Ureña, José, "Se queda el gobierno federal con casi el 80 por ciento de la recaudación", *La Jornada*, primera plana, 27 de marzo de 1995.
- 32.- Woldemberg, José, "Transición y actores", *La Jornada*, primera plana, 15 de agosto de 1995.
- 33.- Zaldúa, Josexto, "Propone Ruffo crear asamblea de gobernadores", en: *La Jornada*, sección El país, p. 24, 31 de marzo de 1995.
- 34.- Zedillo, Ernesto, "Distribución clara de recursos y funciones, base del federalismo", en: *La Jornada*, sección El país, p. 8, 30 de marzo de 1995.