

00761

2g.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO



**ANALISIS JURIDICO-CONSTITUCIONAL DEL
REGIMEN DE GOBIERNO FEDERAL MEXICANO
EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE MAESTRO EN DERECHO PRESENTA**

SAMUEL ALAPIZCO JIMENEZ

BAJO LA DIRECCION DE

DR. ARMANDO SOTO FLORES

1999

**TESIS CON
FALSA ORIGIN**

27 1090



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.

**ANALISIS JURIDICO-CONSTITUCIONAL DEL
REGIMEN DE GOBIERNO FEDERAL MEXICANO
EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO**

INDICE

	Página
INTRODUCCION	7
1. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	8
1.1. General	9
1.2. Específicos	9
2. JUSTIFICACION	10
3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
4. METODOLOGIA	12
5. HIPOTESIS	13
PRIMERA PARTE	18
CAPITULO I.- ANALISIS DE LA TEMATICA TRATADA EN LAS INICIATIVAS PROPUESTAS A NIVEL DE CADA PARTIDO POLITICO RESPECTO A LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO	21
1. OBJETIVO	24
2. ALCANCES Y LIMITACIONES	24
3. ADVERTENCIA METODOLOGICA	25

	Página
4. TEMATICA TRATADA EN LAS INICIATIVAS PROPUESTAS A NIVEL DE CADA PARTIDO POLITICO.	26
5. UBICACION DE LAS PROPUESTAS PLANTEADAS POR LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL MARCO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	39
6. VISIONES DE CADA PARTIDO POLITICO PARA LOS CAMBIOS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	43
7. COINCIDENCIAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS PARA LA MODIFICACION DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.	51
8. ARGUMENTACIONES DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL Y DEL SECRETARIO DE GOBERNACION RESPECTO A LA REFORMA DEL ESTADO	53
9. PROPUESTA Y MARCO DE ACCION PARA LOS PARTIDOS POLITICOS RESPECTO A LA REFORMA DEL ESTADO	54
10. ESCENARIOS PREVISIBLES PARA LA REFORMA DEL ESTADO	60

	Página
CAPITULO II	69
LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO: IMPLICACIONES EN LA FORMA DE GOBIERNO FEDERAL	
1. OBJETIVO	72
2. ASPECTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS DE LA REFORMA DEL ESTADO	72
3. MODELOS DE REFORMA DEL ESTADO	73
4. LA REFORMA JURIDICO-CONSTITUCIONAL DEL ESTADO EN MEXICO	75
5. PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000	82
6. ASPECTOS CLAVE DE LA ESTRATEGIA DE REFORMA DEL ESTADO	93
7. CONSIDERACIONES DE LA REFORMA DEL ESTADO 1988-1998	94
8. IMPLICACIONES DE LA REFORMA JURIDICO CONSTITUCIONAL EN LA FORMA DE GOBIERNO FEDERAL MEXICANA.	97
SEGUNDA PARTE	101
CAPITULO III	104
ANALISIS DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VINCULADOS CON EL FEDERALISMO Y LOS GOBIERNOS LOCALES EN MEXICO.	

	Página
1. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VINCULADOS CON EL FEDERALISMO Y LOS GOBIERNOS LOCALES	110
2. BASES CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO: EL FEDERALISMO DUAL MEXICANO	114
3. FACULTADES DE LA FEDERACION	121
4. FACULTADES DE LOS ESTADOS FEDERADOS	122
5. LA CONCURRENCIA ENTRE ORDENES DE GOBIERNO	124
6. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y SU MARCO JURIDICO NORMATIVO	125
CAPITULO IV	140
PROPUESTA DE REFORMA JURIDICO- CONSTITUCIONAL PARA CONSOLIDAR EL FEDERALISMO EN MEXICO. (ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL)	
1. LAS VERTIENTES DEL FEDERALISMO	142
2. CONCURRENCIA DE FACULTADES ENTRE LOS ORDENES DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.	152
3. PROPUESTA DE MODIFICACION AL ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL	156

	Página
4. ESTADOS Y MUNICIPIOS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES	173
5. PROSPECTIVA DEL FEDERALISMO MEXICANO	176
CONCLUSION	182
BIBLIOGRAFIA	193
ANEXOS	206

INTRODUCCION

El federalismo en México ha sido objeto de análisis y discusión en los últimos años por todos los sectores y corrientes ideológicas de nuestro país. Por tanto, si bien se reconoce como una expectativa de todos los mexicanos y en consecuencia se constituye en un propósito que tiene la urgente necesidad de fortalecerse en un proceso de consolidación permanente y hacerlo concreto en la vida práctica, también, para este caso particular, se consideró como línea de investigación académica para el desarrollo de este trabajo de tesis, que para la obtención del grado académico de maestría en el área del derecho, se presenta a continuación.

Las principales características institucionales y políticas de esta forma de gobierno, tienen su origen en los planteamientos y debates que tuvieron lugar al inicio de la vida independiente de México y que buscaron definir cuál debía ser la organización política que garantizara la soberanía y la integridad territorial del Estado mexicano naciente, así como un gobierno estable y eficaz en el cumplimiento de sus funciones públicas.

Por otra parte, la reforma del Estado como esquema y categoría de análisis implica una concepción integral. Esto es, a partir de cinco aspectos fundamentales que se complementan entre sí, y que conforman la denominada reforma de carácter integral.

En este trabajo de tesis, que no tiene otros fines más que los puramente académicos, se presenta una propuesta que pretende ser desarrollada a partir de las dos categorías de análisis arriba señaladas. De antemano, reconocemos que federalismo y Reforma del Estado son temas de actualidad, ya que se encuentran permanentemente en la agenda pública y que por tanto, son sujetos de análisis y discusión permanente.

Esta línea de investigación, centra su interés en el análisis y reflexión del tema objeto de estudio, visto bajo la perspectiva, jurídico normativa de corte legislativo, que incluye los aspectos constitucionales y tangencialmente se abordarán las implicaciones de los aspectos políticos, económicos y administrativos, como complemento, más no como propósito central.

Sin embargo, el foco de atención fue particularmente el aspecto jurídico, con el propósito de realizar el análisis de funciones, prerrogativas y atribuciones que pueden ser susceptibles de traspasar a los gobiernos locales, con el ánimo de consolidar el federalismo como sistema de gobierno en México.

1. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

Los propósitos centrales que animan el desarrollo de la presente investigación, parten de dos supuestos: el primero, señala que el federalismo es un atributo jurídico constitucional de la forma de

gobierno, que se encuentra en un proceso permanente de consolidación en México; y el segundo, establece que el federalismo mexicano requiere de modificaciones en el texto constitucional para distribuir competencias, prerrogativas y funciones a los gobiernos locales.

Así mismo, la acción de reformar al Estado no es una tarea fácil, pero como categoría de análisis académico, puede ser considerada para efectuar algunas propuestas sobre el particular. En ese sentido, la Reforma del Estado en el marco del federalismo, implica analizar y proponer modificaciones o cambios substanciales a los tres Poderes de la Unión con el propósito de buscar el equilibrio del poder público. En este marco se dan los objetivos, general y específicos siguientes:

1.1 General

Derivado de los supuestos anteriores, el presente trabajo de investigación analiza las principales implicaciones de orden jurídico, políticas y administrativas que contribuyan a consolidar el federalismo en México, mediante el análisis y reflexión del objeto de estudio mencionado, que considere, de manera integral la perspectiva de la Reforma del Estado mexicano.

1.2 Específicos

a. Analizar y reconocer las bases jurídico constitucionales del federalismo mexicano, que lo caracteriza como un tipo de federalismo orgánico.

- b. Reconocer las facultades de la federación establecidas en diversos artículos constitucionales, así como las materias en que puede legislar el Congreso de la Unión en la materia.

- c. Analizar y reconocer la concurrencia entre los órdenes de gobierno federal y estatal, con el propósito de distribuir competencias en los ámbitos comunes de la actividad intergubernamental.

- d. Analizar las principales implicaciones de orden jurídico, político, económico y administrativo que impiden el fortalecimiento del federalismo y su consecuente aproximación para su consolidación, como sistema armónico de gobierno, que busca la distribución de competencias, facultades y prerrogativas hacia las entidades federadas.

2. JUSTIFICACION

Desarrollar un trabajo de investigación sobre el federalismo considerando particularmente el aspecto jurídico constitucional presupone que es indispensable fortalecer el pacto de la unión mediante una revisión de las facultades de la federación, los estados y los municipios, para consolidar ésta forma de gobierno y que sea más acorde con los recientes avances tecnológicos, políticos, jurídicos, económicos y sociales, tanto nacionales como las derivadas del proceso de globalización.

Asimismo, el fortalecimiento del federalismo, supone de inmediato una decisión descentralizadora del poder político y de la riqueza económica, que haga factible un desenvolvimiento armónico y una mayor equidad, descentralizando las funciones en los ámbitos pertinentes de decisión en el país, sin trastocar la esencia misma del sistema federal, por cuanto a la división y equilibrio de poderes.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El federalismo, en el marco de la Reforma del Estado, como objeto de estudio implica varias correlaciones, entre las que podríamos citar, a manera de cuestionamientos, las siguientes: ¿cuentan los gobiernos locales, estatales y municipales, con la infraestructura necesaria (técnica, política, jurídica, económica y administrativa) para asumir nuevas funciones, facultades y/o prerrogativas?.

¿Deberá el gobierno federal iniciar de inmediato el proceso de distribución de competencias, considerando a las 31 entidades federativas en igualdad de circunstancias?; ¿Será necesario establecer en forma gradual los procesos jurídico constitucionales en la distribución de competencias ?; ¿permite el federalismo dar cabida a las demandas más apremiantes de la comunidad de hacer sentir su voz mediante el voto y dentro del marco de la ley?; ¿existen impedimentos en los tres ordenes de gobierno para la consolidación del federalismo?; ¿cuáles son los principales aspectos diferenciales

entre los procesos de federalización y/o descentralización de algunas materias del ámbito gubernamental?.

Responder a cada una de dichas interrogantes, fue el propósito central del presente trabajo de investigación. Estos cuestionamientos orientan y fortalecen la presente línea de investigación con el propósito de abrir nuevas expectativas en materia del federalismo mexicano.

El tema del federalismo mexicano es, sin prejuicio alguno, muy pertinente para los propósitos académicos que se pretenden con la presente investigación. En ese sentido, los estudios de maestría en el área del derecho, ofrecen amplias posibilidades para analizar el federalismo en el marco de la Reforma del Estado en México.

Respecto a la literatura existente sobre el particular, es preciso reconocer que el tema ha sido tratado exhaustivamente bajo las perspectivas política, administrativa, económica, fiscal y financiera. Sin embargo, desde la óptica jurídico normativa constitucional y como propuestas legislativas, existe muy poca documentación. La única que hay en este sentido, ha quedado en simples propuestas de iniciativas de reforma de preceptos constitucionales que no han logrado trascender.

4. METODOLOGIA

El método utilizado para el desarrollo de esta investigación, partió del reconocimiento histórico de la forma de gobierno federal, es decir, se utilizó la historia como método. Sin embargo, para analizar el caso concreto del federalismo mexicano, partimos de las premisas que sustenta el método de investigación-acción, también conocido como: estudio-acción, o investigación militante.

Este método consiste, en que tanto, el investigador como el objeto de estudio que interesa investigar, participan en un mismo nivel como agentes de cambio, dando la oportunidad de que puedan confrontarse casi en forma permanente, dependiendo de los tiempos, del análisis y la reflexión sobre el federalismo mexicano, para arribar a una propuesta de modificación del artículo 40 constitucional, a efecto de cambiar de un régimen de federalismo, identificado como orgánico a un régimen de federalismo cooperativo o coordinado.

Lo anterior, se presenta con el fin de efectuar los ajustes a la realidad mexicana que se pretende transformar y que pueda servir para orientar los programas de acción que se desarrollarán como consecuencia del aspecto legislativo actual y la propuesta para consolidar el federalismo mexicano.

5. HIPOTESIS

El análisis y reflexión desarrollado en la presente investigación, que incluye elementos jurídicos, normativos y constitucionales, permitirá

contribuir, con una propuesta de modificación del artículo 40 constitucional, a la consolidación del federalismo en México, en la medida que se logre definir, establecer e instrumentar en un paquete, las reformas de algunos preceptos constitucionales que tienen como objetivo la distribución de competencias para los órdenes de gobierno local

Adicionalmente, se considera indispensable que la federación descentralice a los estados y municipios las funciones instrumentales, operativas y de acción inmediata con la ciudadanía y que se reserve las de carácter estratégico, normativas y de visión de largo alcance.

La presente investigación cuenta con elementos de sustento para efectuar y analizar las principales implicaciones de orden jurídico, políticas y administrativas, que contribuyan a clarificar y en su caso, fortalecer el federalismo en México.

Dicha investigación, ofrece una propuesta de reforma del texto relativo al artículo 40 constitucional, que permitirá afianzar el régimen de gobierno federal mexicano, con el propósito de contribuir a la distribución y equilibrio de competencias entre los tres ordenes de gobierno.

Para lograr lo anterior, se analizaron las bases jurídico constitucionales del federalismo mexicano, reconociendo con ello las facultades que posee la federación, contenidas en diversos artículos constitucionales, y el establecimiento de ciertas prohibiciones a los estados federados, en aspectos políticos, económicos y tributarios.

Adicionalmente, la investigación busca analizar las facultades de los estados de la federación, con el propósito de reconocer la capacidad de éstos para asumir nuevas atribuciones; analizando para ello la concurrencia entre los órdenes de gobierno federal y estatal, con el fin de distribuir competencias en los ámbitos comunes de la actividad intergubernamental.

Este trabajo de tesis esta conformado por cuatro capítulos sistematizados en dos partes. En la primera de ellas, se analiza la temática de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados por los diputados de los diversos partidos políticos, durante el primer año lectivo de la LVII Legislatura, como variable de presión para la reforma del estado y como estas incidirían en la forma de gobierno. Así, en el primer capítulo se desarrolla el análisis de la congruencia de las iniciativas presentadas; en el capítulo segundo se analiza y reflexiona sobre la reforma del estado, sus implicaciones en el proceso irreversible en los estados-nación y sus repercusiones en su forma de gobierno.

En la segunda parte de la tesis, se hace un análisis y reflexión de la forma de gobierno federal y los elementos para su consolidación, con la presentación de otros dos capítulos. El capítulo tercero, analiza los preceptos constitucionales vinculados con el federalismo y los gobiernos locales en México; y el capítulo cuarto, ofrece una propuesta de reforma jurídico-constitucional para consolidar el federalismo en México, particularmente al artículo 40 constitucional. Finalmente se presenta la conclusión de la tesis, poniendo en evidencia la hipótesis de trabajo predeterminada, y algunas sugerencias y recomendaciones, para continuar, en el corto plazo con la línea de investigación desarrollada.

*Cuando el espíritu del Constituyente sea
fidelmente interpretado y entendida la magnitud
de su obra, el pueblo de México alcanzará la
plena Justicia Social.*

S. A. J.

PRIMERA PARTE

Marco Teórico Contextual del Federalismo como Forma de Gobierno y la Reforma del Estado Mexicano: Análisis de las Propuestas de Iniciativas Presentadas por los Partidos Políticos, Concernientes a los Aspectos de la Reforma del Estado.

En esta primera parte del trabajo de investigación, se expone el marco teórico del federalismo mexicano referido a la época actual mediante el desarrollo de dos capítulos. Como variable de incidencia en el estado de cosas, en el primer capítulo se analizan las propuestas de iniciativa de ley presentadas por las diversas fracciones parlamentarias, que integran la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Asimismo, con la pretensión de aproximarnos a las demandas recurrentes y su viabilidad de incorporarlas al texto constitucional para fortalecer el federalismo¹, esta consideración atiende las diversas visiones y posiciones que cada partido político sostiene al respecto.

En el capítulo segundo de esta primera parte, se desarrollará como categoría de análisis el tema de la Reforma del Estado, con el propósito de ubicar al federalismo bajo este marco y explicar analíticamente cómo esta forma de gobierno puede ser determinante para efectuar cualesquier propuesta de modificación al texto constitucional, particularmente lo relativo al artículo 40.

Ahora bien, la forma de gobierno señalada en dicho precepto constitucional para el Estado mexicano, a la letra dice que: *“es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república*

¹ Para efectos de este trabajo se considerará al federalismo como elemento inherente y fundamental del proceso de Reforma del Estado.

CAPITULO I

**ANALISIS DE LA TEMATICA TRATADA EN LAS
INICIATIVAS PROPUESTAS A NIVEL DE CADA
PARTIDO POLITICO RESPECTO A LA REFORMA DEL
ESTADO EN MEXICO**

El fortalecimiento de las democracias occidentales, exige como condición necesaria elementos³ de consenso, inclusión, equidad e igualdad de oportunidades. Tomando como referencia lo anterior, este primer capítulo busca concluir y conformar las coincidencias y divergencias de los partidos políticos, ante el reto de la modernización de la forma de gobierno federal que tiene México.

La democracia como forma de gobierno, tal como señala Schmitt *"uno de los rasgos de la política del Siglo XX es que ya nadie tiene el valor de gobernar de otra manera que no sea mediante el recurso de apelar a la voluntad del pueblo"*⁴, constituye uno de los imperativos en la actualidad.

En este sentido, el trabajo legislativo como elemento fundamental de actualización del marco jurídico constitucional que rige a la sociedad mexicana, es prueba fehaciente del grado de convivencia y movilidad en el actuar de uno de los poderes que conforman el Estado mexicano, es decir, el Poder Legislativo; este se caracteriza, actualmente en la LVII, por ser la primer legislatura cuya composición demanda el consenso, como vía única, para obtener el 66% de la votación, misma que permite las modificaciones a la Constitución Política.

³ Ver anexo 3

⁴ Schmitt, Arrend; Consenso y conflicto: la definición de lo político; Ed. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.; Colección Teoría Política; México 1998; pp. 77

Durante el primer año de trabajo de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, se presentaron ciento cincuenta y siete iniciativas que buscan, todas ellas, la modificación del marco jurídico constitucional en diversas materias.

En este contexto, durante el primer año de trabajos legislativos, se presentaron cuarenta y cinco iniciativas, relativas al tema de la Reforma del Estado, de la cuales, para efectos de este trabajo de investigación, se seleccionaron treinta y cuatro, mismas que, a nuestro juicio, abordan directamente el tema de la Reforma del Estado desde la perspectiva del fortalecimiento del federalismo; por ello el análisis y reflexión de éstas, ubica al lector respecto de las pretensiones de cada uno de los partidos políticos, fundamentalmente de sus puntos de coincidencia, de las principales divergencias ideológicas y de sus posiciones políticas.

Cabe destacar, que no se considera la probabilidad de que cada una de las iniciativas se conviertan en ordenamientos jurídicos, sino que merced a la composición actual de la Cámara de Diputados, sin duda lo que se apruebe será de consenso, cabiendo la especulación, en lo dicho, de que ciertas iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo no sean aprobadas *a la primera* por los partidos de oposición representados y que el Ejecutivo estaría obligado, junto con su partido, a "*negociar*" con cada fracción parlamentaria, lo que éstas esten dispuestas a aprobar.

1. OBJETIVO

Este capítulo busca desarrollar un análisis y reflexión, en torno a las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en relación al tema de la Reforma del Estado en el marco del fortalecimiento del federalismo, con el propósito, en primera instancia, de lograr una aproximación de ellas para identificar el posicionamiento de cada uno de los partidos políticos durante el período legislativo arriba mencionado. En segunda instancia, busca identificar y definir la postura de cada partido político respecto del tema de la Reforma del Estado, con el propósito de ubicar su posicionamiento en condición de rebase a sus propias propuestas para que de esta forma se supere el estado de controversia legislativa en que se encuentra la actual legislatura.

2. ALCANCES Y LIMITACIONES

El conjunto de iniciativas es altamente representativo, sin que se abarquen en su totalidad, como ya se dijo, las iniciativas presentadas en el período citado, por ello, se está en la posibilidad de conformar subconjuntos temáticos para el tema de la Reforma del Estado, teniéndose las limitantes siguientes: primero, la imposibilidad de abordar en todas las iniciativas presentadas y pendientes de dictamen ante el pleno; y segundo, que aún siendo treinta y cuatro iniciativas, éstas no abordan en su totalidad el tema de la Reforma del Estado. Esta reforma ha sido uno de los propósitos fundamentales del actual Ejecutivo federal desde que

asumió el mandato y está también en la agenda legislativa; también ha sido el punto principal de las diversas reuniones de contacto entre el titular de la Secretaría de Gobernación y los representantes de todos los partidos políticos.

3. ADVERTENCIA METODOLOGICA

El marco de referencia para el desarrollo de este capítulo, se basa en tres segmentos fundamentales: el primero, es el persistente y recurrente discurso de las minorías respecto a una Reforma del Estado; segundo, a su forma de actuación y respuesta ante la petición o pronunciamiento anterior; y tercero, la adopción del cambio institucional, ya propuesto por las minorías en su conjunto, ya propuesto por el partido mayoritario, o una combinación de ambas propuestas, tomando siempre como base los principios de soberanía, unidad, consenso, libertad, autodeterminación, división de poderes, equidad, inclusión y justicia, y que además, se contemplen los fundamentos del Estado Social y Democrático de Derecho en el que se encuentra inscrito el ejercicio del poder público.

El poder público, en el sentido que lo define Deutsch "*...así como el dinero es el medio generalizado de los intercambios económicos, el poder sirve como medio generalizado de intercambio entre el gobierno y su pueblo, el poder público funciona entonces como el*

circulante de la política"⁵ es un elemento fundamental para aclarar el concepto de democracia y por consecuencia la forma de gobierno federal.

De lo anterior podemos inferir, que solo es posible llevar a cabo el proceso de Reforma del Estado, en el continuo intercambio de aspiraciones del pueblo a través de su representación, así como las limitaciones objetivas que se lo impidan.

A continuación, se realiza un análisis breve de los temas que han venido tratando los partidos políticos, mediante las propuestas de iniciativas de reforma al texto constitucional.

4. TEMATICA TRATADA EN LAS INICIATIVAS PROPUESTAS A NIVEL DE CADA PARTIDO POLITICO.

Marco General

De las treinta y cuatro iniciativas consideradas en este trabajo⁶, trece fueron presentadas por el Partido Acción Nacional, once por el Partido de la Revolución Democrática, dos por el Partido del Trabajo, tres por el Partido Verde Ecologista y una por el Partido Revolucionario Institucional; lo que hace un total de treinta iniciativas, a las que habrá que agregar cuatro iniciativas más que

⁵ Deutsch, Karl; *Política y Gobierno*; Ed. Fondo de Cultura Económica; Madrid 1976; pp. 166

⁶ Ver anexo 4

hemos denominado de carácter mixto, es decir, aquellas que fueron presentadas y avaladas por dos o mas de estos partidos políticos.

A nivel de cada partido político, se presentaron las siguientes propuestas:⁷

a) Partido Acción Nacional

En el marco de la Reforma del Estado este partido propone, entre otros puntos lo siguiente: para lograr el fortalecimiento de las garantías individuales, señalan que se requiere hacer más explícitos los derechos de las víctimas del delito; así también, que la seguridad pública sea garantizada bajo la figura de garantía individual por el Estado mexicano, en el marco jurisdiccional.

En otro punto, pretenden que las facultades que tiene actualmente la federación en materia de descentralización, pasen a ser prerrogativas de los estados federados y los municipios, haciendo una nueva distribución de facultades y atribuciones, dejando las bases legislativas a la federación y la instrumentación y operación a los estados, en materias tales como la agricultura, comunicaciones y transportes, turismo, trabajo, comercio y salud, dando lugar a que de las materias antes señaladas, se signen convenios de coordinación con las entidades federativas.

⁷ Tomado de los diarios de debates de la Cámara de Diputados; México, septiembre 1997 abril 1998; Esta fuente se determinó en virtud de que es el órgano de difusión oficial y leído ante el pleno de la Cámara y en la cual la Presidencia turna a la Secretaría para su consecuente publicación.

Así también, pretenden que se establezcan facultades exclusivas para los poderes de las entidades federativas, en las siguientes materias: atención a la juventud, asentamientos humanos, desarrollo comunitario, reforma agraria, medio ambiente, recursos naturales, pesca, ganadería, recursos forestales, fomento económico, derechos de autoría y ejercicio de profesiones, deporte y vivienda, y dejan a discreción de los congresos locales el señalar las atribuciones que correspondan al ámbito municipal, en las materias enunciadas.

Por otra parte, proponen para el municipio libre la derogación de la fracción VII del artículo 115 constitucional, misma que actualmente señala que *"El Ejecutivo federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios en los que residieren habitual o transitoriamente"*.

Proponen la participación ciudadana, a través de las figuras del referéndum, plebiscito e iniciativa popular; la participación de los ciudadanos en asociaciones políticas con personalidad jurídica, exención fiscal y señalan que éstas solo podrán participar en los procesos electorales federales, mediante convenios de incorporación con un partido político. Señalan, en diversas iniciativas, la reducción de la edad para ser diputado federal y senador de la república, reduciendo la primera a 18 años y la segunda a 25 años.

Adicionalmente, establecen la idea de que el desarrollo social exige ser promovido protegiendo y conciliando dos valores fundamentales: la garantía de los niveles mínimos de desarrollo en toda la república y la atención a las especificidades regionales y locales; por lo que proponen la reforma de la fracción XXIX-D del artículo 73 constitucional, con el objeto de facultar al congreso federal para expedir leyes que determinen la concurrencia de los tres órdenes de gobierno.

Por cuanto al municipio mexicano, afirman que el artículo 115 constitucional debe sufrir la siguiente modificación: "los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular **y autónomo**". Por cuanto a la fracción II del mismo artículo sugieren que se agregue la siguiente redacción ***...gozando de autonomía para regir su vida y ámbito de competencia de conformidad con aspectos siguientes: Prohibición para que las legislaturas locales determinen la legislación interna de la administración pública municipal; de igual forma que las legislaturas no podrán constituirse así mismas u otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de resolución administrativa en lugar del ayuntamiento; así como todas las decisiones emanadas del ayuntamiento deberán ser tomadas por los miembros de dicha instancia colegiada; las funciones y servicios municipales quedan garantizadas con un mínimo ámbito de competencia que no podrá ser trastocado por las legislaturas***

locales, a no ser que esto sea a petición y con formal declaración del municipio interesado.

En otra iniciativa, proponen la segunda vuelta de la elección presidencial para el año 2000 entre aquéllos dos candidatos que hayan tenido el mayor número de sufragios, con lo que según la iniciativa, México se anticiparía a evitar una posible crisis política.

En este mismo tenor, sugieren que el Ejecutivo Federal haga llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto de egresos, la iniciativa de Ley de Ingresos y los criterios generales de política económica, a más tardar el quince de septiembre de cada año; y también que, el ejercicio de la cuenta pública dentro de los tres primeros meses siguientes de haber concluido el ejercicio presupuestario.

Por cuanto a las reformas a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, proponen modificarla para la constitución de los grupos parlamentarios. Por tanto, los diputados de la misma filiación de partido, podrán constituir un solo grupo parlamentario y es esencial que lo integren cuando menos cinco diputados; para ello deberán registrarse ante la mesa directiva de la H. Cámara de Diputados, de tal forma que el líder, que ellos determinen, deberá ser el conducto para realizar las tareas de coordinación en las mesas directivas, comisiones y comités de la H. Cámara. Estos grupos

parlamentarios, darán cuenta y razón de sus ingresos y egresos de tal forma que el líder, dentro de los primeros quince días de cada mes rendirá cuentas por escrito, tanto a los integrantes de su grupo parlamentario, como a la dirigencia nacional del grupo que los postuló.

b) *Partido de la Revolución Democrática*

Este partido propone al H. Congreso de la Unión, que el segundo periodo de sesiones ordinarias se inicie el primero de marzo de cada año y termine el treinta de junio. Por lo que se refiere a la participación de la sociedad, sugieren la creación de las figuras del plebiscito y el referéndum, así como la iniciativa popular; considerando, que el órgano adecuado para llevarlo a cabo debe ser el Instituto Federal Electoral. Además proponen la creación de la figura de candidaturas independientes, buscando para ello reformar las fracciones II, III, IV, y V del artículo 35 constitucional.

Por cuanto al fortalecimiento municipal, afirman que los ayuntamientos deberán formular con la sociedad el Plan Municipal de Desarrollo, así como el Programa Operativo Anual, debiendo funcionar en cada municipio un Consejo de Desarrollo Municipal que estaría integrado con la participación plural de la sociedad, de las autoridades auxiliares y de las organizaciones sociales, políticas y administrativas. Señalan, que las participaciones federales

deberán ser entregadas directamente a los municipios en mensualidades adelantadas.

Por cuanto a las aportaciones, aseguran que es necesario calendarizarlas según las particularidades de cada región; proponen que del total de las participaciones federales se entregue a los municipios por lo menos el 50 % del gasto programable que sea destinado a los Estados. Por otra parte, buscan que se integre la contraloría social en cada municipio, proponiendo que el municipio administre los recursos naturales. Por lo que se refiere a la fuerza pública municipal, pretenden que en todos los casos, los municipios dispongan de una fuerza pública municipal y participen en el Consejo Coordinador de Mando.

Por otra parte, se propone que los municipios estén facultados para fundar y concesionar los medios masivos de comunicación adecuados a sus ámbitos y según la disponibilidad de frecuencias. Por lo que se refiere a los derechos humanos, sugieren que sean facultades exclusivas de la Cámara de Diputados la propuesta de la terna para designar al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, una vez realizada una consulta a las organizaciones sociales, misma que sería regulada por la ley en la materia.

Establecen en una iniciativa, que el presupuesto de egresos, la iniciativa de Ley de Ingresos, así como los criterios generales de política económica, el Ejecutivo Federal los haga llegar a más tardar el 15 de septiembre de cada año. Por cuanto a la cuenta pública federal, señalan que ésta deberá ser enviada a la Cámara de Diputados dentro de los tres primeros meses de haber concluido el ejercicio presupuestal.

Por lo que se refiere a los artículos 40 y 115 constitucionales, definen para el primero la concepción del tipo de democracia, por cuanto que esta sea representativa en lo que se refiere a la elección y facultades de los poderes de la unión y de los estados, pero además consideran, que sea **participativa** en todo lo referente a las decisiones que tome directamente la ciudadanía mediante las instituciones del plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación de mandato y la acción popular para el control de la constitucionalidad; en relación al segundo, sugieren para el primer párrafo la siguiente modificación "*los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y participativo, teniendo como base su división territorial*"...

Adicionalmente, proponen que en el artículo 21 constitucional en su primer párrafo, se substituya el adjetivo de policía judicial por **policía ministerial** como auxiliares del ministerio público. En el

mismo artículo, pero en diferente iniciativa, establecen que la materia de la seguridad pública debe ser una función de carácter civil a cargo de la federación, los estados y los municipios en las respectivas competencias, es decir, se pretende la desmilitarización de la seguridad pública.

Por cuanto al artículo 18 constitucional, pretenden la modificación al párrafo cuarto, para que la federación y los estados establezcan un sistema de justicia penal para menores infractores, consistiendo este en la aplicación de procesos penales especiales, con las correspondientes garantías procesales, de conformidad con lo que establece la Constitución, así como los tratados internacionales. Definen al menor infractor, como aquel individuo que sea mayor de 12 y menor de 18 años, al momento de la realización de la conducta ilícita.

Por otra parte, en una iniciativa referida al derecho ambiental, buscan modificar el artículo tercero constitucional, agregando la siguiente redacción: *"al desarrollo de una cultura basada en el conocimiento y uso de los ecosistemas"*. En esta misma iniciativa deciden incorporar, en el artículo 25, que la rectoría del desarrollo nacional corresponda al Estado mexicano y que el desarrollo debe ser integral y sustentable.

c) Partido del Trabajo

Este partido pretende reformas al artículo 115, en el párrafo II del inciso C, de la fracción cuarta, en donde afirman que el gobierno federal debe estar obligado al pago correspondiente del impuesto predial por todos sus inmuebles, así también, que los gobiernos de los estados cumplan con esta disposición.

También presenta una iniciativa para modificar el artículo 102, a efecto de que el nombramiento de Procurador General de la República corresponda a la Cámara de Diputados; para ello, previamente se instrumentaría una consulta a efectuarse entre los colegios de abogados y las escuelas y facultades de derecho del país, de cuyas propuestas resultaría una terna; de ahí, de esa terna, consideran necesario que el cargo de Procurador sea aprobado mediante votación calificada de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

En artículos transitorios, proponen que la Procuraduría envíe su presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su autorización y que sea incluido en el presupuesto de egresos de la federación.

d) Partido Verde Ecologista Mexicano

Este partido busca que se reforme y adicione el artículo tercero de la Constitución, en su inciso C, con el propósito de que el proceso

educativo se vincule con las oportunidades y necesidades provenientes de las actividades productivas de la sociedad mexicana.

En otra iniciativa sugieren modificaciones al artículo 41 constitucional, para que se les distribuya un financiamiento en forma igualitaria del 50 %, conforme al porcentaje de votos que se hayan obtenido en la última elección de diputados federales.

En la misma iniciativa establecen modificaciones al COFIPE a efecto de que la transmisión y número de promocionales en los medios, se distribuya bajo el siguiente criterio: un 50 % en forma igualitaria y el restante 50 % proporcionalmente a su fuerza electoral. Asimismo, señalan que en los debates televisivos deberán participar los candidatos de todos los partidos políticos a la Presidencia de la República y que la transmisión de dichos debates deba ser obligatoria para las televisoras nacionales y locales.

Por otra parte también señalan que las empresas televisoras no deberán otorgar, ceder o donar tiempo, a uno o más partidos en especial, para la realización de debates diferentes en los que participan todos los candidatos.

Finalmente, presentan una iniciativa en materia de derechos y cultura indígena, que tiene como propósito que los pueblos

indígenas deberán contar con una educación integral que respete su herencia cultural, considerando que los pueblos indígenas, son aquéllos individuos que descienden de poblaciones que habitaban dentro del territorio que ocupan las actuales fronteras nacionales al iniciarse la colonización y que asumen y conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, independientemente de la estructura jurídica o política bajo la cual se hayan organizado socialmente.

Sugieren que el Estado mexicano debiera reconocer los derechos de respeto de sus usos y costumbres que sean compatibles con las garantías individuales y los derechos humanos. Asimismo, consideran que los pueblos indígenas deberán gozar de autonomía para aplicar sus sistemas normativos en la solución de los conflictos internos. En el diverso, se señala que las tierras ocupadas por los pueblos indígenas tendrán el régimen jurídico de tierras comunales, a fin de tener acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales, según dicha modalidad.

e) Partido Revolucionario Institucional

Este partido instrumenta una iniciativa para reglamentar los párrafos IV y V del artículo 21 constitucional, en relación con el concreto tipo de criminalidad que genera en la población el sentimiento de inseguridad e impotencia. Por tanto, proponen la expedición de la Ley Reglamentaria de dicho precepto

constitucional, de tal forma que la Procuraduría General de la República y las Procuradurías Generales de Justicia de los estados y del Distrito Federal, en coordinación con la Policía Preventiva, puedan llevar a cabo operativos conjuntos contra la delincuencia y el crimen organizado.

f) Iniciativas Mixtas Presentadas por dos o mas Partidos Políticos

Los Partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática, presentan una iniciativa con el propósito de que los ciudadanos mexicanos, residentes en el extranjero, puedan votar durante los procesos electorales federales.

Los Partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y del Trabajo, desarrollan una iniciativa en la que proponen reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de modificar el protocolo del informe presidencial, la instalación de Cámara de Diputados, la expedición del Bando sobre la Declaración de Presidente Electo, de la integración de la mesa directiva, de las comisiones y de los comités.

Los Partidos Acción Nacional, Verde Ecologista y Revolucionario Institucional, señalan la modificación al artículo 58 de la Constitución, a efecto de que la edad mínima requerida para ser senador de la república sea de 25 años.

Los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista y Revolucionario Institucional, consideran una iniciativa para que todos los partidos políticos registren, durante la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa, hasta el 70 % de candidatos del mismo género, tanto propietarios como suplentes; la misma proporción deberá ser observada en las candidaturas por el principio de representación proporcional; asimismo, para la elección de senadores deberá conservarse esta proporción.

5. UBICACION DE LAS PROPUESTAS PLANTEADAS POR LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL MARCO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.⁸

De conformidad con el conjunto de iniciativas presentadas por los distintos partidos políticos, se puede observar la incidencia de las mismas por artículo constitucional; de esta forma, se aproxima tanto la frecuencia por artículo, a nivel de partido, como la coincidencia en la misma, de otros partidos.

a) Partido Acción Nacional

Este partido, propone la modificación de 15 artículos constitucionales en el conjunto de las iniciativas presentadas. En el capítulo primero, relativo a las garantías individuales, los artículos 20 y 21; en el capítulo dos, de los mexicanos, el artículo 31; en el

⁸ Las reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo establece el artículo 135, solo puede darse por el H. Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. En este sentido, es importante señalar que es en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en donde por primera vez las iniciativas presentadas son en su mayoría de parte de los partidos políticos y no del Poder Ejecutivo Federal

capítulo cuarto, de los ciudadanos mexicanos, el artículo 35; del título tercero, capítulo segundo, correspondiente al Poder Legislativo, el artículo 55.

Por cuanto al mismo título, pero en la sección segunda, los artículos 71 y 72, y de la sección tercera el 73 y 74; del mismo título, capítulo tercero correspondiente al Poder Ejecutivo, los artículos 81 y 89; de los estados de la federación, en el título quinto, los artículos 115 y 116; del título séptimo, de las previsiones generales, el artículo 124; y del título octavo, relativo a las reformas a la Constitución, el artículo 135.

De esta forma, en este conjunto de iniciativas, el PAN pretende modificar 15 artículos constitucionales; en dos de éstos, propone sendas modificaciones, siendo ellos el 73 y el 115.

b) Partido de la Revolución Democrática

Este partido, propone la modificación de 25 artículos de la Constitución en el conjunto de iniciativas presentadas. Por cuanto al título primero, correspondiente a las garantías individuales, capítulo primero, los artículos 3, 4, 6, 18, 21, 25, 26 y 27; en el mismo título, capítulo segundo, de los mexicanos, el artículo 35.

Del título segundo, capítulo primero, de la soberanía nacional y de la forma de gobierno, los artículos 40 y 41; del título tercero,

capítulo segundo, sección primera, del Poder Legislativo, los artículos 65 y 66; de la sección segunda, el 71 y 72; de la sección tercera, el 73, 74 y 76; del capítulo tercero, del Poder Ejecutivo, los artículos 89 y 93; del capítulo cuarto, del Poder Judicial, los artículos 102, 104 y 105.

Del título quinto, de los estados de la federación y del Distrito Federal, el artículo 115. Del título octavo, relativo a las reformas de la Constitución, el artículo 135. Es importante señalar, que en seis de estos artículos, su pretensión es modificarlos como sigue: el artículo 21, 74 y 115, tres modificaciones en iniciativas diferentes; en los artículos 35, 72 y 73, dos modificaciones cada uno, también en iniciativas diferentes.

c) Partido del Trabajo

Este partido, propone la modificación de 6 artículos de la Constitución, en el conjunto de iniciativas presentadas. Por cuanto al título tercero, capítulo segundo, sección tercera, del Poder Legislativo, los artículos 74 y 76; en la sección cuarta, el artículo 79.

Del título tercero, capítulo tercero, del Poder Ejecutivo, el artículo 89; capítulo cuarto, del Poder Judicial, el artículo 102. Del título quinto, de los estados de la federación y del Distrito Federal, el artículo 115.

d) Partido Verde Ecologista

Este partido, propone la modificación de 12 artículos de la Constitución, en el conjunto de iniciativas presentadas. Por cuanto al título primero, capítulo primero, de las garantías individuales, los artículos 3, 4, 18, 25, 26 y 27. Del título segundo, capítulo primero de la soberanía nacional y de la forma de gobierno, el artículo 41. Del título tercero, capítulo segundo sección primera, del Poder Legislativo, los artículos 53 y 54; de la sección tercera, del Poder Legislativo, el artículo 73. Del título quinto, de los estados de la federación y el Distrito Federal, los artículos 115 y 116.

Es importante señalar, que en el artículo tercero proponen dos modificaciones, en sendas iniciativas.

e) Partido Revolucionario Institucional

Este partido pretende reglamentar los párrafos cuarto y quinto del artículo 21 constitucional.

f) Iniciativas Mixtas, Presentadas por dos o más Partidos Políticos

Se tiene que los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, buscan modificar, en base a las facultades del artículo 71, fracción segunda, la Ley Orgánica del Congreso General.

Los Partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo, consideran modificar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que los ciudadanos mexicanos, residentes en el extranjero, puedan votar en las elecciones federales.

Los Partidos Acción Nacional, Verde Ecologista y Revolucionario Institucional, pretenden modificar el 58 constitucional, para que la edad mínima para ser senador de la república sea de 25 años.

Los Partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista y del Trabajo, determinan modificar el COFIPE, para garantizar la participación por género del 30 y 70 % en su composición.

6. VISIONES DE CADA PARTIDO POLITICO PARA LOS CAMBIOS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.⁹

a) Partido Acción Nacional

De manera central, este partido político pretende en sus iniciativas, en forma prioritaria, la autonomía del municipio mexicano, mediante un acotamiento de las facultades y prerrogativas del Ejecutivo Federal, pero es importante señalar que existe

⁹ Este apartado busca clarificar el posicionamiento que cada partido político tiene respecto del "proyecto nacional" en el que se manifiesta el punto de vista de la fracción parlamentaria correspondiente, para modificar el texto constitucional.

indefinición, por cuanto hasta donde, en esta autonomía del municipio, tienen facultades los ejecutivos estatales y los congresos locales; se puede inferir, que el hecho de presentar iniciativas y publicitarlas en los diversos medios electrónicos e impresos, con mensajes de impacto de su trabajo legislativo, da lugar a que se les ubique como *"El Partido de la Transformación de México"*, por su constante "diarrea" legislativa.

En el fondo de sus iniciativas no se contemplan la visión integral del país, de un fortalecimiento interno frente a las asechanzas del exterior; su concepción de la democracia, por la democracia misma, los coloca en una posición determinista y que soslaya los verdaderos problemas nacionales. Esa particularización en sus propuestas, daría lugar a la atomización de la república.

No se contempla en esta visión del PAN, la capitalización expresa para reanudar la creación de verdaderos organismos productivos paramunicipales y mucho menos, lo que debiera ser el servicio civil municipal.

Otro de los elementos en los que se enfoca este partido, es en el de la participación de la sociedad, a través del plebiscito y el referéndum; sin embargo, su propuesta carece de autoridad moral toda vez que en el estado de Baja California, que es gobernado por

autoridades panistas, el referéndum, que está contemplado en su constitución local no hace vinculatorios los resultados.

Han entendido como Reforma del Estado, hacer un Poder Ejecutivo disminuido, así como también, hacer un Poder Legislativo más fuerte. En este contexto, proponen una segunda vuelta para las elecciones presidenciales para el año 2000, asegurando que eso es lo que le dará legitimidad a quien resulte triunfador, e implícitamente le desconocen legitimidad al Ejecutivo actual.

b) Partido de la Revolución Democrática

En el cúmulo de iniciativas presentadas por este partido, se observa su intencionalidad de volver a una participación del Estado en la planeación del desarrollo, de manera desmedida. Sus propuestas, no pretenden conciliar los intereses de clase, sino por el contrario, exacerbarlos.

Otras intenciones, que subyacen en sus propuestas, son las de cambiar la forma de gobierno del país y crear una nueva Constitución Política; dando lugar con ello, al desconocimiento de nuestra historia, y por ende, al de los costos sociales que la comunidad ha pagado en el transcurrir de los tres acuerdos nacionales fundamentales de nuestra vida independiente, es decir, 1824, 1857 y 1917.

Su falta de visión de la realidad nacional e internacional, da lugar a que crean firmemente, que en este país, una nueva Constitución no exigiría el costo de la irrupción de la paz social.

Por otra parte, en el contexto de sus propuestas, demandan una gran participación de la sociedad a través del referéndum, plebiscito, iniciativa popular, candidaturas independientes y la acción popular, para el control de la constitucionalidad.

Por cuanto al municipio mexicano, su visión se ubica en que éste, para la elaboración de su plan de desarrollo, deba realizarse con la sociedad, mediante la figura de un Consejo de Desarrollo Municipal de participación plural. Asimismo, pretenden que exista un poder local de legislación y control, a través del cabildo. En este mismo contexto, señalan que los municipios estarán facultados para concesionar los medios masivos de comunicación.

En otro aspecto, como ya se vio anteriormente, buscan constituir como organismo autónomo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y que sea el Poder Legislativo quien proponga la designación de su titular.

La tesis central de este partido, es destruir el sistema presidencial mexicano, ya que sostienen que es mejor pasar a un sistema parlamentario de gobierno; es decir, su pretensión es un juego

suma cero, en el cual el Poder Ejecutivo pierda paulatinamente espacio y el parlamentarismo, en forma creciente los ocupe.

En su concepción de la Reforma del Estado, consideran que esta debe ser integral, toda vez que su propuesta contiene lo administrativo; el cambio de las relaciones de poder y de las normas que definen la estructura del Estado mexicano; las relaciones entre el Estado y el mercado; y el Estado y el proceso de globalización. Respecto al tema del federalismo, no existe un pronunciamiento claro y definido que haya sido adoptado por este partido político.

c) Partido del Trabajo

Este partido tiene como visión el fortalecimiento del municipio a través de fuentes de ingreso alternas, como es el impuesto predial de los organismos federales; adicionalmente, contemplan que la designación del titular de la Procuraduría General de la República , como ya de dijo, deba ser facultad de la Cámara de Diputados. No hay contribución en sus iniciativas, a una concepción de la Reforma del Estado ni del federalismo mexicano.

d) Partido Verde Ecologista

La visión de este partido, es la de incorporar en la Constitución Política las ideas del desarrollo sostenible dentro de la acción educativa. Así también, se pronuncian en favor del reconocimiento

de los derechos y la cultura indígena; su tesis la basan en los denominados acuerdos de San Andrés Larráinzar y señalan además, que el Estado planeará y conducirá la actividad económica nacional, con la finalidad permanente de favorecer a los sectores de la población de mayor pobreza y marginación.

La preocupación central de este partido, es la de lograr prerrogativas similares a las de los partidos políticos mayoritarios de este país.

e) *Partido Revolucionario Institucional*

Este partido, todavía en el poder, amenazado por el crecimiento de la oposición en la voluntad política de los mexicanos, manifestado en los procesos electorales, plantea un proyecto mas amplio, integral y congruente, aparentemente de mayor visión para la prospección al futuro, y buscando lo que siempre ha manejado en su discurso y en sus documentos básicos: democracia y justicia social. Sin embargo, la credibilidad en sus postulados cada vez es mas decreciente. Si de verdad llevaran a la práctica lo que actualmente plantea su grupo parlamentario, parecería ser el proyecto de mayor beneficio y de mas conveniencia para la comunidad mexicana; si así fuera se cubriría el dique entre *el país legal y el país real*.

Hasta ahora la visión de este partido es la de mantener la constitucionalidad en todas las acciones de gobierno; sortear de la mejor forma la inserción del país en la globalización, preservando la soberanía nacional; y lograr políticas de consenso para la evolución fortalecida del Estado mexicano, incluyendo a todos los sectores de la sociedad.

En este contexto, ha comprometido racional y objetivamente, la disposición de continuar con el ofrecimiento original de conformar un Estado mexicano con viabilidad y visión de futuro. Para ello, ha reconocido la importancia y magnitud de lo que significa la Reforma del Estado y ha sostenido que para lograrla, se requiere la participación oportuna y propositiva del conjunto de los actores políticos y sociales. Así también, que ésta es condición indispensable para el fortalecimiento y desarrollo de las instituciones políticas y que nuestra forma de gobierno armonice democracia con gobernabilidad.

Ha señalado, que para la Reforma del Estado el consenso general es deseable, pero no debe ser planteado como prerequisite para la construcción de acuerdos; que habrá que distinguir cuando el consenso sea indispensable y cuando la obtención de acuerdos, por mayoría relativa, absoluta o calificada, sea suficiente.

Con claridad, habla de cuatro temas centrales para la Reforma del Estado: el régimen político, seguridad y justicia, nuevo federalismo, y extensión de derechos y participación ciudadana. Así también, en su discurso demanda la civilidad de sus adversarios políticos para que privilegien la voluntad política de dialogar y llegar a acuerdos en diversas vertientes.

Por cuanto al federalismo, este partido se ha pronunciado a que éste debe evolucionar, en la parte fiscal, hacia un Sistema Nacional de coordinación hacendaria, en el cual se consideren adicionalmente el gasto, el patrimonio y la deuda pública; de alcanzar mayor precisión en la distribución de los recursos federales entre los estados y los municipios; así también, para profundizar en el proceso de asignación de facultades entre los distintos órdenes de gobierno y que cada una de las instancias involucradas asuman sus responsabilidades frente a la población, sin que esto impida la formulación de planes, programas y proyectos económicos, políticos, sociales y culturales de carácter intermunicipal, interestatal o regional.

Por cuanto a la seguridad y justicia, pretende fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como fortalecer los medios de defensa y respeto e integridad a los derechos humanos.

En lo relativo a la participación de la sociedad, formula que ésta requiere de más y mejores canales para expresarse de manera activa y directa, así también la influencia en la toma de decisiones; que esta participación se complemente armónica y eficazmente dentro de nuestro sistema de democracia; que esa participación se dé bajo el principio de gobernabilidad democrática; y que la sociedad consolide el pluripartidismo.

7. COINCIDENCIAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS PARA LA MODIFICACION DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.¹⁰

Es importante señalar, que a nivel de artículo constitucional existen coincidencias en las propuestas de iniciativa planteadas por cada partido político. Estas coincidencias, se reitera, que son a nivel de artículo, más no de su contenido, teniéndose así que en los 14 artículos siguientes, coinciden solo dos partidos políticos: 3, 4, 18, 25, 26, 27, 35, 41, 71, 72, 76, 102, 116 y 135. En los artículos 21, 73, 74 y 89 coinciden tres partidos políticos. En el caso del artículo 115 constitucional, coinciden cuatro partidos políticos para su modificación.

Por cuanto al interés de modificar algunos artículos de la Constitución, se puede observar que los Partidos de la Revolución Democrática y el Verde Ecologista, coinciden en los siete artículos siguientes: 3, 4, 18, 25, 26, 27 y 41. Los Partidos de la

¹⁰ Este tópico identifica los artículos de la Constitución General de la República a modificarse y en donde coinciden uno o más partidos políticos con las iniciativas objeto de este trabajo de investigación que plantean. Es importante señalar que no se contempla lo relativo a la argumentación o visión política.

Revolución Democrática y Acción Nacional, coinciden en los artículos 21, 71, 72, 74, 89 y 135. Los Partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo, coinciden en modificar los artículos 76 y 102. Los Partidos Acción Nacional y Verde Ecologista, coinciden en modificar el artículo 116.

Es de resaltar, que en el artículo 21 coinciden en modificarlo los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y el Revolucionario Institucional. En el artículo 89, coinciden los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo. Por lo que corresponde al 115, coinciden en que se modifique los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista Mexicano y del Trabajo.

De conformidad a las iniciativas consideradas en este trabajo, se observa lo que pudiéramos llamar de que "*van solos*" en las modificaciones a los artículos siguientes: el PAN se encuentra en esta situación en el artículo 20, 55, 81 y 124; el PRD, en los artículos 6, 35, 40, 65, 66, 93, 104 y 105; el Verde Ecologista, en los artículos 53 y 54; el del Trabajo, en el artículo 79.

8. ARGUMENTACIONES DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL Y DEL SECRETARIO DE GOBERNACION RESPECTO A LA REFORMA DEL ESTADO¹¹

Desde la toma de posesión, el Ejecutivo Federal estableció con los actores políticos abordar aspectos torales para la marcha del Estado mexicano, estableciéndose así una nueva definición de los trabajos de la Reforma del Estado, iniciada en el sexenio anterior; esta actitud asumida por el titular del Ejecutivo representa su visión de Estado para fortalecer dos aspectos fundamentales: la democracia y la justicia social, con la participación comprometida y consensada de todos los actores políticos.

Así, se tiene que el Ejecutivo Federal presentó originalmente una agenda básica de los cuatro puntos siguientes: el régimen político; la seguridad y justicia; el nuevo federalismo; y la extensión de derechos y la participación ciudadana.

Esta agenda básica dio lugar, en su desdoblamiento, a precisar puntos específicos de cada uno de ellos, estableciéndose desde entonces, el procedimiento para la calendarización de reuniones de contacto entre los representantes de todos los partidos políticos y el titular de la Secretaría de Gobernación.

¹¹ Este apartado analiza la posición del Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Gobernación, respecto a su voluntad política para llevar a cabo el proceso de Reforma del Estado.

La instalación de la Mesa Central para la Reforma del Estado, motivó a pronunciamientos de los diversos partidos políticos, que en el transcurso de la LVII Legislatura han ido variando.

La posición del Estado mexicano ha sido consecuente con el ofrecimiento del Ejecutivo Federal, toda vez que se han establecido mesas especiales, por tipo de iniciativas a desahogar, siendo independientes los resultados y avances de cada una de ellas. Con ello, la voluntad política del Ejecutivo está manifestada para hacer de la Reforma del Estado un proceso continuo, permanente y sistemático, que todos entendemos que no se agota en un solo evento, periodo o tiempo determinado..

9. PROPUESTA Y MARCO DE ACCION PARA LOS PARTIDOS POLITICOS RESPECTO A LA REFORMA DEL ESTADO¹²

La representación popular emanada del artículo 39 constitucional que a la letra dice *"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"*¹³ obliga al compromiso y responsabilidad asumida de representación popular, por parte de los Diputados Federales, a discutir las propuestas de iniciativas presentadas, superando su

¹² El presente tópico analiza las condiciones necesarias mínimas para dar continuidad al Proceso de Reforma del Estado en el marco del federalismo y superar la inmovilidad que al respecto tiene actualmente la Cámara de Diputados.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

posición partidista, en virtud de que investidos como Diputados Federales, son representantes de toda la nación.

Para los efectos de este trabajo de investigación, se consideran las siguientes líneas como condiciones necesarias para arribar a la Reforma del Estado, bajo los criterios de soberanía, autodeterminación, equidad, justicia, democracia y legitimidad.

Dados los acontecimientos políticos, económicos y sociales, tanto internacionales como nacionales, en donde las variables controlables de participación se reducen, y las no controlables aumentan sistemática e impredeciblemente, obligan de forma responsable y mesurada a la adopción de una posición de avanzada en los dos sentidos siguientes: *primero*, fortalecer ampliamente el sistema democrático del país y *segundo*, la consecución de la búsqueda constante de justicia social.

Por cuanto a la primera posición, es de mayor importancia proponer que el Congreso General no permanezca en el inmovilismo; para ello, es fundamental que la Ley Orgánica del Congreso General Mexicano sea actualizada y que garantice plazos y tiempos de acuerdos, para proyectos de dictamen de iniciativas y su desahogo ante el pleno por parte de las comisiones. Toda vez que la realidad política, social y económica tiene una dinámica extraordinaria y un

Estado nacional no puede, de manera irresponsable, dejar que esta realidad lo rebase sin un marco jurídico acorde a las necesidades.

Es insoslayable que el marco jurídico que establece la Constitución, no quede solo bajo la responsabilidad e intereses ideológico partidistas para su modificación, ya que la madurez de la sociedad mexicana ha dado muestras fehacientes para decidir su destino y rumbo; por ello, los partidos políticos deben pronunciarse, como primera condición, por la modificación del artículo 40 constitucional, toda vez que la misma garantiza en primera instancia el equilibrio de poderes del sistema federal mexicano; y de manera inmediata las modificaciones a los artículos 35, 39 y 135 de la Constitución, para establecer las figuras del plebiscito, referéndum, iniciativa popular, candidaturas independientes y revocación de mandato. La representatividad es originaria de la nación y la forma de establecer los contrapesos necesarios, como elementos fundamentales del sistema federal, constituyen la respuesta para evitar el inmovilismo, independientemente de las causas por las que se genere.

Por otra parte, esta iniciativa garantiza, sin lugar a dudas, proponer que los partidos actúen con visión de largo aliento y a favor de los intereses generales de la república. Esta iniciativa, además, busca la legitimidad actuante de la sociedad ante los cambios imprevisibles y las tomas de decisiones gubernamentales.

En continuidad, los partidos políticos deben impulsar tácita y claramente que **el municipio se convierta en orden de gobierno** y deje de ser una instancia administrativa, por tanto, el municipio mexicano debe ser entendido, en toda la extensión del concepto, como la célula básica de la organización territorial que el país demanda.

Sin duda, el municipio mexicano demanda cambios de fondo, pero no de forma genérica, sino que es importante y fundamental, establecer una tipología de los mismos. De otra suerte, las propuestas harán de los municipios presa fácil de exclusión y de pauperización mayores a la actual, toda vez que se hace necesario para cualquier modificación al mismo, en primera instancia, la concurrencia de compromiso, probidad y visión de quienes los gobiernan, además, de capacidad de respuesta tecnológica y de comunicación permanente con la sociedad.

Los elementos mencionados, garantizan la asunción de mayores responsabilidades de los municipios, no tan solo para afrontar las necesidades inmediatas de la población, sino de ubicarlos con visión de futuro, con acciones concretas y armonizadas; es decir, hoy el municipio solo efectúa el gasto corriente y poco gasto de inversión, y en consecuencia el municipio se ubica en condición de desventaja económica, ante ofertas oligopólicas y monopólicas para atender sus licitaciones.

Cabe destacar que el Ejecutivo Federal, en su cuarto informe de gobierno, se refirió al municipio mexicano como **orden de gobierno**¹⁴ y por tanto, hay en ello un reconocimiento explícito de la necesidad de transformarlo en ese sentido.

Es importante que los partidos políticos, en sus fracciones parlamentarias, a través de iniciativas relativas, se pronuncien por la creación de órganos autónomos independientes del Ejecutivo Federal, tales como: la defensoría de oficio del fuero común y federal; los servicios periciales de las procuradurías federales; la contraloría de la federación; y en el caso del INEGI debe constituirse en forma autónoma y colegiada.

Por otra parte, se debe legislar para que los nombramientos de los secretarios de ramo sean revisados, para su aprobación o no, por ambas Cámaras del Congreso mexicano; en iniciativa diferente, se debe proponer que la destitución de los cargos públicos se instituya como figura jurídica para los servidores públicos, en todos los órdenes de gobierno.

Cuestión fundamental, es el fortalecimiento y actualización del órgano colegiado para la gestión y control de los procesos electorales¹⁵ y en primera instancia, se debe legislar para que éste no sea privativo de los profesionales del derecho, ya que los

¹⁴ Ver IV Informe de Gobierno del Presidente de la República; 1 de septiembre de 1998

¹⁵ Estatuto Jurídico del Instituto Federal Electoral

procesos electorales forman parte de la cultura cívica de toda la ciudadanía.

Así también, se requiere que los consejeros electorales, para el desempeño de su responsabilidad, expresen por escrito su renuncia a la militancia y al activismo político manifiesto y encubierto, dando en la misma, sus antecedentes de participación política en cualesquiera de sus manifestaciones, así como los vínculos de carácter comercial y financiero que tengan o hayan tenido, en su caso, como proveedores del Estado.

De igual forma, se requiere su inhabilitación en forma tácita, expresa y por escrito, para participar en cualesquier proceso electoral como candidato a algún cargo de elección popular, durante el lapso de seis años posteriores de haber dejado tal responsabilidad. Así también, se requiere que este órgano colegiado, a través de sus consejeros titulares, se abstengan de emitir pronunciamientos en relación a la calidad de los procesos electorales; esto, lo debe determinar el Tribunal Federal Electoral por medio de sus resoluciones correspondientes y que tienen la característica de ser inobjectables e inatacables.

Por lo que corresponde a los titulares de las vocalías (en todos sus niveles de circunscripción), será necesario renovarlos para el proceso electoral del 2000 y deberán cumplir los mismos requisitos

que los consejeros ciudadanos, con ello se contribuye al fortalecimiento y desarrollo del servicio profesional electoral.

Por cuanto a la segunda posición, relativa a la consecución de la justicia social, es menester que los partidos propongan, a través de la legislación respectiva, la elaboración de políticas de Estado en los aspectos económico, político, social y cultural.¹⁶

La justicia social atañe a toda la sociedad mexicana, por cuanto a proveerla como a disfrutarla, por lo que se hace necesario que se contemple en dos ámbitos: el primero, fuera de participación partidista y el segundo, en toda la federación. Así, la no consideración de las posiciones partidistas garantizan la polarización de la nación y sus funestas consecuencias; lo que puede ser objeto de consenso deberá ser el cómo de las políticas de Estado; el para quién, es a toda la sociedad sin exclusión de alguna clase social.

10. ESCENARIOS PREVISIBLES PARA LA REFORMA DEL ESTADO¹⁷

Los procesos que la sociedad mexicana lleva a cabo en los aspectos económico, político y social, en el devenir del ejercicio gubernamental sexenal, se caracterizan, sin duda, por tiempos y espacios diferentes. Por lo que se refiere al tiempo, nos encontramos al final de un siglo y de un milenio. Por lo que se

¹⁶ Ver documento: "LA POLITICA DE ESTADO EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL: Elementos para Elaborar la propuesta de Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social"; Elaborado por el Dip. Ernesto A. Millán Escalante.

¹⁷ Este punto tiene como propósito identificar derroteros que hagan factible el proceso de la Reforma del Estado en el marco del federalismo

refiere al espacio, nos encontramos en la fase superior del sistema capitalista, es decir, el financiero con las características de apertura comercial, industrial, tecnológica y de información a nivel global.

Cualesquier expresión, manifestación y acción que se lleven a cabo en los estados nación, necesaria y forzosamente están inscritas en ese tiempo y espacio. De ahí, que las sociedades de conformidad al marco jurídico que se han dado, resuelven su involucramiento para sortear y salir avantes de situaciones diferentes; en los últimos tiempos, se ha visto la desintegración de estados-nación motivados por guerras, invasiones, convulsiones sociales, totalitarismos y asimilaciones transculturales; por ello, la resolución a procesos sociales planetarios, por parte de los estados-nación, implican en primera instancia, la defensa de la soberanía y autodeterminación, así como, el hacer valer el principio de no intervención por otros estados al interior de sus decisiones.

En una segunda instancia, pero de forma paralela a la primera, la armonización de las divergencias y coincidencias sociales, por cuanto a la economía, a la política, a la cultura y a los asuntos sociales, este grupo de interacciones, permiten entonces, diagnosticar la realidad presente y colocan a los gobiernos y actores políticos en aproximaciones de situaciones futuras en las tres alternativas siguientes: primera, de seguir las cosas como están ahora ¿ que será del corto, mediano y largo plazos ?; la

segunda, cambiar algunas cosas y también pronosticar las incidencias de estos cambios en el corto, mediano y largo plazos; y la tercera, cambiar todo con sus implicaciones en el tiempo. A ello habría que agregar y empatar los deseos, aspiraciones y paradigmas de la sociedad.

Un grupo de elementos combinados a los anteriormente expuestos lo constituye, las variables que se puedan controlar y las que no se pueden controlar, y de ello, resulta una consecuente derivación: fortalecer las controlables y reducir los efectos de las incontrolables. Lo anterior, representa los elementos sistematizados para la construcción de escenarios previsibles, para lo cual, es menester reflexionar sobre el contexto político, económico y social.

Contexto Político

La voluntad política de la sociedad mexicana en el proceso electoral federal de 1977, dio la pauta a una recomposición de ejercicio e influencia del poder de las fuerzas políticas, dando lugar a una composición diferente de la H. Cámara de Diputados, con la característica de que ninguna de las fracciones partidistas ahí representadas pueden cambiar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por sí sola, ni unidas como oposición; sin embargo, en los procesos electorales locales para la renovación de los gobiernos en 10 entidades federativas durante 1998, contra

lo que se esperaba, resultó ganador el PRI en siete: Chihuahua, Durango, Veracruz, Oaxaca, Tamaulipas, Puebla y Sinaloa; el PRD, en dos: Zacatecas y Tlaxcala; y el PAN solamente en una: Aguascalientes.

Estos procesos, manifestaron una maduración extraordinaria del electorado en esos estados. En los que ganó el PRI, lo ubicaron en un reposicionamiento¹⁸ de recuperación ante la opinión pública, sobre todo los estados de Chihuahua, donde gobernaba un partido de oposición, y Durango, Tamaulipas y Sinaloa, en donde se presagiaba su derrota; en el caso de Zacatecas y Tlaxcala, por la defección al PRI de los candidatos triunfadores quienes se afiliaron al PRD; sin embargo, en el caso de Zacatecas puede considerarse como un triunfo pírrico, ya que no controla el congreso local su partido y no tiene el electorado rural, que es mayoritario en el estado. Para el caso de Aguascalientes, se argumenta el ejercicio gubernamental del gobernador saliente, proclive a la oposición, así como la descomposición intencionada de las fuerzas reales de poder del PRI en el estado.

Durante el ejercicio legislativo, y sobre todo en su primer periodo de sesiones, a partir de la instalación de esta legislatura, los partidos minoritarios adoptaron la estrategia, en una primer etapa, de constituirse en un bloque opositor, bajo las siguientes

¹⁸ Ver Anexo 6

características: primero, por la dirección del gobierno de la H. Cámara de Diputados y segundo, por el condicionamiento para la aprobación y modificación de las iniciativas del presupuesto de egresos para el ejercicio de 1998, la Ley de Ingresos y la miscelánea fiscal; así también, con la presentación en tropel de iniciativas, con las posiciones señaladas en el apartado correspondiente de este capítulo; y la aprobación de las leyes, en este párrafo especificadas, dio lugar al rompimiento de dicho bloque opositor.

A lo antes mencionado, habrá que agregar el posicionamiento de los partidos minoritarios respecto al conflicto de Chiapas, como condición necesaria para el desahogo del ejercicio legislativo de la actual Cámara de Diputados.

En el transcurso de ese periodo de sesiones y en su receso, los pronunciamientos de los partidos minoritarios se centraron en la necesidad de una Reforma del Estado, únicamente para solicitar garantías para los procesos electorales; todo ello, en el marco de una estrategia en los medios de comunicación. Por su parte, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, iniciativas tendentes a sanear los adeudos bancarios; a darle mayores atribuciones al Banco de México; así como, la reestructuración de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, etc. Hoy, estas iniciativas han

dado lugar a los partidos minoritarios a tomarlas como bandera política para, *"negociar espacios de poder"* en su acción, pronunciándose porque éstas sean modificadas.

El cuarto informe de gobierno ha sido objeto, como todo lo que presenta el Ejecutivo Federal, de ataques por parte de los partidos políticos minoritarios, mismos que pretenden capitalizarlo política y electoralmente, haciendo con ello un doble elemento de difusión ante la opinión pública, agregando últimamente, el paquete de cargas fiscales y las iniciativas de ley para el ejercicio presupuestal de 1999.

Contexto Económico

El ejercicio presupuestal de 1998, se ha visto afectado por cuatro recortes¹⁹ como consecuencia de la reducción de ingresos por la caída de los precios del petróleo a nivel internacional, las repercusiones de las crisis financieras de Asia Pacífico y de Rusia: esto, ha afectado considerablemente la transferencia de capitales y de inversión extranjera hacia el país, con el atractivo en otros países de tasas de interés especulativas, lo que ha obligado a tomar medidas para mantener las variables macroeconómicas nacionales de carácter endógeno.

¹⁹ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública; Acciones y resultados del Segundo Trimestre de 1998; SHCP; México, D.F.

La inversión privada, de manera no explícita, pero utilizando a voceros de los propios partidos políticos, se ha pronunciado por que se continúe con el proceso de desincorporación de actividades productivas como la energía eléctrica, la petroquímica, las telecomunicaciones, los aeropuertos y los ferrocarriles, lo que ha provocado una exigencia hacia el Ejecutivo Federal para modificar, incluso, el texto constitucional al respecto.

Para el manejo de las variables macroeconómicas, el Banco de México ha inducido a la reducción del circulante, provocando con ello, una reducción de la demanda y detenido la inflación; Sin embargo, por el incremento a precios y tarifas de algunos productos y servicios se corre el riesgo de entrar en un proceso inflacionario obligado. Por otra parte, el aumento de las tasas de interés vía el indicador de los CETES a 28 días se ha situado hasta el 38 %, ha propiciado que el sistema financiero suspenda el otorgamiento de créditos y por ende la reducción de la actividad económica y las consecuentes presiones sobre el tipo de cambio de capitales especulativos.

Contexto Social

Los pronunciamientos de la sociedad, por cuanto a sus niveles de bienestar, son la expresión originaria para demandar su resolución, con respuestas gubernamentales. En este entendido, es importante señalar que la sociedad no se ha manifestado con acciones de

violencia, como consecuencia de los contextos descritos anteriormente, la conformación de la opinión pública, en contra del gobierno y de su partido, han sido atemperados por algunos de los medios afines a ellos. Por otra parte, los representantes de los partidos políticos de oposición, no han sabido bordar un debate de altura y adecuado para esas circunstancias, lo que manifiesta, hasta estos momentos, la carencia de sustento social en su posición.

***Primer Escenario Previsible:
"que las cosas sigan igual"***²⁰

Pretender que el estado de cosas conserve el nivel creciente de gravedad, dará lugar a que el gobierno federal y su partido, carguen con el costo de la crisis mundial y nacional, con la posible pérdida de posiciones en los procesos electorales futuros, tanto los inmediatos como los mediatos, pues permea en la sociedad un sentimiento antigubernamental y de rechazo contra el partido gobernante.

***Segundo Escenario Previsible:
"cambiar solo algunas cosas"***

La oposición, dado el recreo en la opinión pública nacional, de que la crisis se debe al gobierno y a su partido, y argumentando que está en contra y de que tienen la respuesta, ha dado lugar a que el Partido Revolucionario Institucional adopte posiciones por escrito

²⁰ Los tres escenarios que se exponen a continuación son identificaciones que se presentan para identificar los posibles caminos para llevar a cabo el proceso la Reforma del Estado.

para la Reforma del Estado, en el marco del fortalecimiento del federalismo.

Esta, es la posición que se considera más factible de realización, toda vez que aprobada la agenda para la Reforma del Estado, con los posicionamientos descritos anteriormente y hecha realidad en la legislación correspondiente en el H. Congreso de la Unión, se estará en la posibilidad de establecer su ejecutoria, con el manejo adecuado en los congresos locales, para su aprobación como ley.

***Tercer Escenario Previsible:
"cambiarlo todo"***

La construcción de un nuevo marco jurídico de esta nación, como lo demanda la oposición, no cuenta con el aval de la sociedad, pues ésta, ve en riesgo la conservación de la soberanía nacional, la autodeterminación y la no intervención como principios básicos. Los diversos analistas, que no tienen posiciones ideológicas partidistas, ni proclividad al gobierno, califican esa visión de la oposición, como contraria y excluyente entre sí, por las características de antagonizar las clases sociales y de detener el crecimiento económico del país, calificando también, que son proyectos de carácter local y que no consideran ni contemplan la visión de conjunto de la globalización.

CAPITULO II

**LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO:
IMPLICACIONES EN LA FORMA
DE GOBIERNO FEDERAL**

El devenir de este fin de Siglo, ha traído consigo una serie de cambios y transformaciones que han derivado en un nuevo contexto internacional, en una recomposición de la geopolítica mundial, al pasar de un *stato quo* caracterizado por un mundo bipolar ideológicamente, como fue la confrontación entre los Estados Unidos de América y sus aliados capitalistas y la Ex Unión Soviética y los países socialistas. En ese sentido, se establece que *"una multipolaridad inicialmente comercial conformada por bloques económico financieros Estados Unidos de América, Japón y la Unión Europea, la cual evidentemente plantea nuevas relaciones o problemáticas a nivel mundial"*.²¹

Así también, se han gestado cambios en los modelos de desarrollo, en el tránsito de un Estado regulador o interventor; ejemplo de ello, es la transición de los Estados populistas en -américa latina-, a estados neoliberales, que replantean la menor intervención del estado en la economía. Así mismo, los avances vertiginosos en la ciencia y la tecnología y las comunicaciones, han obligado a esas transformaciones.

Derivado de esta recomposición mundial, evidentemente surge la necesidad de reformar al Estado y a las instituciones políticas que lo conforman para responder a esos cambios y a las nuevas necesidades, demandas y exigencias de nuevos actores sociales.

²¹ Avalos Aguilar, Roberto; *La Crisis de la Administración Pública y su Relación con la Caída de los Paradigmas: en Busca de un Nuevo Paradigma*; Revista de Ciencias Sociales y Humanidades; Universidad Autónoma Metropolitana Plantel Azcapotzalco; México 1993; pp. 86.

Es importante destacar, que la Reforma del Estado no puede ser homogénea en todos los países, o que obedezca a un modelo exclusivo a seguir en todo, como lo plantea el neoliberalismo, por lo que ello debe responder a condiciones o realidades que vive cada país. Por lo tanto, este capítulo plantea hacer una revisión teórica y metodológica de los principales conceptos y políticas que implican la Reforma del Estado en México.

1. OBJETIVO

Analizar las implicaciones jurídico-constitucionales del proceso de Reforma del Estado en México, bajo la perspectiva de la forma de gobierno federal prevaleciente en nuestro país, con la intención de proponer la modificación del artículo 40 constitucional, así como la condición necesaria de primera instancia de cambio en el ejercicio de la soberanía nacional.

2. ASPECTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS DE LA REFORMA DEL ESTADO

a. Concepto de Reforma del Estado

En primera instancia, la pertinencia de aproximarse a una definición de la Reforma del Estado, nos ubica en la perspectiva de retomar, de conformidad con la realidad histórica de México, la definición que presenta Villarreal²² quien señala que *"la reforma del estado, es un proceso que busca adecuar las instituciones de un país a las nuevas condiciones del entorno nacional e internacional. Con la reforma del estado, se pretende adecuar el aparato institucional de las nuevas bases de organización e interdependencia económica, fortalecer los derechos sociales, incorporar en la agenda las nuevas problemáticas que aquejan a la sociedad, así como atender las demandas de los nuevos actores, la modernización de la economía tanto global como regional"*.

²² Villarreal, René; *El Liberalismo Social y la Reforma del Estado, México en la Era del Capitalismo Postmoderno*; Ed. Fondo de Cultura Económica; México, 1993.

En ese mismo sentido y términos generales, podemos decir que la Reforma del Estado tiene tres ejes fundamentales, mismos que a continuación se señalan:

- a) Transformaciones que permitan un nuevo perfil del Estado y un nuevo modelo de desarrollo.
- b) Transformaciones que permitan una adecuada inserción en la economía internacional.
- c) La transformación del orden político para la construcción de un sistema democrático.

Estos tres ejes, se convierten en paradigmas del Estado mexicano y quedan en el nivel de instrumentación, ya que sin un esquema jurídico adecuado, el Estado recurre e induce a la creación de nuevos grupos sociales en los ámbitos económico, jurídico y social, con la característica de ser excluyentes, es decir, solo los proclives al régimen son los que se incorporan a esta reforma.

3. MODELOS DE REFORMA DEL ESTADO

La Reforma del Estado, es un proceso que se va universalizando; en la última década, dentro de los cinco continentes, diversos países han adoptado programas de reforma para adecuar su sistema de instituciones a las condiciones de un mundo cambiante, por ello como establecen Bazúa y Sáez ²³ *"el análisis del proceso de*

²³ Bazúa, Fernando y Saez, Mauricio; *Avatares e Imperativos de la Reforma del Estado en México: Consideraciones Prospectivas y Propuestas*; Revista Prospectiva No. 3; México, 1995.

globalización se debe analizar para la reforma del estado a través de los siguientes tres modelos"

1. **Modelo de reformas en el estado.** Es posible ubicarlo en los Estados liberal-democráticos y surge como consecuencia de las crisis del welfare state; se orienta hacia un replanteamiento de las relaciones ciudadanos-aparato estatal, con énfasis en la cuestión fiscal.
2. **Modelo de revolución estatal o de reforma revolucionaria del estado.** Es posible ubicarlo en las sociedades que se liberaron del totalitarismo soviético.
3. **Modelo de reforma del estado.** Es posible ubicarlo en los países subdesarrollados o periféricos y surgió en el contexto de la crisis de su deuda externa a partir de 1982.

Para el caso del primer modelo, esta definición es bastante aplicable a los países denominados desarrollados; para el caso del segundo, se aplica a aquéllos del bloque del este y que a partir de la caída del muro de Berlín, están obligados a una Reforma del Estado total, pues atraviesan por la construcción de un nuevo conjunto de instituciones que les permitan una nueva configuración estatal; para el caso del tercero, pretende elevar la calidad de la gestión gubernamental,

constituir estados nuevos con la concepción liberal democrática y reformar los sistemas políticos.

Para los fines que persigue este capítulo del análisis de las bases teóricas, por cuanto a la definición y modelos citados, la reforma del estado, para el caso de México, tiene una relación más directa con el tercer modelo, sin embargo; existen algunos principios que bien pudieran generalizarse a los otros dos modelos, toda vez que los autores citados enuncian los modelos; y el tercero, que es el de nuestro interés, en este trabajo de investigación se desdobra.

4. LA REFORMA JURIDICO-CONSTITUCIONAL DEL ESTADO EN MEXICO

Las transformaciones estructurales y culturales, que implica la reorganización del Estado mexicano, en el marco de una gran heterogeneidad de realidades estatales y el desigual desarrollo de las capacidades locales, plantean que la actualización de nuestro federalismo sean un proceso que requiere ir recreando, en cada caso concreto, sus propias viabilidades. Por lo mismo, la vigorización del pacto federal debe contar con horizontes de largo plazo y con ritmos claramente diferenciados, de acuerdo a las circunstancias y contextos estatales y locales.

Redimensionar la forma de organización del Estado, significa crear un equilibrio que permita la convivencia de lo formalmente deseable con lo materialmente posible, bajo una norma rectora de equidad;

significa fortalecer sin desproteger; significa transferir y reordenar, pero no abandonar. Es en consecuencia, construir la viabilidad de una mejor forma de organización del Estado.

El principio de equidad, está directamente asociado a la concepción federalista. Precisamente, porque el sistema reconoce la diversidad y la complementariedad de las regiones, las funciones compensatorias y redistributivas, son fundamentales para establecer los equilibrios e interrelaciones necesarias, entre potencialidades y necesidades propias del desarrollo, de las distintas entidades federativas.

El propósito final del principio de equidad inherente al federalismo, es que al conferir un trato desigual a desiguales, se impulse un proyecto de nación compartido en sus retos y beneficios. La idea del pacto de unidad federal, trasciende su noción original de la unidad de lo disperso, para traducirse en la unidad armónica de lo diverso.

Al reformarse totalmente el Estado en 1917, el constituyente determinó unánimemente preservar el federalismo²⁴ como la garantía mas sólida para la construcción de un verdadero Estado y consolidar la integridad territorial y la identidad nacional, privilegiando la existencia del artículo 40 que a la letra dice "es

²⁴ Ver Anexo I

voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"²⁵. Así también, determinó los artículos 39, 41, 115, 116, 117, 124 y 133 que establecen las bases de nuestro sistema federal, **confiriéndole un carácter coordinado, cooperativo y de concurrencia.**

Esos mandatos, referidos a la soberanía nacional y la división de poderes; a la función de los poderes de la unión como depositarios de la soberanía; a la integración de la federación por entidades federativas; a el status jurídico del municipio; y a la distribución de competencias entre la federación y los estados, condensan las estructuras fundamentales del Estado mexicano y definen las bases de nuestra vida institucional, al determinar los elementos fundamentales del mismo <pueblo, territorio y poder soberano>; establecen la forma de gobierno <democrática y representativa>; y garantizan las libertades individuales. Por ello, el proceso de actualización del modelo federal, significa una profunda reforma del Estado.

Las señales de agotamiento de diversas instituciones, que durante decenios, e inclusive siglos, sirvieron para encauzar y resolver los

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

problemas sociales, hacen imperativa, en el marco de la reforma del Estado, una revisión a fondo de nuestro federalismo, que recupere nuestros valores políticos, redefina la distribución adecuada y justa de los recursos, aliente la capacidad de los particulares, revitalice las organizaciones publicas, propicie una profunda toma de conciencia para generar una participación corresponsable de sociedad y gobierno, etc.

En los empeños de actualizar el federalismo, no se busca modificar los valores históricos, culturales y políticos, que siguen teniendo plena actualidad, sino revisar y recrear la organización institucional que fortalezca la unidad nacional y permita que los fundamentos y fines del Estado mexicano, así como los objetivos de nuestra sociedad, se realicen mejor en el nuevo entorno nacional e internacional. Así, la necesidad de reformar el Estado, no solo es consecuente con la etapa que nos toca vivir y con nuestro orden interno, sino que constituye una necesidad histórica para responder a las exigencias del Estado nacional, dentro del nuevo contexto mundial.

Por ello, una reforma de esta naturaleza implica una visión integral y de largo alcance, que aborde al federalismo no solo en la definición de los órdenes de competencia y su distribución o concurrencia entre los niveles de gobierno, sino en el diseño orgánico, jurídico y funcional de los poderes de la Unión, de las

relaciones de estos entre sí, así como de su interacción con los poderes locales y municipales, y sustentado todo ello, por los principios e instituciones republicanas y democráticas.

Una Reforma del Estado, emprendida a partir de la revisión de sus bases federalistas²⁶, de un nuevo equilibrio y relación entre los poderes, del fortalecimiento de los estados y de un pleno ejercicio democrático, tendrá necesarias repercusiones en las dimensiones y estrategias del desarrollo social, político, económico, cultural y administrativo del país. Es una reforma estructural, propulsora de múltiples reformas secundarias.

En su última consecuencia, la revisión estructural del modelo federalista, adquiriría la trascendencia de la renovación del pacto de la unión, con su consecuente revisión del marco jurídico. Implicaría en si misma, por sus alcances y repercusiones, un hito histórico equiparable solo a la promulgación de las constituciones de 1824, de 1857 y de 1917; con la diferencia, de que estas fueron resultado de dolorosos procesos de lucha armada, en tanto que hoy, tenemos la posibilidad de concretar una reforma que actualice y proyecte al Estado mexicano al siglo XXI, a partir de consensos fundamentales.

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

²⁶ Faya Viesca, Jacinto; El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal; Ed. Porrúa, México 1998.

La configuración de un federalismo actualizado, debe²⁷ en consecuencia diseñarse y establecerse con un carácter incluyente y pluralista, soportado por un método que involucre la participación de los diversos actores políticos y de la sociedad en su conjunto. Debe quedar ampliamente la voluntad del gobierno federal; pero se requiere que las acciones emprendidas se acompañen, sean secundadas y multiplicadas por todos los actores en las distintas esferas y niveles de organización política y social. De lo contrario, se correría el riesgo de descentralizar el centralismo, derivando el poder a nuevos núcleos de concentración exacerbada del mismo, sin una lógica de Estado.

La consecución de estos propósitos, requerirá alentar una nueva cultura política con el soporte social necesario para darle presencia y permanencia efectiva al federalismo. La actualización del federalismo mexicano, como forma cultural, deberá corresponder a la democracia, como sistema de vida. Por ello, desde sus definiciones y objetivos más generales convendrá enmarcar este esfuerzo en un gran acuerdo nacional, que involucre a los actores más representativos para la generación de consensos básicos que permitan avanzar sólida y progresivamente hacia el funcionamiento óptimo del pacto federal.

²⁷ Ver Anexo 2

En agosto de 1997, el Presidente Zedillo, con las facultades que le otorga la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la materia, emitió un decreto²⁸ por el que se aprueba el **Programa para un Nuevo Federalismo**, con el propósito de darle mayor impulso y buscar con ello su consolidación. Con los propósitos que persigue el programa, se busca fortalecer la unidad nacional, vigorizar la autonomía política de los estados con base en las relaciones intergubernamentales y constituir una estrategia fundamental, para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en los tres órdenes de gobierno.

Las líneas generales que conforman la estructura del Programa para un Nuevo Federalismo, buscan impulsar el desarrollo político institucional, alcanzar un mayor desarrollo social, contribuir al crecimiento económico, fortalecer el desarrollo regional y para promover un mayor desarrollo administrativo. Dicha estructura, también puede considerarse como una base para construir la agenda para la Reforma del Estado. Por tanto, siendo el federalismo un aspecto de vital importancia para dicha reforma, se constituye en un punto determinante para buscar su consolidación y a partir de ello la construcción de la agenda.

²⁸ Diario Oficial de la Federación 29 de agosto de 1997

5. PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000

El 6 de agosto de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se aprueba y entra en vigor el Programa para un Nuevo Federalismo, pieza fundamental dentro de los propósitos que en materia de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, ha emprendido la administración actual.

La Secretaría de Gobernación, quien es la cabeza de sector que queda al frente de las acciones propuestas, las cuales vienen a cumplir el compromiso presidencial de impulsar la renovación del Pacto Federal, expresado por Zedillo, tanto en su toma de posesión como en el apartado *Desarrollo Democrático del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*²⁹.

Las medidas concretas contempladas, toman en cuenta las demandas e ideas expresadas por la ciudadanía en una serie de foros nacionales, regionales y estatales, realizados para enriquecer el programa, entre los que destacan: dos foros regionales organizados por el Senado de la República, uno en Colima referente a los aspectos políticos del federalismo, y otro en Yucatán sobre los aspectos económicos; el foro nacional sobre impulso de la forma federal realizado en Guadalajara; los 32 foros estatales de consulta popular; el correspondiente foro nacional efectuado en

²⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Puebla, sobre aspectos políticos, institucionales y fiscales; y los 32 foros para la renovación municipal realizados en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El Programa para un Nuevo Federalismo, establece una serie de mecanismos enfocados a lograr una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, reconociendo que el federalismo renovado, es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

Los objetivos fundamentales de este programa son³⁰:

- Fortalecer la unidad nacional, a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal;
- Vigorizar la autonomía política de los estados, con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio, y

³⁰ Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000; Talleres Gráficos de la Nación

- **Constituir una estrategia fundamental, para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno.**

Este programa, es de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, y sus previsiones deben ser incorporadas a los programas anuales de la Secretaría de Gobernación y las demás entidades del sector. La verificación de sus avances, está a cargo de la Secretaría de Gobernación y de la Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo.

El documento incluye, como anexos, el avance de las acciones realizadas durante 1995-1996 en la materia y las perspectivas del rubro, así como la relación de los programas sectoriales aprobados por el Ejecutivo Federal y que constituyen uno de los sustentos del Programa para un Nuevo Federalismo.

Derivado de lo antes mencionado, podemos señalar que el Poder Ejecutivo concibe al federalismo como una idea renovada o nueva. Busca con ello, dinamizar la acción del Estado para enfrentar los nuevos retos del Federalismo. En ese sentido, la idea del nuevo federalismo no implica modificar radicalmente los planteamientos históricos originarios, sino que busca actualizarlos en el marco de los valores culturales y políticos. Se trata de darles vigencia y

actualizar dichos valores, haciendo con ello más pragmáticos, factibles y realizables los propósitos que persigue el propio Gobierno Federal, a través de las líneas generales de acción que considera el Programa para un Nuevo Federalismo.

Se admite, que el régimen actual ha tenido avances substanciales en materia de Reforma del Estado, tales como la Reforma al Poder Judicial, mismos que algunas veces reconocen las distintas corrientes de opinión, sin embargo, se considera que aún quedan asignaturas pendientes que es necesario afrontar y avanzar en ellas. En ese sentido, podemos señalar que existe afinidad en las propuestas, tanto del Gobierno Federal como de los diversos grupos parlamentarios, que han planeado sobre el particular.

Podemos afirmar, que la abertura esencial para transitar en el marco de un Estado de Derecho hacia la consolidación democrática de nuestras instituciones, está dada. Para mantener su impulso, se requiere fortalecer la voluntad política de todos los actores involucrados y trabajar en la construcción de los consensos que trasciendan la coyuntura y se sitúen en el horizonte de las grandes tareas nacionales.

En la reforma a la estructura y funcionamiento del poder público en México, aún falta por concretizar una reforma a fondo que profundice el equilibrio de poderes, que cubra las asignaturas

pendientes en las reformas al Poder Judicial, que consolide los avances de la reforma electoral, que logre avances substantivamente en el fortalecimiento de nuestro federalismo, que contribuya a ampliar los cauces de la participación ciudadana, que establezca con claridad el compromiso del Estado mexicano para propiciar el desarrollo social, y a través de reformas legales, se instituyan las normas que fijen su obligación de garantizar una mejor distribución de la riqueza y de los beneficios que se generan a partir del esfuerzo colectivo.

Será a partir de la construcción de acuerdos básicos, entre los actores y las propuestas de la sociedad mexicana, como podremos profundizar nuestro proceso de cambio político, desde la perspectiva de la Reforma del Estado.

La instrumentación de este cambio, debe considerar una realidad política que precisa tratamientos distintos; algunos ámbitos requerirán de la renovación completa de su estructura jurídica o de la creación de una nueva normatividad; otros en cambio, tendrán que ser actualizados y ampliados en sus atribuciones, estructura y funcionamiento; pero sin lugar a dudas, las tareas pendientes para alcanzar una plena normalización democrática de nuestro sistema político, tendrá que transitar también por la actualización de nuestra cultura política.

El debate actual, está centrado en la propuesta de agenda para la Reforma del Estado³¹. Cada partido político plantea su propuesta con el evidente propósito de adjudicarse la paternidad de la agenda. Si bien es cierto, que los partidos políticos representan a un segmento importante de la sociedad, también es necesario reconocer que ninguno de ellos, ni en particular, ni en forma conjunta representan a la mayoría de la sociedad, según los resultados electorales últimos. No se puede apelar, racional o civilizadamente, a que se es una corriente ideológica y que cuenta con organización política, como razón suficiente para dictar la reforma o ser protagonista de ella.

Adicionalmente, en el proyecto de reforma electoral, en donde si correspondía su participación y protagonismo, los partidos políticos, sin excepción, privilegiaron sus intereses particulares al de la nación, poniendo en riesgo el proyecto de reforma referido. Es ineludible que debe ser el pueblo de México el que exprese, defina y decida el contenido de la reforma del Estado. Es así, que la rectoría del proceso de Reforma del Estado debe reservarse, desde el inicio hasta su conclusión, a la sociedad en su conjunto y al Estado, en apego a lo dispuesto en los preceptos constitucionales aludidos en párrafos anteriores.

³¹ Simposium Realizado en el Alcázar del Castillo de Chapultepec; H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; Instituto de Investigaciones Legislativas; México; marzo 10 de 1998.

La reforma federalista del Estado, como esquema y categoría de análisis para su instrumentación, implica una concepción integral. Por lo que ésta, se conforma por cinco aspectos fundamentales, que complementados entre sí, conforman una reforma integral del Estado.

Estos aspectos son: la reforma democrática, de carácter político electoral; la reforma administrativa en su vertiente orgánico funcional; la reforma económica, en sus áreas fiscal y financiera, y la revisión del modelo vigente; la reforma social, en las fases de educación, vivienda, salud y cultura; y la reforma constitucional, en sus aspectos jurídicos normativos. De tal suerte que la integración de cada uno de estos aspectos, es como se presenta a continuación³²:

**REFORMA CONSTITUCIONAL:
De Carácter Jurídico Normativo.**

Incluye los siguientes tópicos. a).- Reforma de los Poderes Públicos; b).- Funciones constitucionales del Estado mexicano; c).- División y relación entre los poderes; d).- Atribuciones del Poder Ejecutivo; e).- Atribuciones y funcionamiento del Poder Legislativo; f).- Determinar las asignaturas pendientes de las reformas del Poder Judicial; g).- Distribución de competencias entre la federación, estados y municipios; h).- Revisión de la Ley y el sistema nacional de seguridad pública; i).- Revisión del sistema penitenciario; j).-

³² Millán Escalante, Ernesto; Reforma del Estado; mimeo, Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la H. Cámara de Diputados; enero 1998.

Revisión y actualización del artículo 115 constitucional; k).- Formas de participación y representación política de las comunidades indígenas y su relación con los poderes públicos; l).- Régimen jurídico de las organizaciones gremiales y sociales; m).- Régimen jurídico y promoción de las sociedades civiles; n).- Reformas y adiciones a la Ley Federal de la Propiedad Industrial; o).- Revisión de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones; p).- Reglamentar el pago de impuestos de propiedades de las iglesias; q).- Establecer las normas para la fiscalización de las limosnas; r).- Fortalecer el marco jurídico en materia de protección civil; s).- Creación de la Auditoría Superior de la Federación; t).- Reformas al Código Penal; u).- Crear la Ley Federal de Bienes Asegurados provenientes del narcotráfico; v).- Reformas al Artículo 116 constitucional; w).- Reformas al Artículo 27 constitucional; x).- Revisión de la Ley sobre Acuerdos y Tratados Internacionales; y).- Revisión de las Leyes relativas a los medios de comunicación; z).- Revisar y fortalecer la libertad de expresión

**REFORMA DEMOCRATICA:
De Carácter Político Electoral.**

Que incluye los siguientes tópicos: a).- Formas de consulta y participación ciudadana, indirecta y directa (referéndum, plebiscito e iniciativa popular); b).- Atribuciones de los Consejeros Electorales; c).- Revisión y análisis sobre la actuación de los Consejeros Electorales

**REFORMA ADMINISTRATIVA:
De Carácter Orgánico Funcional.**

Que incluye los siguientes tópicos: a).- Servicio profesional público; b).- Régimen de responsabilidades de los servidores públicos; c).- Reforma de estructura y procesos administrativos; d).Servicios integrados al público; e).- Actualización de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; f).- Relaciones intergubernamentales (coincidencia, concurrencia, convenios, cooperación); g).- Sistema Nacional de Planeación Democrática; h).- formas de representatividad y operación de los Consejos de Planeación; i).- formas de representación de las entidades federativas, etc.

**REFORMA ECONOMICA:
De Carácter Fiscal y Financiero,
y Revisión del Modelo Vigente.**

Que incluye los siguientes tópicos: a).- Distribución de competencias federales y estatales en materia de ingresos y egresos; b.- Coordinación fiscal intragubernamental: equidad y eficiencia c).-Atribuciones y responsabilidades en materia de endeudamiento para los municipios; d).- Instancia de cooperación y coordinación para el desarrollo intramunicipal; e).- Bases jurídicas para apoyar a los deudores de la banca; f).Marco jurídico para contribuir a la restitución de los salarios, g).- Revisión del marco jurídico del sistema fiscal y financiero; h).- Sistema para establecer la multianualidad de ramos o partidas en el presupuesto de egresos; i).- Marco para conformar un nuevo sistema financiero rural; j).-

Proyecto de Ley para formalizar los programas de capacitación y asistencia técnica; k).- **Modificación de la Ley de Asociaciones Ganaderas; l).- Revisión del marco jurídico de los diversos sectores de la producción: agricultura, industria, pesca, turismo, minería, energéticos, etc.**

**REFORMA SOCIAL:
De Carácter educativo,
salud, vivienda y cultural.**

Que incluye los siguientes tópicos: a).- Actualización de instituciones y procedimientos para la protección de los derechos humanos; b).- Consolidar la autonomía y la capacidad de gestión de la Comisión Nacional de Derechos Humano; c).- Régimen jurídico de las Procuradurías de Justicia y de Protección Social, Agraria y Defensa del Trabajo; d).- Modificación a la Ley Federal del Trabajo; e).- Modificación de la Ley del INFONAVIT; f).- Revisión de las Leyes en materia ecológica; g).- Reestructuración en el sistema de salud; h).- Reestructuración en el sistema educativo nacional; i).- Revisión de las políticas en materia de cultura; j).- Ley Sobre Derechos y Cultura Indígena

La Reforma del Estado se justifica en la medida que responda al propósito de acrecentar la viabilidad y fortaleza del proyecto nacional frente a las nuevas realidades. Una empresa de esta magnitud exige de un amplio periodo de maduración, desarrollo y consolidación. **En consecuencia la nueva forma de organización**

del Estado, debe buscar un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes que constituyen los dos órdenes de competencia <federación y entidades federativas> que conviven en nuestro sistema constitucional, dando paso a la reactivación del municipio y la comunidad. Su revisión debe ser integral, de largo alcance, sustentada en un proceso participativo y consensual, y fundamentada en los principios de equidad, complementariedad y cooperación.

En la propuesta de agenda de la sociedad y del Estado³³, para hacer realidad el cambio que se demanda, debe estar la opinión de los tres poderes de la Unión, de partidos y organizaciones políticas, de organizaciones civiles, de organizaciones indígenas, de los sindicatos, de instituciones académicas superiores, de organismos empresariales, de organizaciones de profesionistas, de organizaciones de productores, de organizaciones juveniles, de ciudadanos en particular, etc. En este orden de ideas, el fortalecimiento del federalismo es una parte substancial fundado, en una convivencia democrática en el seno de la representación del pueblo, y significa, una responsabilidad ampliamente compartida para impulsar y lleva a cabo la reforma del Estado con el modelo que se ajuste a las aspiraciones de justicia social del pueblo mexicano.

³³ Labastida Ochoa, Francisco; "el proceso de Reforma del Estado en el que está comprometido el Gobierno Federal, nos permitirá contar con un sistema político democrático, equilibrado, transparente y justo, que posibilitará a la sociedad mexicana encarar con una mayor confianza los retos que le depara el Siglo XXI"; Mesa redonda organizada por la Revista The Economist; Nota tomada del Periódico El Nacional jueves 2 de abril de 1998; pp. 6

6. ASPECTOS CLAVE DE LA ESTRATEGIA DE REFORMA DEL ESTADO

La Reforma del Estado es una tarea de complejas dimensiones, ya que sus alcances no solo involucran al conjunto y a cada una de sus instituciones, en aspectos tan diversos como su fortalecimiento, la amplitud de sus funciones, el desarrollo organizacional, y el ámbito de sus roles y vinculaciones al interior del sector público; sino que además, tiene que abarcar la adopción de posiciones vinculadas a todas las consideraciones de carácter político y el establecimiento de nuevas relaciones con el resto de la economía y la sociedad en su conjunto, las cuales dependen a su vez, de las instituciones que estas representen.

En este contexto, el Estado debe asumir la tarea de lograr y mantener el óptimo funcionamiento de sus instituciones, a fin de contribuir positivamente en los procesos de estabilización y modernización de su economía nacional. Paralelamente, debe aplicar su capacidad para orientar y administrar estos procesos a lo largo del tiempo, bien sea disminuyendo de los costos sociales derivados de la Reforma del Estado, así como a que coadyuve a que el crecimiento se realice con mayor equidad social.

En general, la acción del Estado en un proceso de reforma, su orientación hacia los sectores más débiles de la sociedad, debe generar condiciones de salud, educación, vivienda y seguridad en primer instancia; así como la oportunidad de empleo productivo, que

guarden equivalencia con los que prevalecen en los demás estratos de la sociedad y los sectores modernos de la economía.

En efecto, todo proceso de Reforma del Estado que se emprenda a profundidad, implica considerables costos en el corto plazo y esto es más grave aún, en donde el Estado se encuentra sobredimensionado en relación a su participación en la actividad económica, ya que enfrentará problemas de capitalización y generación de ingresos; además, de que está desarticulado y desintegrado por una sociedad civil más actuante y existen enormes necesidades sociales que difícilmente pueden postergarse.

Es por ello, que estos aspectos clave pueden considerarse como un marco de rigurosa consideración, para lograr que confluyan en el proceso de Reforma del Estado mexicano, los siguientes considerandos: la observancia estricta de la Ley; la equidad; la tolerancia; la no discriminación; la justicia; y la inclusión.

7. CONSIDERACIONES DE LA REFORMA DEL ESTADO 1988-1998

En esta década, en la que han estado bajo la responsabilidad del Ejecutivo dos titulares: Salinas de Gortari (1988-1994) y Zedillo Ponce de León (1994- a la fecha), para efectos de este trabajo de investigación, señalaremos en una primera parte lo correspondiente al periodo 88-94 y en una segunda parte de 94 a la fecha; no obstante que ambos, en su ejercicio gubernamental establecen una

continuidad y visiones, que se caracterizan por su intolerancia y autocracia en el proceso de la Reforma del Estado, sobre todo el primero.

El gobierno de Salinas de Gortari, presentó una serie de conflictos y visciditudes que hicieron necesario realizar cambios sustanciales en la estructura de su gobierno; en primera instancia, encaraba problemas de legitimidad en cuanto a la elección presidencial, inestabilidad financiera, inflación alta, déficit en el gasto público, inconformidad social por las políticas de choque implantadas por el gobierno anterior, pero sobre todo, la necesidad de profundizar y construir una política económica para superar las condiciones políticas y sociales prevalecientes y conformar un nuevo modelo de desarrollo.

Por lo toca a la Reforma del Estado emprendida durante este periodo, se centró en cambios estructurales de la economía, dejando de lado el aspecto social y el político, en virtud de que su criterio gubernamental se supeditaba a dar estabilidad por medio de la economía.

Como punto fundamental de la estrategia económica, Salinas de Gortari, empieza a establecer alianzas con actores políticos no tan fortalecidos, como es el caso de la Iglesia y el sector financiero, tanto nacional como extranjero y mantiene estrecha relación con los

sectores tradicionales del poder, como es el caso del corporativismo sindical y los cacicazgos locales.

En este marco, el gobierno salinista emprendió acciones para la estabilización macroeconómica³⁴ a través de la renegociación de la deuda externa, la reforma fiscal, contrayendo el gasto y elevando los ingresos del gobierno y negociando pactos de estabilización económica con los agentes productivos, así como la desincorporación de las empresas públicas, la reprivatización de la banca, la apertura económica a través de tratados comerciales, facilidades para el capital extranjero; para ello, las alianzas políticas con las instituciones financieras nacionales y los grupos de poder del capital internacional fueron determinantes.

Por otra parte, el gobierno de Ernesto Zedillo, inició su gestión tratando de superar una crisis económica derivada de las medidas adoptadas durante el sexenio anterior, fundamentalmente garantizadas por el aval del gobierno a la inversión especulativa en la Bolsa de Valores y bonos del gobierno.

Asimismo, en lo jurídico, realizó una reforma al Poder Judicial sin mayores consecuencias; por cuanto a la administración pública, continuó con la desincorporación de las empresas públicas; y por cuanto a lo político electoral, los partidos políticos lo obligaron a

³⁴ Aspe Armella, Pedro; *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*; Ed. Fondo de Cultura Económica; México 1993.

llevar a cabo una reforma electoral más equitativa. Durante estos años de gobierno, el tema de la Reforma del Estado se ha postergado en virtud de que el quebranto de la banca nacional ha sido condición necesaria y de argumento para ello.

En esta década, se percibe una creciente inseguridad pública, desestímulo a la inversión, desempleo e ingobernabilidad. Esta realidad, obliga a encontrar salidas para fortalecer la eficiencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las modificaciones que reviertan este proceso gubernamental.

Derivado de éste breve análisis de la década de referencia, se puede concluir, que es indispensable asumir con responsabilidad política el proceso de Reforma del Estado en México, toda vez que está interrumpido y las fuerzas sociales han antagonizado sus posiciones.

8. IMPLICACIONES DE LA REFORMA JURIDICO CONSTITUCIONAL EN LA FORMA DE GOBIERNO FEDERAL MEXICANA.

En el sistema federal mexicano, la Constitución Política, expresión suprema de la soberanía popular, prevé en su artículo 40, la existencia de dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros. El primero, se aplica a todo el territorio nacional. El segundo, solo tiene validez en la jurisdicción territorial de cada uno de ellos. En ambos, casos se reconoce la división

básica de poderes para el cumplimiento de la soberanía del pueblo: legislativo, ejecutivo y judicial.

Sin embargo, a pesar de la existencia de estas dos esferas soberanas conforme a lo establecido por el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 y reconocida y reiterada en las tres constituciones que han regido a la nación, la práctica centralista del Estado en los ámbitos administrativo, político, económico, cultural y social ha estado presente durante casi dos siglos y se ha exacerbado en los últimos treinta años.

Asimismo, la Reforma del Estado en México ha sido objeto de análisis y discusión en los últimos años por todos los sectores y corrientes ideológicas de nuestro país. Por tanto, es una expectativa de todos los mexicanos, y en consecuencia constituye un propósito que tiene la urgente necesidad de consolidarse y hacerla realidad en la vida práctica.

Por tal motivo, es digno reconocer que en el proceso de reforma ha habido avances substanciales, tal vez no en la medida de lo que la sociedad espera, sin embargo, nadie puede negar los avances en la pluralidad política y democrática, mismos que se ven reflejados en la composición del actual Congreso de la Unión. En tal virtud la Reforma del Estado debe partir de la premisa del cambio en la

sociedad. Es decir, cambio de actitudes y aptitudes, que permitan con objetividad seguir por el camino que la nación reclama.

Derivado de lo anterior, la Reforma del Estado necesariamente conlleva el cambio constitucional, para que la sociedad y el Estado luchan permanentemente por alcanzar mejores niveles de vida económica y política para los mexicanos.

Asimismo, esto nos obliga a reflexionar en torno a que los tres ordenes de gobierno concurren de manera interdependiente, en la medida de sus posibilidades, al diseño y ejecución de mejores políticas públicas para enfrentar los grandes problemas de la nación.

Estas ideas, conducen necesariamente a una nueva concepción del Estado Mexicano, que además hoy resulta indispensable. Se trata de imprimirle mayor fuerza y funcionalidad al sistema federal, y no buscar debilitarlo.

Compartir importantes tareas legislativas y gubernamentales, en un México de graves desigualdades sociales, de desequilibrios regionales y de concentraciones injustas e ineficaces de poder, no es terminar con la garantía de mantenimiento del sistema federal, sino asegurar su permanencia, potenciar su fortaleza y mantener poderosamente la unión federal y las instituciones republicanas, en

los valores del pluralismo político, la libertad y de igualdad reales, la justicia social materializada y la democracia activa y actuante.

El fortalecimiento del federalismo, es una condición necesaria que forma parte de la Reforma del Estado Mexicano, en el sentido que requiere instrumentarlo con el concurso de varias instancias de todos los órdenes de la vida nacional.

SEGUNDA PARTE

Análisis y Reflexión de la Forma de Gobierno Federal

Elementos para su Consolidación

Esta segunda parte del trabajo de investigación, tiene cómo propósito realizar un análisis de la forma de gobierno federal que ha adoptado nuestro país, tomando en consideración los preceptos constitucionales que se consideran básicos para su consolidación, tales como son los artículos 39, 40, 41, 73, 89, 115, 116 y 124 mismos que se consideran los pilares básicos del federalismo y de las relaciones intergubernamentales.

Cabe señalar que esta segunda parte, está conformada por dos capítulos, que representan los capítulos 111 y 1V del trabajo de investigación general. En el primero de ellos, es decir el 111, se ofrece un análisis de las bases constitucionales que dan soporte al federalismo, haciendo énfasis en el atributo dual que tiene esta forma de gobierno para México, con el propósito de realizar algunas propuestas para su consolidación.

En el capítulo IV, se desarrolla una propuesta de reforma jurídico constitucional, particularmente del artículo 40; reconociendo facultades de la federación que pueden ser susceptibles de otorgar a los gobiernos locales, así como el reconocimiento de algunas facultades exclusivas de los estados federados, y aquéllas que pueden ser cumplidas en forma concurrente por ambas instancias de gobierno.

Finalmente, se analizan las facultades, prerrogativas y atribuciones que las Constituciones particulares de los estados les otorgan, mediante el punto de vista de las relaciones intergubernamentales, con el fin de conocer, para los tres ordenes de gobierno, cuales de dichas facultades son exclusivas, cuales concurrentes y cuales coincidentes, reconociendo el marco de competencia de cada una de dichas instancias.

CAPITULO III

**ANALISIS DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES
VINCULADOS CON EL FEDERALISMO Y
LOS GOBIERNOS LOCALES EN MEXICO**

Este capítulo, tiene como propósito ofrecer un análisis de los artículos de la Constitución General de la República, que dan soporte a la forma de gobierno federal y que tienen además relación directa con los gobiernos locales. Para desarrollar este capítulo, partiremos de una conceptualización y una breve descripción del federalismo, sus antecedentes en México, un breve análisis de la vigencia y el proceso que ha tenido esta forma de gobierno.

Para los propósitos que persigue este trabajo de investigación, adoptaremos al federalismo como categoría de análisis, misma que se describe bajo los siguientes atributos: el federalismo es una forma de gobierno, es un proceso histórico y es una aspiración por consolidar del pueblo mexicano.

Como lo señala Proudhon³⁵ "*el federalismo oscila entre un dualismo político: la autoridad y la libertad*", es decir, descansa en estos dos principios contrarios en los cuales el primero inicia y el segundo determina. Por cuanto al inicio, es decir la autoridad, esta se manifiesta desde la familia, el patriarca, el magister, el monarca, el teócrata, etc., en consecuencia, este es un principio que tiende hacia la jerarquización, hacia la absorción y fundamentalmente hacia la centralización.

³⁵ Proudhon; *El Principio Federativo*; Ed. Gernika; México, 1992, primera edición

Por cuanto al principio que determina, es decir la libertad, esta es personal, individualista, critica, agente de división, agente de elección, de transacción y se debe al espíritu humano, por tanto, el principio de libertad es esencialmente arbitrador, superior a la naturaleza, ilimitado en sus aspiraciones tan susceptible como su contrario por cuanto a su extensión y restricción y tan incapaz que puede ser aniquilado por la violencia.

Por cuanto a la descripción y atendiendo al aspecto jurídico, es decir la regla impuesta y aceptada, el federalismo se considera como la coexistencia de dos ámbitos jurisdiccionales, mediante los cuales opera el proceso de distribución del poder público en sus tres órdenes³⁶ de gobierno y en el que se fundamenta el equilibrio y la unidad del Estado mexicano.

Ahora bien, como proceso histórico, en términos generales, nos podemos remitir a los orígenes del federalismo y por lo cual podemos afirmar que el antecedente más remoto y propio, se encuentra en lo expresado en el pensamiento de José Miguel Ramos Arizpe, es decir, en el manifiesto de las Cortes de Cádiz de la Nueva España, al defender las diputaciones provinciales, mismas que, en los hechos, constituyen el antecedente del Estado federal.

³⁶ Al integrarse por estados miembros soberanos, los sistemas federales no deben tener "niveles de gobierno". No hay, en principio, un gobierno superior a los demás. Todos gozan del mismo *status* y no hay entre ellos ninguna relación de subordinación formal. En estas circunstancias y siempre que se respeten las normas contenidas en el pacto constitucional, cada estado es libre de establecer sus propias leyes y elegir a sus gobernantes en el ámbito de competencia que le corresponde. De ahí que resulte mejor referirse a las instancias políticas que conforman la federación como órdenes, no como niveles de gobierno.

Sin duda, podemos advertir que el federalismo surge de la ilustración del pensamiento de Alexis de Tocqueville, de toda suerte que el avance de la Unión Americana era altamente manifiesto y tenía de ejercicio más de un cuarto de siglo.

Por ello, las principales características institucionales y políticas del federalismo mexicano, registran su origen en los planteamientos y debates que tuvieron lugar al inicio de la vida independiente de México y que buscaron definir cual debía ser la organización política, que garantizara la soberanía y la integridad territorial del Estado mexicano naciente, así como un gobierno estable y eficaz en el cumplimiento de sus funciones públicas.

De esta forma, quedó establecido en México, primero en el Acta Constitutiva de la Federación, e inmediatamente después en la Constitución Política de 1824.

Todavía en la segunda mitad del siglo XIX, liberales y conservadores protagonizaron luchas intelectuales y políticas, que tenían como propósito instaurar su respectivo proyecto de nación. Los primeros insistían en una república federal, basada en el reconocimiento y la garantía de las libertades individuales; los segundos consideraban, por el contrario, que el nuevo Estado debía construirse en continuidad con las instituciones coloniales y las corporaciones sociales establecidas.

Esta lucha derivó en la guerra de reforma y con el triunfo de los liberales, el federalismo se consideró como la única solución para preservar la unidad nacional en formación y detener el ánimo separatista de varias provincias del territorio mexicano, alentadas por presiones externas y conflictos internos de corrientes políticas interesadas en la desestabilización del país³⁷.

Finalmente, en el Congreso Constituyente de 1917, el federalismo no es tema de debate, en virtud de que se consideró, por todos los congresistas, que esta decisión política fundamental era parte medular del orden constitucional, por lo que el artículo 40 de la Constitución, que desde entonces rige la forma de gobierno, dispone que *"es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución General"*.

Por cuanto a la vigencia del federalismo, como una aspiración por consolidar vía el fortalecimiento permanentemente por parte del pueblo mexicano, se puede señalar, de que esta forma de gobierno conjuga libertad y autoridad, como principios fundamentales, y que ésta conceptualización nos ubica pertinentemente ante la dinámica

³⁷ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857; citada en Las Constituciones de México; segunda edición; H. Cámara de Diputados LIV Legislatura; pp. 174.

de cambios institucionales y en el marco de derecho, que los sistemas republicanos y democráticos pueden apelar para adecuarse a las nuevas circunstancias históricas, derivadas de variables controlables tanto al interior como al exterior del país y de inserción competitiva en las no controlables.

1. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VINCULADOS CON EL FEDERALISMO Y LOS GOBIERNOS LOCALES

De conformidad con la estructura orgánica de la Constitución, misma que tiene por objeto organizar el poder público, estableciendo las facultades de sus órganos, se puede determinar que una república federal se caracteriza por la existencia de dos órdenes de gobierno dentro del territorio nacional, el local y el federal.

En el estado federal las entidades federativas gozan de autonomía, por lo que tienen facultades para dictar sus propias leyes y estas no pueden contravenir, en ningún caso, las disposiciones del pacto federal.

Por otra parte, la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno, en nuestra Constitución recurre a diferentes sistemas. Existen implícitamente que la federación legisle sobre una materia y en otras da facultades al Congreso de la Unión para establecer la concurrencia entre dichos órdenes de gobierno. Por ello, es importante definir dos conceptos: el de competencia y el de jurisdicción.

Para el primer caso, se determinará por la materia, por la cuantía, el grado y el territorio, en el sentido que establece el Código de

Procedimiento Civiles³⁸. Para el segundo caso, es decir, la jurisdicción relativa al poder o autoridad que se tiene para gobernar, o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio. Para mayor claridad, tomaremos para los propósitos de este trabajo de investigación la definición de Chiovenda³⁹ en donde *"la jurisdicción consiste en la actuación de la ley mediante la sustitución de la actividad por los órganos públicos a la actividad ajena, ya sea afirmando la existencia de una voluntad de la ley, ya poniéndola posteriormente en la práctica"*.

De manera fundamental, es importante también considerar la definición de Carnelutti⁴⁰ quien establece que *"la jurisdicción puede concebirse como una potestad-deber atribuido e impuesto a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial"*.

Las reflexiones anteriores, nos ubican en la perspectiva de los artículos 40 y 124 constitucionales, que en nuestra opinión, son los pilares fundamentales del federalismo mexicano.

Por cuanto al primero, cabe hacer notar que en los estados con sistema federal son libres y soberanos sus entidades federativas, porque sus ciudadanos, a través de sus respectivas legislaturas,

³⁸ Código de Procedimientos Civiles; Ed. Porrúa; México, D.F., 1998; 46ava. Edición.

³⁹ Chiovenda y Hugo Rocco;

⁴⁰ Carnelutti

tienen la facultad para elaborar su propio régimen jurídico y su Constitución, siempre y cuando se sujeten a las disposiciones de la Constitución federal y disfrutan de la libertad para gobernarse a sí mismos, pero dentro de las bases generales que establece el Título Quinto del Capítulo IV de nuestra carta magna y poseen patrimonio y personalidad jurídica distintos al de los demás estados miembros y a los del estado federal, pero carecen de personalidad y representación en el plano internacional. De ahí, la denominación de pacto federal que une a esas entidades federativas libres en un todo común: la federación.

Por cuanto al segundo, el artículo 124 constitucional, que a la letra dice *"las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados"*. De ahí que, en nuestra opinión, este precepto constitucional es la clave del sistema federal mexicano. Así, el sistema federal se realiza y concretiza esencialmente a través de la creación de dos esferas de poderes públicos y de regímenes jurídicos: federal y locales y la distribución de facultades entre unos y otros.

Cabe hacer notar que en el caso de la federación, esta solo puede realizar las funciones que expresamente le otorga la Constitución. Por cuanto a los poderes estatales, la Constitución establece que pueden realizar todo lo que no esté reservado expresamente a la

federación, siempre y cuando las constituciones locales establezcan facultades respectivas para ello.

Por ello, en el caso de invasión de competencias estatales por el gobierno federal o viceversa, es inconstitucional. Este hecho, entonces, es contrario al principio federativo y se repara apelando al juicio de amparo.

En el contexto de la parte orgánica de la Constitución, se establecen once artículos correlativos, que de manera expresa hacen referencia a la complementariedad y armonía del sistema federal mexicano y los gobiernos locales. Estos son, el 39, 41, 73, 89, 115, 116, 117, 118, 119, 120 y 122.

Sin embargo, seguimos considerando que los pilares básicos del federalismo son el 40 y el 124.

Por tal razón, dejaremos para el capítulo cuarto de este trabajo de investigación, la propuesta de reforma o modificación del primero, con el objeto de proponer transitar de un federalismo orgánico a un federalismo coordinado o cooperativo, lo que le dará la posibilidad a nuestro sistema federal de lograr su fortalecimiento y la aproximación a la aspiración de su consolidación y armonía plena.

2. BASES CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO: EL FEDERALISMO DUAL MEXICANO

Es preciso reconocer, que varios países en el mundo han hecho intentos por establecer e incorporar sistemas federales en su vida interna y han fracasado, pero más importante es, que tales sistemas, una vez que se han establecido, han demostrado ser muy sólidos y duraderos.

La pregunta que resulta pertinente e inmediata hacernos en estos momentos y para los propósitos que persigue este trabajo de investigación, es la siguiente: ¿ que hacer para consolidar un sistema de gobierno de tipo federal que ha durado ya varios años, que de manera recurrente se generan demandas de los poderes locales para una adecuada coordinación de esferas de competencia, como es el caso de México ?. La respuesta no es nada fácil, pero intentaremos en este tópico desdoblar algunas alternativas posibles de solución. Para acercarnos a ello analizaremos las principales bases constitucionales y los atributos del federalismo mexicano, a la luz de otras formas de gobierno federal, que han demostrado ser más eficaces en otras latitudes.

Asimismo, es sorprendente y digno de reconocer, que ningún sistema federal auténtico que haya sobrevivido más de 15 años ha sido abandonado, tal y como señala Armenta López⁴¹ *"con excepción de sacudimiento revolucionarios como fue el caso de Alemania, pero aún*

⁴¹ Armenta López, Leonel; Federalismo y Descentralización; Artículo publicado en Impulso al Nuevo Federalismo; Revista de la Asociación de Egresados del INAP de España; enero-junio de 1996; pp. 10

en estos casos el federalismo ha dado pruebas de una notable resistencia y aún cuando suele abandonar los mapas constitucionales, con el tiempo, dicho sistema ha vuelto a ser restablecido".

En cambio, no es cierto que el federalismo encarne una etapa de transición en el camino hacia un sistema unitario, como suelen considerar algunos analistas. La historia no registra ningún sistema federal que haya cambiado hacia un sistema unitario. Por el contrario, muchas fórmulas federales son empleadas como fuerza para mantener la unidad, incluso en sistemas unitarios.

Puede decirse, sin embargo, que aquéllos países en cuya estructura constitucional predomina el sistema federal⁴², o bien aquellos que aunque no se consideren federales están fuertemente influidos por sus principios⁴³, *"son los que figuran entre las formas de Estado más estables y más duraderas. Aún aquellos países que no han adoptado íntegramente la forma federal de Estado"*⁴⁴, han incluido ciertos atributos federalistas en sus formas políticas constitucionales.

De lo señalado anteriormente podemos inferir que, el Estado federal⁴⁵, como forma de organización política, ocupa un lugar intermedio entre el Estado unitario y la confederación⁴⁶ de estados. En el Estado unitario, la estructura política es homogénea e

⁴² Ver Anexo 7

⁴³ Ver Anexo 12

⁴⁴ Armenta López, op cit; pp.11

⁴⁵ Ver Anexo 9

⁴⁶ Ver Anexo 8

indivisible, las regiones no tienen ni leyes ni gobiernos propios, y todas las normas-disposiciones importantes, son formuladas por un solo centro de decisión.

Por su parte, en la confederación, los estados mantienen sus libertades originales y su autonomía decisoria, pues los estados adoptan en su marco de competencia las decisiones del centro, únicamente cuando éstas favorecen de alguna manera sus intereses. Además, los miembros de confederación pueden tener relaciones con el exterior, lo que no sucede en un Estado federado, donde los estados miembros no poseen facultades en materia de relaciones exteriores y sólo pueden relacionarse con naciones extranjeras a través de la mediación del gobierno federal.

Asimismo, podemos señalar que de las 19 naciones que existen en el mundo, consideradas como gobiernos federales, a saber, Austria⁴⁷, Camerún, Canadá, India, Malasia, Nigeria y Estados Unidos de América, nacieron bajo los principios anglosajones y se crearon después del conflicto de la Segunda Guerra Mundial, pero pueden tomarse como ejemplo de un buen funcionamiento del sistema federal.

Las otras como Argentina, Brasil, Venezuela y México, derivan directamente de la tradición política hispánica; Austria, Alemania y Suiza, de la herencia germánica. Si bien éstas también fueron

⁴⁷ Ver Anexo 10

influidas por corrientes hispánicas, en algún momento de su evolución.

Por último, tres naciones como son Libia, la antigua URSS (*hoy conocida como Comunidad de Estados Independientes*)⁴⁸ y Yugoslavia tienen un federalismo de nombre, pero no puede decirse que rigurosamente sean Estados federales, aunque hoy la antigua URSS tiene una marcada tendencia a las ideas políticas occidentales, con algunos tintes de federalismo. Pero de cualquier modo, la característica esencial de estos sistemas federales estriba en la división del poder del Estado, ejercido a través de dos órdenes jurídicos que se sitúan en el mismo plano de validez y coordinados por una Constitución.

Es preciso reconocer, que hacia el interior de los estados federados, las normas creadas legalmente por el gobierno central, obligan a todos los ciudadanos y autoridades del territorio nacional, siempre y cuando se respeten las esferas de actuación de los gobiernos subnacionales.

Esta forma de gobierno denominada federalismo "*clásico o dual*" tiene su fundamento en el principio de *two centers of government*, el cual consiste propiamente en la división de dos niveles de gobierno, uno general y el otro regional o local, de modo que a cada uno de ellos corresponde, por disposición constitucional, una esfera

⁴⁸ Ver Anexo 11

determinada de poderes, que ejercen con independencia y plenitud. Cada instancia ostenta un poder originario y está fundamentado en la Constitución.

La teoría del federalismo dual (*dual federalism*), hace énfasis siempre en la independencia de cada nivel de poder y en la idea de que las funciones de éste corresponden, unas, al poder central, mientras que otras pertenecen exclusivamente al poder local. Armenta López⁴⁹ señala cuatro postulados básicos pueden distinguir este tipo de federalismo *dual federalism*: hoy en día:

- a. El poder central ejerce funciones enumeradas y específicas
- b. Los objetivos que el poder central puede promover, según la Constitución, son pocos.
- c. En sus ámbitos de competencia, los dos poderes son iguales; están situados en el mismo plano de igualdad
- d. La relación entre ambos poderes es más bien de un buen entendimiento, más que de cooperación.

Por otra parte, hemos señalado en líneas arriba que sólo pueden considerarse auténticos Estados federales, aquéllos en donde coexistan entidades individuales dotadas de autonomía. No obstante,

⁴⁹ ibidem; pp. 12

hay que admitir que el concepto de autonomía atribuido a estos entes, todavía no ha quedado muy bien aclarado.

En efecto, este concepto aún no ha podido definirse satisfactoriamente, ya que su connotación varía según el tipo de Estado de que se trate, porque incluso, no refiriéndose al federal, suele hablarse de autonomía cuando se estudian otras formas de Estado, tales como el regional o el unitario. Esto sucede porque es muy difícil, a veces, establecer distinciones cualitativas entre conceptos que la doctrina utiliza con suma ligereza y que en la mayoría de los casos suele confundir.

En el sistema federal mexicano, la Constitución, expresión suprema de la soberanía popular, prevé en su artículo 40 la existencia de dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros. El primero, se aplica a todo el territorio nacional; el segundo, sólo tiene validez en la jurisdicción territorial de cada uno de ellos. En ambos casos se reconoce la división básica de poderes para el cumplimiento de la soberanía del pueblo: legislativo, ejecutivo y judicial.

De esta manera y siguiendo lo que establece Aguilar Villanueva⁵⁰ *"la distribución de competencias y facultades entre los órdenes de gobierno constituye el tema y el problema principal del federalismo mexicano"*. Más preocupados en la organización política del Estado,

⁵⁰ Aguilar Villanueva, Luis F.; *El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes*; artículo publicado en ¿Hacia un Nuevo Federalismo?; Ed. Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México; Fideicomiso Historia de las Américas; Serie Estudios; México, 1996; pp.112

que en la definición de las atribuciones de sus órdenes gubernamentales, los constituyentes de 1857 reprodujeron en el artículo 124, un principio de la Constitución de los Estados Unidos de América: "*Facultades expresas para los poderes federales y atribuciones implícitas para los estados federados*". Este principio se refrendó en la Constitución vigente, donde se identifican también ciertas áreas de concurrencia entre los poderes federal y locales⁵¹.

Lo señalado anteriormente, nos obliga a hacer la referencia de que en los Estados federales, el reparto de competencias entre un orden y otro, casi siempre se ha precisado en sus Constituciones generales, cuestión esta, que lleva a considerar a la autonomía estatal, de sumo ya limitada, por ser el poder central y no otro, el que materialmente se reserva la iniciativa de hacerlo, aún cuando el sistema federal distribuye su poder entre todas las unidades que lo componen. Sin embargo, es un hecho que con la autonomía las entidades federativas tienen su existencia garantizada, mientras tenga vida el cuerpo del sistema federal.

En suma, debemos admitir que cuando se habla de autonomía de entes individuales, siempre representa un riesgo construir definiciones concretas y determinantes; como caso, se puede aludir a la Constitución Austríaca de 1920, que en su artículo 2.1, califica a

⁵¹ Aguilar Villanueva; op cit.; pp 115

esta nación como un Estado federal, pero si se busca una autonomía real y efectiva de los *Länders*, no podría precisarse con exactitud.

3. FACULTADES DE LA FEDERACION

Las principales facultades del gobierno federal, están establecidas en diversos artículos de la Constitución. El artículo 73, lista las facultades y materias en las que puede legislar el Congreso de la Unión; el artículo 74 las relativas a la Cámara de Diputados; el artículo 76 las de la Cámara de Senadores; el 89, estipula las facultades del Presidente de la República; el 104, describe las atribuciones de los tribunales de la federación; los artículos 117 y 118, establecen ciertas prohibiciones a los estados en materia política, económica y tributaria; por último, los artículos 25 y 28, prevén las áreas estratégicas de competencia federal.

En términos generales, el gobierno federal es el responsable de las relaciones exteriores, defensa, acuñación de moneda, política interior y las políticas de estabilización macroeconómica y de redistribución de la riqueza.

Asimismo, es el rector del desarrollo nacional (art.25), elabora planes nacionales (art. 26), resuelve conflictos entre dos o más estados y lleva a cabo actividades que un solo estado no es capaz de realizar con eficiencia, debido a la complejidad y extensión de un problema (regulación y control ecológicos, por ejemplo).

La Constitución prevé, cuando la unidad política del Estado federal mexicano esté en peligro, los casos en que los poderes de la unión pueden intervenir en el gobierno interior de los estados. Así, conforme al artículo 29, el Presidente de la República puede suspender, en todo el país o en un lugar determinado, las garantías individuales.

En casos de invasión por violencia exterior, y a solicitud del Congreso local o del gobernador, el gobierno federal puede asumir también el papel de protector y garante de la unidad y la paz en las entidades federativas. De igual manera, el Senado de la República tiene la facultad exclusiva de declarar la desaparición de todos los poderes constitucionales de un estado.

4. FACULTADES DE LOS ESTADOS FEDERADOS

De conformidad con el artículo 124 de la ley fundamental, las facultades no concedidas expresamente a la federación se entienden reservadas a los estados. De acuerdo con esta lógica, las entidades federativas son soberanas en cuanto a su régimen interior. Este precepto otorga a cada estado la capacidad de darse su propia Constitución para organizar su gobierno y administración pública, así como para regular las actividades de los particulares, y dictar leyes y disposiciones jurídicas en las materias de su competencia.

En los artículos 5, 18, 115, 123 y 130, se establecen las facultades de los estados para expedir títulos profesionales, administrar sus sistemas penales, elaborar convenios con los municipios para la prestación de servicios públicos y en materia de relaciones laborales entre el gobierno estatal y sus trabajadores. Además, los gobiernos de los estados pueden establecer contribuciones a favor de los municipios, así como fijar las directrices generales para que este orden de gobierno pueda reglamentar la vida local.

En cuanto a prohibiciones, *"los estados no pueden celebrar alianzas, coaliciones o tratados con otras entidades federativas o con potencias extranjeras, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; tampoco pueden gravar mercancías nacionales o extranjeras que entren a su territorio, establecer contribuciones sobre importaciones y exportaciones, ni contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o con particulares extranjeros"*⁵². Los gobiernos estatales tampoco pueden tener tropa permanente, buques de guerra, ni declarar la guerra a una nación.

El artículo 115 obliga a los estados a adoptar, al igual que la federación, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Este mismo precepto, define al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

⁵² *ibidem*; pp. 115

En la escala de los estados, también se reproduce la clásica división horizontal de poderes. El gobernador representa el poder ejecutivo del estado, es electo por votación directa cada seis años y no puede reelegirse. Además, los gobernadores sustitutos o interinos no pueden reelegirse en el periodo inmediato. El poder legislativo está representado por un Congreso local unicameral, electo popularmente.

Los diputados locales propietarios, no pueden reelegirse para el periodo inmediato siguiente. Por último, cada estado de la república cuenta, dentro de su jurisdicción territorial respectiva, con un Tribunal Superior de Justicia que representa el máximo poder judicial.

5. LA CONCURRENCIA ENTRE ORDENES DE GOBIERNO

Si bien el federalismo mexicano, se sustenta en la idea de repartir competencias entre la federación y los estados, lo cierto es que existen zonas muy difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad intergubernamental.

Las principales áreas constitucionales, donde concurren ambos órdenes de gobierno, son: educación (artículo 3), sistema penitenciario (artículo 18), administración de la reforma agraria (artículo 27), tratamiento de los asentamientos humanos (artículo 73), expropiación por causa de utilidad pública (artículo 27) y vigilancia y protección de asociaciones o sociedades cooperativas (artículo 28).

Las reformas de los artículos 25 y 26 de la Constitución, introdujeron un nuevo criterio para llevar a cabo la administración pública conforme a un plan: la coordinación. A diferencia de la concurrencia, que no supone subordinación de una instancia de gobierno a la otra, la coordinación es una estrategia de racionalidad administrativas o de gobierno, que implica la suma de esfuerzos de los gobiernos para aumentar su eficiencia en el logro de los objetivos públicos.

6. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y SU MARCO JURIDICO NORMATIVO

El estudio sobre los procesos de gestión de políticas y programas, implica generalmente remitirse a los vínculos que esos procesos generan con otros espacios de gobierno, generalmente a nivel federal y estatal. Son múltiples los mecanismos jurídicos y administrativos que se han diseñado en el marco de las relaciones intergubernamentales en México.

6.1. El Enfoque de las Relaciones Intergubernamentales (Rig's)

La complejidad y globalización de estos problemas, genera espacios de gobierno cada vez más interdependientes, con lo cual surgen también nuevas formas de interacción y gestión dentro de los sistemas federales. Robert Agranoff, uno de los principales exponentes del enfoque de las Relaciones Intergubernamentales, señala que la complejidad político-administrativa que enfrentan en la actualidad los funcionarios públicos, les obliga a actuar cada vez con

menor sujeción a los límites formales entre organizaciones y unidades de gobierno.

El mismo autor, basado en William Anderson, ofrece una sencilla pero ilustrativa definición de las relaciones intergubernamentales como *"un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación"*⁵³.

Cabe mencionar, que el enfoque de las relaciones intergubernamentales es relativamente reciente. Surgió dentro del sistema federal vigente en los Estados Unidos de América, durante los años treinta, aunque el interés por el estudio comparado de éste, se inició hasta finales de la década de los setenta, con el fin de superar marcas explicativas tradicionales sobre las relaciones de interacción entre unidades de gobierno, dentro de los modelos unitarios y federales.

Dado que el estudio de las relaciones intergubernamentales, para el desarrollo de políticas y programas, encierra la interrelación entre organizaciones de diferentes unidades de gobierno, y de que el propósito de este apartado es destacar las principales características de las mencionadas relaciones intergubernamentales, sus alcances y

⁵³ Agranoff, Robert: *"Marco para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales"*, en Revista Cambio Político y Gobernabilidad; Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco; México, D.F. p. 179.

también sus desventajas, en el contexto de una nueva dinámica federal, se configura por el surgimiento de nuevos actores. Contextos de difícil realidad económica y de complejidad política, por la existencia de un gran número de gobiernos estatales y municipales, en manos de partidos de diversos signos políticos.

El análisis no puede constreñirse al marco jurídico, siempre rígido y cuyo análisis da origen a estudios muy limitados, por lo anterior hemos creído conveniente adoptar el enfoque de las relaciones intergubernamentales (RIG).

La gestión intergubernamental (GIG), se refiere también a las relaciones que se establecen entre diferentes unidades de gobierno. A través de un proceso de gestión interdependiente, los actores definen los mecanismos de acción administrativa conjunta, que permiten proporcionar un servicio público o resolver algún problema que alcance a sus jurisdicciones⁵⁴.

6.2. La Asociación Municipal como Problema de Gestión Intergubernamental

La gestión intergubernamental debemos entenderla como el proceso de integración⁵⁵ de dos o más instancias de gobierno, es decir, federación, estados y municipios para el desarrollo de tareas comunes, como puede ser la provisión de servicios públicos, tales como agua potable, alcantarillado, alumbrado público, rastros,

⁵⁴ Agramoff, Robert: "Gestión de Procesos Intergubernamentales", Mimeo.

⁵⁵ Ver Anexo 5

panteones, limpia, construcción y mantenimiento de carretas, caminos, obras de saneamiento, etc.

La gestión intergubernamental ocurre por razones prácticas y políticas, para aminorar las cargas administrativas y facilitar la vinculación de pequeños municipios.

La gestión intermunicipal encuentra su fundamento legal en la fracción III del artículo 115 constitucional, concretamente dentro de su último párrafo, mismo que establece: *"Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda"*.

La gestión intergubernamental constituye una facultad escasamente ejercida que, sin embargo, representa la oportunidad de un gran número de estados y municipios del país, para resolver sus principales problemas que pueden estar relacionados con las siguientes causas:

a) Incapacidad Administrativa.

Existen a lo largo del país muchos municipios que carecen de una estructura administrativa, que sea el soporte del ejercicio pleno de sus facultades y atribuciones legales. La incapacidad administrativa se convierte así, en una de las principales

razones que motivan la gestión intermunicipal, a fin de conjugar esfuerzos para el desarrollo de las localidades y de la región de que se trate.

b) Incapacidad Financiera.

En la actualidad, la mayoría de los gobiernos locales enfrentan el problema de optimizar los recursos para cumplir con las obligaciones propias de su ámbito y satisfacer las necesidades sociales.

Sin duda, los costos actuales que representa la provisión adecuada de los servicios básicos, en ocasiones son difíciles de solventar por los gobiernos municipales. Esta responsabilidad y la construcción de obras públicas, cuyos beneficios pueden trascender la jurisdicción municipal, podrían ser sujetos de la conjugación de esfuerzos entre dos o más gobiernos municipales, a partir de los recursos que podría aportar, los beneficios que este tipo de gestión les podría atraer y de una valoración de la satisfacción de las necesidades sociales.

c) Atención de Problemas Regionales

Si bien es cierto, que la Constitución vincula el campo de la gestión intergubernamental, a la provisión de los servicios públicos, no establece, al menos en el campo de la gestión entre municipios de una misma entidad, que los esfuerzos que pudieran desarrollarse sean exclusivos de este ámbito.

Existen muchos problemas de alcance regional, que deben ser resueltos por los gobiernos estatales, pero hay que considerar que estos, en ocasiones, no cuentan con la capacidad para resolverlos. En este caso, la gestión intermunicipal puede resultar oportuna, pues contribuye a generar mejores condiciones de sus propias comunidades desde la perspectiva regional.

La gestión intergubernamental enfrenta pues, el reto de articular los esfuerzos de dos o más gobiernos federal, estatales y/o municipales, para el desarrollo de políticas y programas con los mejores resultados para la satisfacción de las necesidades básicas de una región.

La gestión intergubernamental, no debe erigirse en ningún tipo de autoridad por encima de los gobiernos municipales, por el contrario, se debe cuidar que su desarrollo no violente la libertad y autonomía de gestión de los propios ayuntamientos. La gestión intergubernamental no puede generar derechos y obligaciones por parte de los ciudadanos, sino únicamente entre los gobiernos estatales y municipales, involucrados como tales en este tipo de iniciativas.

En esta perspectiva, los convenios de gestión intergubernamental deben contemplar las siguientes líneas:

1. Servicios públicos sujetos a la gestión intergubernamental.
2. Limitaciones para la gestión.
3. Condiciones en que se impulsa la gestión.
4. Plazos de compromisos respectivos.
5. Procedimientos y métodos.
6. Organos jurisdiccionales.

Como he señalado anteriormente, dentro de la gestión intergubernamental pueden incluirse todos los servicios públicos - con excepción de la seguridad pública, y calles, parques y jardines- así como la atención y el desarrollo de programas que pretendan resolver un problema de alcance regional *"en aquellas entidades con gran numero de municipios, el poder concurrir a su prestación de manera común, tanto en inversiones como en equipos, en técnicos y demás circunstancias materiales, puede significar considerables ventajas para las autoridades municipales en aspectos financieros y de recursos humanos, permitiendo además lograr con la asociación lo que en muchos casos no puede obtenerse de manera individual"*⁵⁶

6.3 La Conurbación: Problema de Gestión Intergubernamental

La conurbación se produce cuando dos o más centros de población, forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social. En relación a la conurbación, el artículo 115 constitucional

⁵⁶Lanz Cárdenas, Jose Trinidad: "La Asociación Municipal como Factor de Desarrollo Regional", en *Gaceta Mexicana de administración Pública Estatal y Municipal*, No. 26, 27 y 28. p. 152.

establece en su fracción VI, que cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, forman o tienden a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centro con apego a la ley federal en la materia.

La conurbación genera también procesos de gestión intergubernamental, sin embargo, el tipo de gestión y las materias de ésta, quedan circunscritas a las determinaciones de las legislaturas estatales, quienes autorizarán los términos de la gestión intergubernamental y las determinaciones de las leyes generales en la materia, cómo pueden ser: la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley de Desarrollo Urbano, en fin, para cada materia de gestión internacional es necesario limitarse a las disposiciones federales y estatales.

En suma, la conurbación aunque más limitativa, contempla la posibilidad de que los municipios de dos o más entidades federativas puedan conjugar esfuerzos para la más eficaz prestación de los servicios públicos, a través de la gestión intergubernamental.

La gestión intergubernamental está destinada pues, a convertirse en el instrumento más importante para el futuro del desarrollo municipal

y el desarrollo de políticas y programas. La gestión intergubernamental puede, sin duda, contribuir a perfeccionar el desarrollo regional, articulando los esfuerzos de los gobiernos locales.

En este sentido, como señala Jacinto Faya Viesca: *"que el porvenir del municipalismo mexicano va a depender en gran medida de las indispensables nuevas formas de intermunicipalización, pues desconocer la necesidad de su creación es negar la poderosa relación e interdependencia social y económica que se da entre los municipios vecinos"*.⁵⁷

6.4. Alcances y Limitaciones de la Gestión Intergubernamental

Es importante considerar, que la gestión intergubernamental constituye un mecanismo útil para resolver problemas de alcance regional, que representa importantes ventajas para la administración pública municipal, pero también existen algunas desventajas.

6.4.1. Entre las ventajas de la gestión intergubernamental se encuentran las siguientes:

a) Respecto a la autoridad y la libertad de los estados y los municipios.

La gestión intergubernamental no implica el establecimiento de instancias supramunicipales; los convenios de gestión se

⁵⁷ Faya Viesca, Jacinto; *"Conurbación Municipal"*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 26, 27 y 28, abril-diciembre de 1987, pag. 140.

establecen entre los ayuntamientos y sólo generan obligaciones entre estos.

b) Elimina debilidades de la administración local.

La gestión intergubernamental contribuye a remediar las limitaciones administrativas, técnicas, económicas y financieras que pudieran existir en las administraciones municipales, en regiones escasamente desarrolladas.

c) Imprime racionalidad a la administración pública local.

La gestión intergubernamental obliga a las autoridades involucradas a generar soluciones y respuestas adecuadas y rápidas, pues la cobertura de las acciones que se implementan va más allá de sus límites jurisdiccionales.

d) Evita la anexión y fusión de la instancia más débil: el municipio.

Con el impulso de iniciativas de gestión intergubernamental, se evita la absorción de municipios y el surgimiento de problemas de conurbación anárquicos, dado que la atención conjunta de la problemática urbana, permite planear y controlar el crecimiento de los asentamientos humanos.

e) Influye en la adecuada provisión de servicios públicos.

La gestión intergubernamental también permite reducir costos y gastos de realización, obras de instalación, operación y prestación de servicios públicos.

f) Habitúa a los sectores a una gestión cooperativa.

En suma, la gestión intergubernamental genera nuevas actitudes por parte de los funcionarios estatales y municipales y de la misma sociedad local, para buscar la solución de los problemas regionales, a través de la conjugación de esfuerzos en forma permanente.

6.4.2. Entre las desventajas previsibles de la gestión intergubernamental podemos señalar las siguientes:

- a)** Existen pocas experiencias para ilustrar sobre los principales problemas que puede provocar una gestión intergubernamental mal estructurada.

- b)** Los convenios de gestión intergubernamental sólo pueden limitarse a un período constitucional.

- c)** En el caso de la conurbación, si esta incluye municipios de otras entidades federativas, es necesario contar con autorización del Congreso Local y apegarse a lo que dispongan las leyes federales respectivas.

6.5. La Administración del Proceso de Gestión Intergubernamental

6.5.1. Dentro del proceso de administración de las iniciativas de gestión intergubernamental, intervienen varios aspectos que es necesario identificar para saber en que consisten, de acuerdo con el enfoque de gestión intergubernamental:

- a) **Política de gestión.** Este aspecto se refiere a la identificación de necesidades, análisis, opciones, selección de programas y asignación de recursos para el desarrollo de una iniciativa específica y de acuerdo con las expectativas de la jurisdicción.
- b) **Negociación.** Es importante el diseño de mecanismos para resolver disputas. La gestión intergubernamental genera conflictos a veces innecesarios, producto de condiciones estructurales, eventos de procesos, sucesos o condiciones ambientales y sucesos o condiciones internas a las jurisdicciones. *"La negociación es una práctica común de la gestión intergubernamental cuando las partes representan a dos jurisdicciones distintas acuerdan en el intento de un programa para arreglar diferencias profundas. Los administradores usan sus posiciones respectivas para reconocer intereses comunes y en conflicto pero se concentran en asuntos en los que la ganancia de uno se percibe como la pérdida de otro".*⁵⁸

⁵⁸ Agranoff, Robert; Gestión de Procesos.

6.5.3 Las acciones concretas que se pueden propiciar para el logro de los anteriores propósitos, son tres:

- a) Establecer un comité internacional, que tenga representantes de asociaciones municipales, gobiernos nacionales y agencias donantes internacionales, para evaluar prácticas y hacer recomendaciones sobre como mejorar los instrumentos de la cooperación internacional municipal.**

- b. Aumentar los experimentos en proyectos de cooperación trilateral y multilateral**

- c. Hacer el mejor uso de las nuevas tecnologías de comunicación y montar una base de datos internacional sobre prácticas positivas, en lo que se refiere al desarrollo sustentable y otros temas de la cooperación internacional municipal.**

En suma, en el marco de un nuevo federalismo, la gestión intergubernamental enfrenta el reto de articular los esfuerzos de dos o más gobiernos municipales para la implementación de políticas y programas con los mejores resultados, para la satisfacción de las necesidades regionales.

La gestión intergubernamental, no puede erigir ningún tipo de autoridad por encima de los gobiernos municipales y debe cuidarse de que no atente contra la libertad y autonomía de gestión de los ayuntamientos. Debe también quedar claro, que la gestión

intergubernamental no puede generar derechos y obligaciones por parte de los ciudadanos, sino únicamente entre los gobiernos municipales, involucrados como tales, en estos procesos.

CAPITULO IV

**PROPUESTA DE REFORMA JURIDICO-
CONSTITUCIONAL PARA CONSOLIDAR
EL FEDERALISMO EN MEXICO
(ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL)**

En este capítulo, se desarrolla una propuesta de reforma jurídico constitucional, particularmente del artículo 40 y las implicaciones más importantes con el artículo 124; reconociendo facultades de la federación que pueden ser susceptibles de trasladarse a los gobiernos locales, así como el reconocimiento de algunas facultades exclusivas tanto para la propia federación de como los estados, en el marco de la concepción jurídica de la coexistencia⁵⁹ y aquéllas que pueden ser cumplidas en forma concurrente por ambas instancias de gobierno.

Consecuentemente, se reflexiona la tipología clásica del federalismo, mediante la confronta con sus tres vertientes, a saber: el orgánico, el coordinado y el cooperativo; asimismo, se hace referencia general a los dos sistemas federales de mayor antigüedad, como es el caso norteamericano y el mexicano; así también, con la intencionalidad de ubicar el caso mexicano en el marco teórico de los mismos y se plantea como hipótesis que la transformación del federalismo mexicano, es posible ubicarla dentro del cooperativo y/o el coordinado.

Por otra parte, se analizan las facultades, prerrogativas y atribuciones que las Constituciones particulares otorgan a los estados y a los municipios, en el marco de la concurrencia entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal⁶⁰.

⁵⁹ Es decir, que aunque distintos en cuanto a su competencia son iguales entre sí en el sentido de que ambos están subordinados en la misma medida a la propia Constitución General de la República.

⁶⁰ Ver capítulo uno

1. LAS VERTIENTES DEL FEDERALISMO

En el desarrollo del marco teórico de los sistemas federales, se pueden identificar características que de principio fueron señaladas⁶¹ y que en el transcurso de su aplicación dan la pauta para identificar esas características propias. Hacemos referencia en esto al federalismo norteamericano, inspirado en los padres del federalismo de ese país y la adopción de esta forma de gobierno por los creadores del federalismo mexicano⁶².

Por ello, en su devenir de más de doscientos años de existencia, el federalismo en su evolución teórica podemos aproximarnos a un esquema, en el cual podemos afirmar que existen tres fuentes doctrinales: la primera que identificaremos, para los propósitos de este trabajo de investigación, como "*federalismo originario*", la segunda que denominaremos "*federalismo funcional*" y una tercera que identificamos bajo la idea de "*formas alternativas de federalismo*".

Para efectos de la propuesta que se desarrolla en este capítulo, haremos un análisis de las confrontaciones surgidas en los tiempos actuales en el federalismo mexicano y por lo que corresponde al federalismo norteamericano, debemos señalar que es objeto de otra investigación, por lo que de manera descriptiva nos referiremos a las dos fuentes doctrinarias últimas.

⁶¹ ver capítulo dos

⁶² Para el caso norteamericano podemos citar a Jefferson, Madison y Franklin; en el caso mexicano señalamos a Miguel Ramos Arizpe y Cresencio Herrejón.

El federalismo mexicano, en el contexto de su evolución y haciendo una reflexión objetiva, mediante el análisis epistemológico, podemos señalar que confronta las siguientes insuficiencias:

Primera. La concentración de las decisiones en el Poder Ejecutivo y marginación de contrapeso de los otros poderes.

Segunda. La concentración de funciones y atribuciones del Poder Ejecutivo con anuencia presionada hacia el Poder Legislativo dando lugar a la conceptualización del "*presidencialismo*".

Tercera. La alta concentración de la actividad económica, política y social en el asiento geográfico de los poderes federales.

Cuarta. La participación marginal de los estados federados y congresos locales respectivos en las decisiones nacionales.

Quinta. La antinomia entre el marco jurídico formal para la existencia de contrapesos, tanto al interior de los poderes federales y de los locales, como de los mismos entre entidades federativas y el poder federal con respecto al ejercicio del federalismo real.

Esta realidad habremos, en una primera instancia, de contextualizarla⁶³ con las características de la fuente doctrinaria que hemos denominado anteriormente como "*federalismo funcional*", nos referiremos a las vertientes del federalismo, esto es, al coordinado, al cooperativo y al orgánico.

En ese sentido, como señala Goffrey⁶⁴ se han propuesto modelos con el propósito de encuadrar la experiencia federal, tal y como vienen operando en la práctica. Un Estado federal, no necesariamente evoluciona a través de los tres citados tipos como si fuesen "etapas", aunque en algunos casos así haya ocurrido. Por otra parte, circunstancias particulares pueden provocar el "paso" de un tipo a otro, indistintamente. Para los propósitos de este trabajo de investigación señalaremos a continuación, en forma resumida, estos tres tipos que hemos denominado vertientes del federalismo.

⁶³ Para los efectos de este trabajo de investigación, partimos de lo que señala el Maestro José Gamás Torruco: "la base de que un sistema federal presenta una serie de elementos entre otros que existe un orden jurídico supremo que es expresión de la soberanía popular, y que crea a su vez dos tipos de órdenes jurídicos el de la federación y el de los estados. Este orden jurídico es una constitución general o federal entre sus normas se encuentran las relativas a la organización, funcionamiento y competencia de los órganos de la federación y las bases de cómo deben estructurar las constituciones los estados miembros. Esta constitución como característica es que debe ser escrita y rígida; escrita porque se definen cada una de las materias que corresponden a los órdenes de gobierno; rígida porque se establece un procedimiento legal para sus reformas. De ahí que los órganos jurídicos derivados de la Constitución son *coextensos*, lo que quiere decir que aunque distintos en cuanto a su competencia son iguales entre sí, en el sentido de que ambos están subordinados en la misma medida a la constitución general, por ello se definen el ejercicio de sus atribuciones en el aspecto territorial en dos ámbitos, los de la federación en todo el estado nación y el de las entidades federativas está restringidas a sus respectivas jurisdicciones. La autonomía de los estados miembros, entendiéndose por autonomía la potestad de establecer y crear su propio derecho expidiendo su propia constitución, la misma es producto de un congreso constituyente convocado en expreso en cada entidad federativa. Posee el federalismo mecanismos de preservación del orden estableciendo reglas que eviten que las competencias entre la federación y los estados sean mutuamente vulneradas existiendo entonces los siguientes principios: participación de ambos órdenes en las reformas constitucionales, participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad de la federación a través del senado, sistema adecuado para la resolución de conflictos, tanto políticos como de competencia, y la protección de la federación a los estados por amenazas del exterior, asimismo, debe existir a su vez uniformidad institucional, en el sentido que las fórmulas de gobierno deben ser las mismas para la federación y los estados miembros. Por ello el federalismo es simétrico ya que como esquema normativo permite resolver un problema político de fondo, conciliar demandas regionales con la necesidad de formar un gobierno nacional".

⁶⁴ Sawyer, Goffrey; *Moder Federalism*; Londres 1969, C.A. Watte & Co., Pp. 64 a 66 y 117 a 130.

1.1. Federalismo Coordinado

El federalismo coordinado, es el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional. Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones. No hay subordinación de hecho de una hacia los otros, ni viceversa. El reparto de competencias entre federación y estados es muy balanceado y la igualdad formal se traduce en igualdad real.

El federalismo coordinado es difícil de materializar en el mundo de las realidades políticas, en virtud de que la preeminencia del gobierno federal sobre las entidades federativas es inevitable. Las causas son diversas: las funciones que desempeña la federación son de mayor trascendencia militar, económica, política, etc.

El gobierno de la federación encara y representa a la nación en su conjunto y en ella se legitima; fue principalmente en la esfera internacional que se presentó para los primeros Estados federales, la necesidad de actuar como "unidad nacional" frente al exterior, con el consiguiente refuerzo del gobierno federal. Además, la complejidad y tecnificación de los problemas administrativos, han requerido una más activa intervención de aquél en su solución, desarrollando una enorme burocracia y concentrando recursos financieros de gran magnitud para el cumplimiento de sus tareas.

Es interesante analizar la experiencia del federalismo norteamericano para ver cómo ha perdido su carácter "coordinado", tal y como se concibió en el Constituyente de Filadelfia y que idealmente obedece a la descripción que de él hizo Bryce⁶⁵ "como una gran fábrica en la cual trabajan dos conjuntos de maquinaria, aparentemente mezclados, sus ruedas en movimiento y sus bandas cruzándose y sin embargo cada una haciendo su propio trabajo sin tocar o estorbar a la otra".

Tal estructura fue respetada durante los primeros años, e incluso algunos presidentes (Madison, Monroe y Jackson), rehusaron llevar adelante planes de mejora nacional por considerar que se vulnerarían competencias de los estados. Se inició así, una tendencia hacia la extensión de funciones federales, que hoy en día se cuestiona severamente.

El proceso que mencionamos, se ha llevado a cabo principalmente a través de la forma extensiva, en que la Suprema Corte de Justicia ha interpretado las facultades que la Constitución otorga al Congreso de la Unión. En efecto, el tribunal supremo ha considerado que cuando hay una facultad constitucional en favor de la federación, que por sí misma no puede ejercitarse, el Congreso tiene facultades implícitas "para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes a fin de poner en ejecución las

⁶⁵ *Ibidem*; Nota anterior; p.66; Sawyer tomó la cita de *The American Commonwealth*.

facultades anteriormente mencionadas y todas las demás otorgadas por esta Constitución en el gobierno de los Estados Unidos o en cualquier departamento o funcionario del mismo" (*Artículo primero, sección 8, párrafo final*). Esta interpretación ha permitido la extensión de competencias en favor del gobierno federal.

De este proceso, ha sido el contrapeso tradicional la existencia de un profundo espíritu de defensa de la autonomía local y un sistema de partidos políticos orientados primero al estado y sólo en caso de elección presidencial, a la nación en su conjunto. No hay organizaciones nacionales propiamente dichas, sino que cada partido actúa a nivel local y las "*convenciones*", no son sino reuniones de representantes estatales que negocian juntos la candidatura presidencial.

1.2. Federalismo Cooperativo

El federalismo cooperativo implica, que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales, colaboran sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines.

La cooperación puede darse en cualquier renglón administrativo y revestir formas varias. En Estados Unidos de América, la cooperación Federación - Estados data probablemente de 1837,

fecha en que se realizó la primera distribución de fondos federales a los estados, para ser aplicados a educación pública; en 1862, se estableció un procedimiento sistemático de donación de terrenos a los estados, para la construcción de escuelas de enseñanza superior.

Posteriormente, el federalismo cooperativo se desarrolló en forma muy compleja. Se distinguen seis métodos fundamentales de cooperación: colaboración informal, a través de asesoría y consejo técnico; acuerdos formales entre gobierno federal y estados, sobre determinados aspectos administrativos; intercambio y prestación común de servicios del personal técnico; colaboración legal, dentro de las zonas respectivas de competencia, a fin, de hacer efectivas las leyes federales en el terreno local y viceversa; ayudas en dinero a los estados y créditos federales.

Por otra parte, es muy frecuente el fenómeno de la *"cooperación horizontal"*, o sea, arreglos y convenios entre regiones, sin intervención del gobierno federal, aunque algunos acuerdos, del tipo señalado, requieren constitucionalmente la aprobación de éste.

A diferencia de Estados Unidos y de Australia, en Canadá el punto de partida fue un federalismo orgánico, con acusada concentración de facultades en el gobierno federal. La intención al elaborar *"El Acta de Norteamérica Británica"*, fue dar al gobierno provincial

expresos y limitados poderes quedando las facultades residuales en la federación.

Por otra parte, hay oposición en el resto de Canadá a una solución constitucional que desfigure el esquema de simetría, dando un estatuto especial que rebase el de las demás provincias. El federalismo canadiense vive hoy en día la etapa más crítica de su historia.

1.3. Federalismo Orgánico

El federalismo orgánico, es aquél en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes, que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a aquél, llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado.

Austria cae definitivamente dentro de esta categoría. El gobierno federal domina la política, supervisa la administración y concentra gran parte de las competencias; tiene el derecho de vetar leyes provinciales, si considera que éstas afectan los intereses de la Federación y puede, de acuerdo con el legislativo federal, disolver las legislaturas locales.

Suiza tiene también un gobierno federal, sumamente fuerte; la difícil situación del país, en el centro de los conflictos europeos, ha alentado el desarrollo acusado del centro.

El federalismo alemán⁶⁶, estructurado en la Ley Fundamental de 1949, fue concebido como orgánico, concentrando en los órganos federales la mayor parte de las atribuciones legislativas y, rasgo peculiar, otorgando a los estados, no sólo la aplicación de las leyes de su propia jurisdicción, sino también las federales. La legislación federal queda bajo la administración de los gobiernos estatales y se ha venido reconociendo a los estados amplitud considerable en dicha tarea; cada Estado (*Länder*) ha adoptado su propio sistema de administración pública unificada.

Donde puede darse un mejor ejemplo de federalismo cooperativo, es en el área de finanzas. En reformas constitucionales hechas en 1969, el gobierno federal recibió mayor flexibilidad y control sobre *política fiscal*; sin embargo, por necesidad, se requería un alto grado de cooperación de los estados.

Los estados captan impuestos coordinados (renta, sociedades mercantiles, ganancias de capital, valor agregado), que representan dos terceras partes del ingreso tributario nacional; sobre estos impuestos hubo acuerdo en la parte correspondiente; la fórmula de

⁶⁶ Artículo publicado por José Gamas Torruco en la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*; Nos 54 y55; INAP; México, D.F. 1997.

distribución, por lo general, es paritaria entre gobierno federal y gobierno estatal, excepto cantidades predeterminadas para gobiernos municipales y para los estados más pobres. El sistema se ve como equitativo y transparente.

Otro caso típico de federalismo orgánico, es la India. La estructura constitucional afirma la preeminencia del gobierno federal, lo cual se refuerza con la organización nacional del Partido del Congreso, que es la formación política predominante.

Sin embargo, la complejidad de los problemas que confronta el país, las diferencias culturales entre las regiones y los diversos intereses políticos, que se ventilan y negocian en el seno mismo del partido, están permitiendo una mayor autonomía, manifestada en fórmulas de tipo cooperativo.

El federalismo cooperativo, hacia el cual hay una definitiva búsqueda por parte de los estados federales, parece ofrecer la solución teórica política a la necesidad de mantener un gobierno que consolide y unifique, y una pluralidad de unidades, que no sólo mantengan su autonomía y funciones tradicionales, sino que además participen activamente en el proceso político total.

El federalismo mexicano es otro ejemplo de este tipo de gobierno. En ese sentido tal y como lo señala Moya Palencia "Es un error

históricamente demostrado el afirmar que sólo la centralización inflexible permite el desenvolvimiento de las potencialidades de una nación. La concentración del poder político fomenta el desperdicio, las decisiones irracionales y deshumanizadas, la inercia y el interés administrativo. La descentralización que conlleva el federalismo asocia a todas las energías locales al esfuerzo de la comunidad nacional."⁶⁷.

2. CONCURRENCIA DE FACULTADES ENTRE LOS ORDENES DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

Una de las soluciones de fondo y además que debe ser permanente, es la interdependencia de la administración pública de la federación con las administraciones públicas de los estados y los municipios, es decir, la acción conjunta en sus diversas combinaciones entre estas tres instituciones; para ello, formas nuevas, como la administración única, podría ser la mejor respuesta. De ahí que, en este trabajo de investigación, se propone que se eleve a rango constitucional la relación de interdependencia entre estas tres instituciones: federación, estados y municipios, para ciertos programas de su administración.

También, en congruencia a esta nueva relación, proponemos que la Constitución Política otorgue a los estados la facultad para celebrar, con otros estados, convenios entre sus administraciones

⁶⁷ Moya Palencia, Mario; Federalismo y Descentralización Administrativa; en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*; Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, Bélgica, vol. XI, núm. 1; 1974, pp. 19 y ss.

públicas; y a los municipios la facultas para celebrar convenios con otros municipios, distintos a los de su estado, y con otros estados.

Esto de ninguna manera significa que pretendamos hacer de los estados y municipios meras dependencias administrativas, pero sí, en cambio, despojar a estas instituciones de una serie de tabúes que están impidiendo el diseño y ejecución de políticas nacionales, de una alta eficacia; políticas que se tornan imposibles cuando la Federación, los estados y municipios desean cada uno, de manera independiente, actuar dentro de sus estrictos sagrados marcos de competencia constitucional, aún y cuando ello implique, como implica, dispendio, duplicidad, ineficacia y criterios diversos y antagónicos.

Estas tres instituciones no pueden perseguir valores y fines distintos, sino lo que es distinto, son ciertos campos exclusivos de acción, cuya exclusividad no debe derivarse por el formalismo de defender, cada uno por su lado, ciertos campos exclusivos, sino porque la realidad así lo exija; los valores y los fines son los mismos: la democracia, la remoción de los obstáculos que impiden la justicia social, el crecimiento económico, la estabilidad de precios, la seguridad pública, el aumento en la calidad de vida, la educación, la salud, los servicios públicos eficientes, etc.

Estos son los grandes fines que persigue el Estado mexicano y la sociedad mexicana. ¿Cómo alcanzarlos más pronto y con mayor eficacia? Este es el gran reto del federalismo, y esto nos obliga a que la federación, los estados y los municipios de nuestro país concurren interdependientemente, en la medida de sus posibilidades, al diseño y ejecución de las mejores políticas públicas para enfrentar los grandes problemas de la nación.

Es obvio que los poderes federales de nuestro país, serán los grandes conductores de la nación, pero esto tiene que ser necesariamente así, pues es, este orden de gobierno, el único que cuenta con las competencias constitucionales, presupuesto, personal, capacidad técnica y experiencia para hacerlos.

A juicio de los expertos, el federalismo clásico, como el nuestro, ha sido derrotado por los problemas de la realidad. En el mismo sentido que establece Faya ⁶⁸"*Los países avanzados que lo adoptaron han hecho cambios sustanciales en su sistema federal a fin de conservarlo, y con ello conservar todas sus bondades. El más importante cambio ha consistido en abandonar en gran medida la idea de que las dos órdenes de gobierno: la federación y los estados, detentan competencias exclusivas y que por lo tanto son absolutamente independientes entre sí.*"

⁶⁸ Faya Viesca, Jacinto; *Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*; op. Cit.; pp. 48

En su lugar, han establecido la idea y los mecanismos constitucionales para fincar una nueva relación de interdependencia, mediante el diseño de programas, a través de tareas compartidas entre la federación, los estados y los municipios.

Son muy interesantes los mecanismos de esta interdependencia que se está viviendo actualmente en Estados Unidos, Canadá, Alemania, Austria y Suiza; no es mi propósito enumerar ninguno de ellos, sino simplemente apuntar la idea, de que en México, necesitamos con extrema urgencia un cambio en este sentido.

Estos conceptos, conducen necesariamente a una nueva idea del Estado mexicano, que además hoy nos resulta indispensable. Se trata de darle mayor fuerza y funcionalidad a nuestro sistema federal, y no de debilitarlo. Compartir importantes tareas gubernamentales en un México de graves desigualdades sociales, de desequilibrados regionales y de concentraciones injustas e ineficaces de poder, no es terminar con la garantía de mantenimiento de nuestro sistema federal, sino asegurar su permanencia, potenciar su fortaleza y mantener poderosamente la unión federal y las instituciones republicanas, en los valores del pluralismo político, la libertad y de igualdad reales, justicia social materializada y una verdadera democracia.

3. PROPUESTA DE MODIFICACION AL ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL

Con el propósito de buscar la consolidación del federalismo mexicano y considerando que uno de los propósitos de este trabajo de investigación, es la propuesta de modificación del precepto constitucional que da vigencia a la forma de gobierno, tal es el caso del artículo 40, a continuación se presenta un análisis y su debida fundamentación para que se cumpla con dicho propósito.

México es una nación federalista, porque se opone a todo tipo de centralismo; estamos conscientes que la centralización que hemos padecido, se ha convertido en una grave limitante para avanzar en nuestras aspiraciones de democracia y justicia social. Entendemos al federalismo, como una decisión y como una voluntad política fundamental; es, y lo es, porque pensamos que México ya debe dar cabida a todas sus regiones, porque debemos respetar y fortalecer nuestras tradiciones y por la diversidad de nuestras culturas.

Es preciso reconocer, que el nuevo federalismo que propone Ernesto Zedillo⁶⁹, parte de la idea de que la centralización es un fenómeno negativo; parte de la idea también, de que es absolutamente posible desarrollar las regiones deprimidas del territorio nacional, y elevar el nivel de vida de los grupos sociales más atrasados.

⁶⁹ Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000; op cit.

Ernesto Zedillo, propone aprovechar todos los recursos físicos y humanos del país y de abatir el desempleo y la marginación. Propone que no siga avanzando el gigantismo urbano, y en su lugar, darle vida económica y política a las regiones, que se están despoblando ante los embates de la pobreza. Propone, darle cauce a los grupos regionales que hoy se encuentran lamentablemente desaprovechados.

El presidente ha estado proponiendo dentro del país un nuevo federalismo, su propuesta es absolutamente congruente con nuestra realidad política y económica, con nuestros principios y valores históricos y constitucionales.

No solamente se trata de una propuesta congruente, sino además pretende un nuevo federalismo que posibilite la actuación coordinada de la federación, los estados y los municipios, en las grandes tareas nacionales. Propone, dotar a estas últimas dos instituciones de un reparto más justo del gasto público; propone luchar contra el centralismo asfixiante y desea rescatar la dignidad muy disminuida de nuestros municipios.

Esta nueva visión federalista del presidente, contempla a la nación de la república en toda su unidad y en todos sus significados, pero para ello, es indispensable que no fraccionemos las grandes tareas nacionales de la república en tres responsabilidades muy

independientes y distintas: la de la federación por un lado y la de los estados y municipios por otro, sino más bien que veamos que los grandes objetivos y tareas nacionales, tienen que ser enfrentados en una gran visión de conjunto, y ello sólo puede lograrse a través de una tarea y una responsabilidad compartida, conjuntamente por la federación, los estados y los municipios. Esta es la nueva visión federalista. Ya no más tareas divididas y aisladas, sino una gran tarea nacional con la participación formal y material conjunta de la federación, de los municipios y de los estados.

El federalismo, como concepto constitucional y como idea histórica, es un elemento fundamental de la arquitectura del Estado mexicano, que implica una determinada manera de organización política, pero que no constituye su única base. Junto con el concepto de federalismo encontramos, en el artículo 40 constitucional, la idea de una república, representativa y de una república democrática.

En consecuencia, federalismo, república representativa y república democrática, se vinculan íntimamente de manera recíproca, formando todos estos conceptos un complejo conjunto en que se basa la totalidad del Estado mexicano.

Federalismo, república representativa y república democrática, constituyen las más importantes constantes jurídicas del orden político mexicano. El federalismo, como principio que impulsa y determina la construcción del Estado mexicano, en un determinado sentido, ha sido una premisa fundamental en la historia constitucional mexicana, de una manera muy expresa y clara a partir de 1824, y ratificado en los constituyentes de 1857 y 1917; el federalismo mexicano ha sido una constante constitucional condicionante y determinante de nuestra evolución política.

Un federalismo más sano, tendría los siguientes efectos: fortalece la división del poder político nacional, al disponer una división vertical del sistema entre la Federación y los estados, junto a la división horizontal que caracteriza al régimen democrático: poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; abre nuevas opciones de participación política con los ciudadanos, al crearse nuevos mecanismos de participación entre la federación y los estados, pues en el federalismo cooperativo opera una descentralización que hace posible acercar el poder a los ciudadanos, potenciándose la participación y responsabilidad de los ciudadanos; se acrecienta el compromiso entre las fuerzas políticas que participan dentro de los estados más autónomos y a la vez más colaboradores con la federación. Esto intensifica el consenso social sobre el sistema político mexicano en los estados y en el Distrito Federal.

El federalismo como institución constitucional, que connote una participación vigorosa de los estados con la federación, tiene mayor capacidad para asimilar conflictos sociales, políticos y económicos.

El federalismo constitucionalizado, como mecanismo de colaboración, protege con mayores garantías el valor sustancial de la libertad de los ciudadanos, las espirituales, los derechos civiles y los derechos políticos. Un federalismo así, puede combinar eficazmente la unidad y pluralidad de centros de decisión, lo que no sería posible en un sistema de poder altamente centralizado.

Concretamente, la tesis central de este trabajo de investigación, es proponer que la Constitución Política Mexicana exprese de manera clara y tajante que el federalismo mexicano ha pasado ya, de una separación expresa entre federación y estado, a un sistema de cooperación, de interdependencia y de colaboración entre la federación y los estados.

En atención a todo lo anterior, se propone que se incluya en el artículo 40 de la Constitución General de la República, lo siguiente:

PROPUESTA

Con la finalidad de que los estados y los municipios, concurren a la formación de la voluntad política nacional y de las tareas

gubernamentales de la República, se instituye el federalismo cooperativo interdependiente, como fórmula política orgánica y funcional, a fin de que las administraciones públicas de la federación, de los estados y de los municipios puedan actuar cooperativa e interdependientemente, en una serie de programas del gobierno federal. Este federalismo cooperativo e interdependiente es indispensable para la descentralización necesaria de la administración pública federal.

Este federalismo, obliga a la federación, a los estados y a los municipios a actuar bajo el principio de fidelidad federal, que se traduce en la voluntad de mantener unas amistosas relaciones federales entre ellos, y de asumir con fidelidad federal los compromisos contraídos entre ellos, con un ánimo y una actitud constructiva de colaboración en sus relaciones federales. Es decir, que la Federación, los estados y los municipios se deban entre sí y al conjunto una fidelidad federal, que los obliga a cumplir sus obligaciones constitucionales y hacer valer sus derechos.

Este principio de fidelidad federal, es fundamental en el federalismo cooperativo interdependiente, y se deriva de la esencia de la república mexicana representativa, democrática y federal. La fidelidad federal, obliga a la Federación, a los estados y a los municipios a respetar el interés de las otras instancias del conjunto, tanto en el ejercicio de sus competencias propias, como de las

competencias compartidas o de las tareas realizadas en común. Por ello, este principio trasciende el interés propio de cada orden de gobierno y tiende a buscar una relación altamente constructiva de colaboración y de ayuda con los otros órdenes de gobierno.

Este nuevo federalismo cooperativo e interdependiente, se fundamenta en la obligación de la federación, los estados y los municipios, de respetar, de fortalecer el pacto federal y de consolidar los intereses comunes del conjunto, protegiendo el orden fundamental común de todas las partes del Estado mexicano. Esto significa, que todas las actuaciones de la federación, de los estados y los municipios estén subordinadas al interés del conjunto, pues cada orden de gobierno puede desarrollar legítimamente todas aquellas actividades que protejan su interés particular, sino más bien se refiere, que al lado de este interés particular no se podrá atentar contra el interés del conjunto, porque en consecuencia se estaría atentando contra la esencia del federalismo.

Este nuevo federalismo, reconoce que el municipio libre es un ***orden de gobierno***⁷⁰ dentro del marco de competencias constitucionales que esta Constitución le otorga, y es un orden de gobierno porque el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política de los estados, y por el hecho de tener

⁷⁰ Ver nota al pie de pág. del capítulo 3

competencia constitucional para expedir ciertos reglamentos y porque el federalismo cooperativo e interdependiente, requiere del municipio libre para su cabal integración y pleno funcionamiento. Por estas razones los municipios podrán celebrar convenios con la Federación, con el estado al que pertenezcan y con otros estados, así como con municipios de su entidad o de otros estados de la república, de acuerdo a lo que establece esta Constitución y las leyes.

Igualmente, los estados podrán celebrar convenios con la federación o con otros estados de la república de acuerdo a lo que establece la Constitución y las leyes.

Este federalismo cooperativo e interdependiente, permitirá que los estados y los municipios del país, de conformidad a lo establecido en las leyes y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, puedan, conjuntamente con la federación, afectar y ejercer partidas de este presupuesto.

Es absolutamente necesario que la Constitución Política Federal garantice que el Estado mexicano, es decir la república, representativa, democrática y federal mexicana, debe estar permanentemente formada por estados libres y soberanos; y que por más que puede avanzar la descentralización política, administrativa y económica del gobierno federal, la república

mexicana no pueda llegar jamás a convertirse en un Estado unitario; en que los estados que dieron vida a la federación mexicana, no lleguen a convertirse en simples administraciones descentralizadas.

En este sentido, los estados que forman la federación mexicana deben de permanecer como centros decisorios con poder político, con facultades constitucionales y con sus competencias de naturaleza legislativa, pericial y gubernamental, administrativa y financiera. Por tal motivo, se proponen también las siguientes adiciones y reformas a la Constitución General de la República.

3.1. Modificaciones al Artículo 39 Constitucional

Al modificar el artículo 40 del texto constitucional, de conformidad con la propuesta desarrollada anteriormente, en forma obligada habrá que modificar también el artículo 39. A continuación se propone el nuevo texto para dicho artículo.

PROPUESTA

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno - la adición - a excepción del sistema federal, el cual no podrá ser substituido por un sistema unitario o de algún otro tipo distinto al sistema federal.

En virtud de que el federalismo constituye una constante histórica y jurídica de nuestro orden político, y en virtud también de que es un concepto intensivamente utilizado en la vida política mexicana, como pretensión de equilibrio del poder territorial, es por ello imprescindible constitucionalizarlo, por lo que es necesario mencionarlo en forma literal y expresa en la Constitución Federal de la República.

La república mexicana es representativa, democrática y federal. El concepto federal hace alusión a la técnica constitucional de reparto de competencias entre el orden federal y los estados. El concepto federalismo, es derivado por supuesto de nuestro sistema federal, pero es más rico, pues incluye todo el pensamiento federalista del mundo, más la ideología federalista de nuestra historia política mexicana.

Dado que la Constitución Política constituye la ordenación jurídica fundamental del Estado mexicano, y dado que nuestro federalismo es una de las determinaciones básicas de nuestra historia constitucional, el concepto federalismo debe quedar incluido en nuestra Constitución, y además debe quedar incluido porque este concepto refuerza e intensifica la idea de república democrática a que alude nuestra Constitución.

Incluir en la Constitución la palabra federalismo, dentro del contexto de un federalismo cooperativo e interdependiente, potencia la construcción democrática del Estado mexicano.

El federalismo como concepto político, como tesis ideológica, como expresión histórica y como técnica constitucional, ha sido el instrumento fundamental de la unidad nacional mexicana.

Ahora bien, el propósito de impulsar un nuevo federalismo, por las razones expuestas con anterioridad, implicaría su fortalecimiento, en virtud de que constituye el pilar básico de la reforma del Estado mexicano que se pretende, y con mucha mayor razón cuando lo que se busca, además de otros objetivos, es alcanzar una alta función de integración nacional, al lado de una revitalización de la pluralidad de los estados y de regiones de México.

El Estado occidental de nuestro tiempo, tiende a que la acción del gobierno sea uniforme, dada la complejidad social y económica; de ahí, que más de 150 países en el mundo hayan adoptado el sistema unitario, y solamente 19⁷¹ el sistema federal.

El federalismo es consciente de la interdependencia de todos los sectores y materia objeto de la acción estatal, y de la dificultad de

⁷¹ ver apartado correspondiente en el capítulo 2

precisar una división clara de funciones, competencias y responsabilidades entre la esfera federal y la esfera de los estados.

No obstante ello, el moderno federalismo alemán, fundamentalmente, y el norteamericano y suizo, en otro sentido, han realizado asombrosos avances en la atención que se da entre la exigencia y la uniformidad de acción unitaria armónica de todos los poderes, por una parte; y el valor del pluralismo, que representa la organización federal del Estado, refleja avances que se han materializado con la aplicación de fórmulas de colaboración de trabajo conjunto entre las instancias del Poder Federal, con las instancias del poder de los estados.

El moderno federalismo, llamado principalmente cooperativo, ha dejado de entenderse como la organización que separa tajantemente las diversas esferas de gobierno, sino que ahora es conocido como el único mecanismo de gobierno, en que participan la federación y los estados de una manera conjunta; es decir, que el centro de gravedad ha pasado de los poderes separados a los poderes coordinados, constituyéndose en este nuevo mecanismo un nuevo equilibrio federal, en un proceso permanente de reformulación, de acuerdo a las necesidades y a la coyuntura.

La expresión federalismo cooperativo, fue empleada por vez primera en los Estados Unidos de Norteamérica en 1937, para

calificar una nueva forma de federalismo norteamericano, contrario al federalismo clásico de la división tajante de competencias entre el orden federal y el orden de los estados.

Posteriormente, en Alemania se empleó este término de federalismo cooperativo en 1966, con motivo del Informe Troyer. Por su parte, este concepto se empleo en Suiza y en Austria en el año de 1969.

Pues bien, este capítulo tiene por objeto proponer, muy concretamente para el federalismo mexicano, la adopción de un federalismo de tipo cooperativo interdependiente, definido así por la Constitución Política.

Es necesario anotar, que asombra el hecho de que el concepto de federalismo, que tanto se emplea en el discurso político mexicano y que entra en el análisis histórico de nuestra evolución política, éste no se encuentre en nuestra Constitución Federal. Parece increíble, pero así es. La palabra federalismo, que encierra una inmensa riqueza constitucional e histórica, no aparece ni una sola vez en el contenido de nuestra Constitución.

En Alemania, las relaciones financieras federales ocupan un lugar central, no sólo en el federalismo cooperativo, sino que estas relaciones financieras constituyen un tema importante en su

derecho constitucional, y a tal grado es así, que un constitucionalista alemán afirmó que las relaciones financieras federales en Alemania constituían el gran problema del entero constitucionalismo alemán del Siglo XX. En ese país las relaciones financieras federales forman lo que ellos han llamado constitución financiera dentro de su Constitución Política, pues el tema se incluye en su Constitución Federal.

Si en Alemania las relaciones financieras federales tienen esa importancia, que es uno de los países más avanzados del mundo, en nuestro país la importancia de estas relaciones es igual o aún mayor, pues todos estamos conscientes de que los estados de la república mexicana padecen de una grave escasez de recursos en comparación con la federación, lo que viene a demostrar que la pobreza de los estados es una negación a la propia esencia del federalismo.

Es cierto que el Estado federal mexicano, consiste constitucionalmente en un reparto de competencias estatales entre dos órdenes de gobierno, pero es cierto también que de nada sirve que los estados de la federación mexicana puedan gozar de un gran número de competencias constitucionales, si por otra parte no tienen los medios económicos necesarios para realizarlos.

En este sentido, las relaciones financieras constituyen un tema central del federalismo mexicano, pues en gran medida, el sensato reparto de distribución de competencias, depende de presupuestos estatales suficientes, y es precisamente a partir de los presupuestos de los estados, como podemos saber si el federalismo que reparte las competencias es real, o si es simplemente un mero postulado constitucional, sin traducción práctica en la realidad.

Las relaciones financieras federales entre los estados y la federación, no es a final de cuentas una mera cuestión de carácter presupuestal y técnico económico, sino muy esencialmente, una cuestión muy importante de estricto derecho constitucional y político. Estas relaciones financieras, no atañen solamente a las relaciones que se dan entre la Federación y los estados, sino también de los estados entre sí, pues el principio de fidelidad federal no solamente se da verticalmente, sino también debe darse horizontalmente; es decir, entre los mismos estados, y lo que es mucho más importante aún, en la relación que se dan entre los estados y los municipios.

Todos sabemos que una gran cantidad de servicios públicos, muy importantes para la comunidad, los prestan los municipios, ¿cómo esperar que estos municipios puedan cumplir con sus atribuciones constitucionales, si los estados de los cuales dependen no acuden

a la fortaleza financiera de sus territorios y sus tesorerías municipales? Aquí se repite de nueva cuenta, que de nada sirven las atribuciones constitucionales para el municipio y el Estado mexicano en su conjunto, si no se les protege para que formen parte del protagonismo federal.

Las relaciones financieras federales del sistema federal mexicano, al menos, deben cumplir con los siguientes postulados, y deberían ser consideradas en el propio texto constitucional:

- Posibilitar el eficaz cumplimiento de las atribuciones constitucionales de la federación, de los estados y los municipios.
- Mantener el equilibrio federal a partir de una firme unidad de la federación y de una rica autonomía de los estados de la república
- Mantener el equilibrio económico de la federación, para que ésta pueda eficazmente conducir una política económica esencialmente unitaria en todo el país, a través de una estabilidad de precios, un pleno empleo y un crecimiento económico sostenido y justo.

- Permitir que la federación, a través del ejercicio de su presupuesto económico, pueda mantener en todo el país condiciones de libertad, de igualdad de mercado, un comercio interior sano y estable y propiciar condiciones económicas favorables para los mexicanos.
- Que estas relaciones financieras propicien el fortalecimiento de las diversas regiones económicas de México, combatiendo las graves desigualdades en las condiciones de vida de millones de mexicanos, e incorporando a la economía del país a las zonas deprimidas.

3.2. Nota Final.

Sería muy conveniente, que en un artículo de la Constitución Política Mexicana, se incorporaran algunas reglas fundamentales de las relaciones financieras federales, entre la federación, los estados y los municipios.

Estas relaciones financieras, deben de constituir en los actuales momentos, uno de los capítulos de derecho constitucional más importantes de nuestro país; pues las relaciones financieras federales, dentro del contexto del nuevo federalismo, no deben de quedar en meros mecanismos administrativos, sino que deben llevarse a la Constitución como normas constitucionales de aplicación inmediata, porque exceden en mucho a las meras

cuestiones de carácter financiero; pues se trata más bien del cumplimiento de las atribuciones constitucionales de los estados y municipios y de sus relaciones entre sí con la federación, para la formación de la voluntad política nacional y de la realización de las tareas gubernamentales del Estado mexicano.

4. ESTADOS Y MUNICIPIOS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

La historia de las controversias constitucionales en nuestro país también expresa que han sido exclusivamente un mecanismo de garantía del Estado Federal, porque todas ellas han tenido como objetivo o materia, conflictos entre los diversos órdenes o ámbitos del Estado, pero que no han sido un mecanismo constitucional para preservar la división de poderes, ni para lograr la autonomía de los órganos de control del Estado, pues ni un sólo asunto se ha presentado mediante este expediente, para garantizar esa parte tan importante del Estado de Derecho.

Estas circunstancias, por otra parte, reflejan en lo jurídico la forma en la que se ha ventilado la transición política en México: de la periferia al centro; de ahí, que las fallas o defectos institucionales, en la conformación del Estado de Derecho, se detectan a medida que los partidos de oposición avanzan electoralmente.

4.1. El Municipio como Sujeto en la Controversia Constitucional

Antes de la reforma constitucional de 1994, no era muy claro si el municipio podía ser parte de una controversia constitucional. El municipio, se decía, no está legitimado activamente en las controversias, pues no es un poder público. Tesis que recogía la opinión dominante en la doctrina jurídica, que concebía al municipio como un organismo descentralizado por región, y que políticamente reflejaba y refleja su estado de minoría de edad.

La reforma al 105, rompe en parte con ese esquema tradicional, pero aún falta la gran reforma constitucional al artículo 115, que fortalezca la visión como poder público del municipio, tanto en sus atribuciones políticas, como en las hacendarias y administrativas.

El avance de la oposición en las contiendas locales, el desarrollo del pluralismo, y de la convivencia de partidos políticos diversos en los distintos niveles de gobierno, poderes y órganos, hace y hará cada vez más importante la figura de la controversia constitucional.

Tiempo atrás, estos procedimientos no tenían ningún sentido, por el carácter hegemónico del sistema de partidos. Al cambiar la situación, la controversia constitucional se constituye no sólo como un arma jurídico-constitucional destinada a preservar las atribuciones competenciales de cada órgano, orden o poder, sino que es indispensable para reivindicar las enormes deficiencias como

una herramienta política del entramado institucional, y para ir desarrollando el poder jurídico y político de los órdenes locales.

La novedad de su puesta en acción, principalmente por los gobiernos panistas, ha hecho pensar a muchos que el esquema de controversia representa un peligro institucional, cuando por el contrario y a diferencia de los mecanismos políticos, es un método superior, que en las condiciones democráticas sirve para consolidar las instituciones, la gobernabilidad, y en fin, la regularidad constitucional.

No cabe duda, por tanto, que la controversia constitucional será un instrumento más o menos rutinario y común del México de los próximos años. Veremos muchos casos en donde los municipios como base del poder de la organización política y administrativa del país, participen y obtengan, si se modifica el resto del entramado institucional (independencia del poder judicial y mayor autonomía municipal) resoluciones favorables, aún cuando los órganos involucrados sean federales.

La primera controversia constitucional ⁷²entre un municipio y la federación, es la que ha sido formulada por el XIV Ayuntamiento de Tijuana contra la Cámara de Diputados, contra el Presidente de la República, y otras autoridades, por la expedición, promulgación,

⁷² Cárdenas, Jaime; El Municipio Mexicano ante las Controversias con Otros Ordenes de Gobierno; artículo publicado en la Revista AMENINAPE, op. cit. Pp.73

publicación, vigencia y aplicación del artículo 14, antepenúltimo y último párrafo, del decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, y por el Convenio de Desarrollo Social de 1995, que suscribieron el Ejecutivo federal y el Ejecutivo del estado de Baja California.

Ciertamente, y como lo indiqué, el municipio cuando ha podido ser parte de las controversias, lo ha sido respecto de autoridades y órganos estatales, y el antecedente más valioso para la controversia 6/95, no fue producto de una controversia constitucional, sino de un amparo en revisión, el número 4521/90, promovido por el síndico municipal del Ayuntamiento de Mexicali, B.C., contra la federación.

El mérito del amparo citado, estribó en que antes de la reforma constitucional de 1994, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que el municipio era un poder susceptible de ser sujeto legitimado en las controversias constitucionales, y por supuesto, también las entidades federativas.

5. PROSPECTIVA DEL FEDERALISMO MEXICANO

Una cualidad inherente a la renovación del federalismo, debe ser su profundización democrática. Su perfil renovado, debe poseer un carácter incluyente y pluralista; proyectarse y tener por soporte un

método que involucre la participación permanente de los diversos actores políticos y de la sociedad en su conjunto.

El federalismo mexicano, debe ser resultado de amplias convergencias democráticas. Por ello, desde sus definiciones más generales, convendrá enmarcar este esfuerzo en un gran acuerdo nacional; generar espacios de trabajo que involucren a todos los actores y en los que se construyan los consensos necesarios, que permitan avanzar firme y progresivamente hacia la renovación de nuestro federalismo y nuestros acuerdos fundamentales.

Otro rasgo esencial del federalismo, son los principios de solidaridad, equidad y cooperación entre las entidades federativas. Estos principios asociados a nuestra concepción federalista reconocen la necesidad de intervenir con afán compensatorio, para establecer los equilibrios necesarios entre potencialidades y necesidades de las distintas entidades.

El federalismo que se propugna, no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los estados miembros en detrimento de la nación; es fortalecer las partes y el todo; es consolidar la unidad para ser más fuertes.

El propósito del principio de equidad inherente al federalismo, es que al conferir trato desigual a desiguales, se impulsa un proyecto

de nación compartido en sus retos y en sus beneficios. Así, la idea del pacto de unidad federal, trasciende su noción original de la unidad de lo disperso, para consolidarse ahora, en la unidad armónica, cooperativa y solidaria de lo diverso.

No se debe permitir que las prácticas centralistas continúen ahogando la iniciativa local; pero tampoco que el auténtico espíritu federalista se convierta en bandera de estrecha visión localista con fines políticos, que termine por diluir el sentido de unidad o debilitar el interés general de la nación.

Para realizar el anhelo federalista de justicia social, el principio de equidad y la exigencia impostergable de mejores niveles de bienestar social, habrá que acentuar con visión federalista, la atención a los grupos, comunidades y regiones que padecen desventajas económicas y sociales y que tienen menores oportunidades. Renovación federal, significa fortalecer sin desproteger. Significa transferir y reordenar, pero no abandonar.

El gobierno federal actual se está proponiendo, como parte del impulso al federalismo, llevar a cabo diversos procesos de descentralización, cuya naturaleza trascienda la esfera administrativa, para incidir en una redistribución del poder público.

Es necesario tener siempre claro, que todo proceso de descentralización debe tener por objetivo mejorar la cobertura, eficiencia y calidad de los servicios y funciones públicas. La descentralización no es un fin en sí mismo, es un medio para lograr la corresponsabilidad entre niveles de gobierno. Por ello la oportunidad, el cuidado de los ritmos y la adecuada operación de los procesos de transferencia de recursos y atribuciones, debe tener como bases la actitud y la aptitud de las entidades federativas, para ejercerlos con las condiciones de cobertura y calidad necesarias.

La redistribución del poder público, busca también transformar la naturaleza del quehacer gubernamental. Los gobiernos deben ser instituciones abiertas y cercanas a los gobernados, integradas por servidores públicos capaces, que recojan la opinión de los gobernados, para dar sentido y sustento a las políticas públicas. Escuchar y conducir a los ciudadanos, con apego a valores de honestidad, transparencia y eficacia, es clave en el marco del federalismo; debe ser una nueva visión del gobierno y de la acción pública en su conjunto. Por ello, al esfuerzo federalista debe acompañársele con una capacitación administrativa y con un servicio civil de carrera, en todos los niveles.

El federalismo que debe impulsarse, ante el advenimiento del nuevo milenio, deberá corresponder a un valor estratégico para

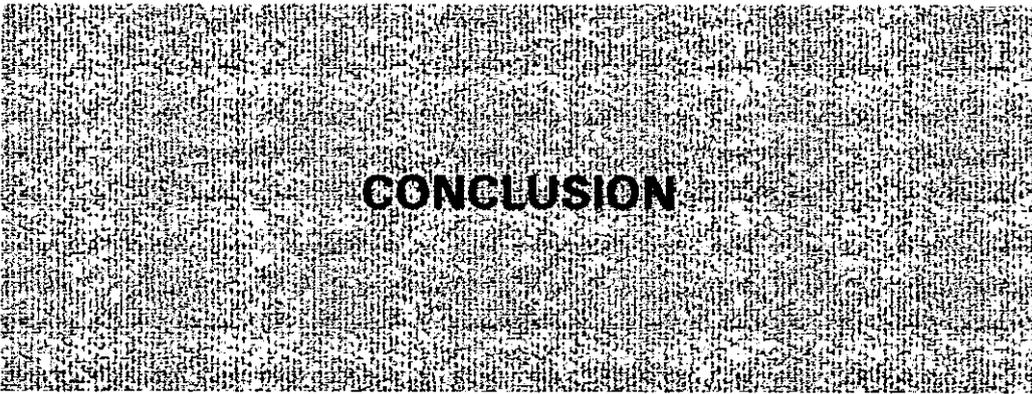
salvaguardar la unidad, la soberanía nacional y la integridad territorial, frente a los fenómenos de integración regional y las economías suma. El federalismo, debe ser un medio que dé viabilidad soberana para lograr un gobierno más cercano a sus gobernados, un gobierno que atienda los sentimientos de la sociedad, es decir, un mejor gobierno.

Se argumenta sí, que en la medida en que el propio Estado disponga de múltiples polos de decisión, se imponen diques que contrarrestarán los efectos de las presiones supranacionales, pero ello solamente es válido, a condición de que estos polos obedezcan a una efectiva cohesión nacional.

El federalismo, merece acreditarse como promotor de un mejor gobierno, por lo que sus beneficios podrían verse nulificados, e incluso obstruidos, si las expectativas sociales que se han fincado en él, no se ven colmadas; sobre todo, si sus primeros resultados, más que un avance, muestran el deterioro en la administración o una deficiente ejecución de las nuevas competencias locales.

En este sentido, la oportunidad, el cuidado de los ritmos requeridos, la adecuada operación de los procesos de transferencia de recursos y atribuciones, debe tener como contrapartida la actitud y la aptitud de las entidades federativas, para ejercerlos con las condiciones de cobertura y calidad necesarias.

En síntesis, la nueva forma de organización del Estado debe buscar un sistema de pesos y contrapesos, entre los poderes que constituyen los dos órdenes de competencia que conviven en nuestro sistema constitucional, dando paso a la reactivación del municipio y la comunidad. Su revisión debe ser integral, de largo alcance, sustentada en un proceso participativo y consensual, y fundamentada en los principios de equidad, complementariedad y cooperación para un nuevo México.



CONCLUSION

CONCLUSION

En este último apartado, a manera de conclusión del trabajo de tesis, se incluyen sugerencias y recomendaciones para la consolidación de la forma de gobierno que adoptó nuestro país. Asimismo, es importante reflexionar sobre la hipótesis de trabajo que animó el desarrollo de dicha investigación, por tanto, partiremos precisamente de ella, con el propósito de analizar si se comprobó o se rechazó dicho argumento.

Inicialmente establecimos como hipótesis de trabajo el siguiente enunciado:

El análisis y reflexión desarrollado en la presente investigación, que incluye elementos jurídicos, normativos y constitucionales, permitirá contribuir con la propuesta de modificación del artículo 40 constitucional, a la consolidación del federalismo en México, en la medida que se logre definir, establecer e instrumentar en un paquete, las reformas de algunos preceptos constitucionales que tienen como objetivo la distribución de competencias para los niveles de gobierno local.

Adicionalmente, se considera indispensable que la federación descentralice en favor de los estados y municipios las funciones instrumentales, operativas y de acción inmediata con la ciudadanía y

que se reserve las de carácter estratégico, normativas y de visión de largo alcance.

Por tanto, la línea de investigación analizada y desarrollada nos permite señalar contundentemente que dicha hipótesis es válida siempre y cuando se consideren los siguientes puntos:

1. La reforma constitucional al artículo 40 constitucional conduce a que una de las soluciones de fondo, y además señalada en forma permanente, sería la interdependencia de la administración pública de la federación con las administraciones públicas de los estados y los municipios, es decir, la acción conjunta en sus diversas combinaciones entre estas tres instituciones, y para ello formas nuevas, como la administración única, podría ser la mejor respuesta.
2. Por ello proponemos, en esta investigación, que se eleve a rango constitucional la relación de interdependencia entre estas tres instituciones: federación, estados y municipios, para ciertos programas de su administración.
3. El federalismo como concepto constitucional y como idea histórica, es un elemento fundamental de la arquitectura del Estado mexicano, que implica una determinada manera de organización política, pero que no constituye su única base.

Junto con el concepto de federalismo encontramos en el artículo 40 constitucional, la idea de una república representativa y de una república democrática.

4. El federalismo coordinado es difícil de materializar en el mundo de las realidades políticas, en virtud de que la preeminencia del gobierno federal, sobre las entidades federativas, es inevitable. Las causas son diversas: las funciones que desempeña la federación son de mayor trascendencia militar, económica, política, etc.

5. El federalismo como institución constitucional, que connote una participación vigorosa de los estados con la federación, tiene mayor capacidad para asimilar conflictos sociales, políticos y económicos.

El federalismo, también se puede ver como una condición necesaria que forma parte de la Reforma del Estado Mexicano, en el sentido que requiere instrumentarlo con el concurso de varias instancias de todos los órdenes de la vida nacional.

Por tanto, la Reforma del Estado es un concepto muy amplio, que no se circunscribe solamente a lo político electoral o la consolidación de la democracia.

6. El federalismo constitucionalizado, o mejor dicho, apegado estrictamente al Estado de Derecho, como mecanismo de colaboración, protege con mayores garantías el valor sustancial de la libertad de los ciudadanos, los derechos civiles y los derechos políticos.

7. En este sentido, el principio de fidelidad federal es fundamental en el federalismo de tipo cooperativo o interdependiente, y se deriva de la esencia de la república mexicana representativa, democrática y federal. La fidelidad federal obliga a la federación, a los estados y a los municipios a respetar el interés de las otras instancias del conjunto, tanto en el ejercicio de sus competencias propias, como de las competencias compartidas o de las tareas realizadas en común.

8. Por ello, este principio trasciende en interés propio de cada orden de gobierno y tiende a buscar una relación altamente constructiva, de colaboración y de ayuda, con los otros órdenes de gobierno.

9. También, en congruencia a esta nueva relación, proponemos que la Constitución Política otorgue a los estados, la facultad para celebrar con otros estados convenios entre sus administraciones públicas; y a los municipios, la facultad para

celebrar convenios con otros municipios de su estado, también con otros distintos a los de su estado y así mismo con otros estados.

10. Esto de ninguna manera significa, que pretendamos hacer de los estados y municipios meras dependencias administrativas, pero sí en cambio, despojar a estas instituciones de una serie de tabúes, que están impidiendo el diseño y ejecución de políticas nacionales de una alta eficacia; políticas que se tornan imposibles, cuando la Federación, los estados y municipios desean cada uno, de manera independiente, actuar dentro de sus estrictos sagrados marcos de competencia constitucional, aún y cuando ello implique, como implica, dispendio, duplicidad, ineficacia y criterios diversos y antagónicos.

11. Estas tres instituciones, no pueden perseguir valores y fines distintos, sino lo que es distinto, son ciertos campos exclusivos de acción, cuya exclusividad no debe derivarse por el formalismo de defender cada uno por su lado ciertos campos exclusivos, sino porque la realidad así lo exija; los valores y los fines son los mismos: la democracia, la remoción de los obstáculos que impiden la justicia social, el crecimiento económico, la estabilidad de precios, la seguridad pública, el

aumento en la calidad de vida, la educación, la salud, los servicios públicos eficientes.

12. Estos son los grandes fines que persigue el Estado Mexicano y la sociedad mexicana. ¿Cómo alcanzarlos más pronto y con mayor eficacia? Este es el gran reto del gobierno de tipo federal y esto nos obliga a que la federación, los estados y los municipios del país concurren interdependientemente, en la medida de sus posibilidades, al diseño y ejecución de las mejores políticas públicas para enfrentar los grandes problemas de la nación.

13. Es obvio que los poderes federales de nuestro país serán los grandes conductores de la nación, pero esto tiene que ser necesariamente así, pues es este orden de gobierno el único que cuenta con las competencias constitucionales, presupuesto, personal, capacidad técnica y experiencia para hacerlos.

14. El federalismo que propone el gobierno federal en estos momentos, parte de la idea de que la centralización es un fenómeno negativo; parte de la idea también, de que es absolutamente posible desarrollar las regiones deprimidas del territorio nacional, y elevar el nivel de vida de los grupos sociales más atrasados.

Asimismo, propone aprovechar todos los recursos físicos y humanos del país y de abatir el desempleo y la marginación; propone que no siga avanzando el gigantismo urbano y en su lugar darle vida económica y política a las regiones que se están despoblando ante los embates de la pobreza; propone darle cauce a los grupos regionales que hoy se encuentran lamentablemente desaprovechados.

Por lo anteriormente expuesto, se propone incluir en la Constitución la palabra federalismo, que dentro del contexto de un federalismo cooperativo e interdependiente potencie la construcción democrática del Estado mexicano. Es cierto que el Estado federal mexicano, consiste constitucionalmente en un reparto de competencias estatales entre dos órdenes de gobierno, pero es cierto también, que de nada sirve que los estados de la federación mexicana puedan gozar de un gran número de competencias constitucionales, si por otra parte no tienen los medios económicos necesarios para realizarlos.

En este sentido, las relaciones financieras constituyen un tema central del federalismo mexicano, pues en gran medida el sensato reparto de distribución de competencias, depende de presupuestos estatales suficientes, y es precisamente a partir de los presupuestos de los estados como podemos saber si el federalismo que reparte las competencias es real, o

si es simplemente un mero postulado constitucional, sin traducción práctica en la realidad.

15. El federalismo coordinado es difícil de materializar en el mundo de las realidades políticas, en virtud de que la preeminencia del gobierno federal sobre las entidades federativas es inevitable. Las causas son diversas: las funciones que desempeña la federación son de mayor trascendencia militar, económica, política, etc.

16. El federalismo, debe ser entendido como el resultado de amplias convergencias democráticas. Por ello, desde sus definiciones más generales, se recomienda enmarcar este esfuerzo en un gran acuerdo nacional; generar espacios de trabajo que involucren a todos los actores y en los que se construyan los consensos necesarios, que permitan avanzar firme y progresivamente hacia la consolidación del federalismo tomando en consideración acuerdos fundamentales entre los distintos órdenes de gobierno.

17. Finalmente, podemos señalar como otro rasgo esencial del federalismo los principios de solidaridad, equidad y cooperación entre las entidades federativas. Estos principios asociados a la concepción federalista, reconocen la necesidad de intervenir con afán compensatorio, para

establecer los equilibrios necesarios entre potencialidades y necesidades de las distintas entidades.

Una empresa de esta magnitud exige, en un amplio periodo de maduración, desarrollo y consolidación; sumar y comprometer voluntades; y reunir la participación corresponsable de todos para rendir sus mejores frutos. El resultado será, también para todos, un México fiel a sus valores, renovado en sus estructuras políticas y más vigoroso en sus instituciones republicanas.

Como se estableció al principio de este trabajo, la línea de investigación no ha sido agotada, por tanto, se reconoce la necesidad de abrir, a partir de lo expuesto en este último apartado de la conclusión, nuevas líneas de investigación que le den continuidad; y en consecuencia, que contribuyan a consolidar esta forma de gobierno, que mientras no se demuestre lo contrario, seguirá siendo válida para las futuras generaciones; lo que si se considera fundamental, es mantenerla actualizada en forma permanente.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Aguila, Juan Carlos. *Federalismo y Centralismo*. Buenos Aires, Liberia.

Albertini, Mario. *Le federalismo e lo stato federale*. Milán, 1963.

Barragán Barragán, José. *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*. UNAM, México, 1978.

Barrena García, Alberto María. *El federalismo en Suiza: Primera parte el federalismo Suizo y sus relaciones internas*. Madrid, 1970.

Benson Nettie, Lee. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. Colegio de México, 1955.

Berger, G. *Federalismo y federalismo europeo*. Ed. Tecnos, 1965.

Bowie, Robert y Friedrich, Carl. J. *Estudios sobre federalismo*. Susana Barrancos, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica, Argentina.

Bradsman, Michael. *Regions and regionalism in the United States*.

Burgoa, Ignacio, "La evolución de la idea federalista", en *México: 50 años de revolución*. México, FCE, 1961, Tomo III. La política.

Calvillo, Manuel (coordinador). *La Consumación de la Independencia y la Instauración de la República Federal 1820-1824*, Tomo I de la colección "La República Federal Mexicana, gestación y nacimiento", D.D.F., México, 1974.

Carmagnani, Marcelo (coordinador). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. Fondo de Cultura Económica -- El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1993.

Carpizo, Jorge. *Federalismo en Latinoamérica*. UNAM,. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973.

Coloquio: Las raíces del federalismo y la Constitución de 1824. Cámara de Diputados.

Contreras Rodríguez, Héctor. *El debate sobre federalismo y centralismo*. Cámara de Diputados, México, 1971.

Costeloe, Michael P. *La primera República federal de México 1824*. Fondo de Cultura Económica.

Cue Canovas, Agustín,. *El federalismo mexicano*. Libro-Mex. 1960

Chapoy Bonifaz, D. *El federalismo en sus aspectos educativos y financieros*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.

Denenberg, R. U. *Para entender la política de los Estados Unidos*, México. Ed. Gernika, 1992.

Díaz Carrera, César. *El federalismo global*. Unión Editores, 1984. Madrid/España.

Esteva Ruiz, Roberto. *El estado federal y su soberanía; Ensayo de derecho político*, México

Faya Viesca, Jacinto. *El federalismo mexicano: régimen del sistema federal*. INAP, México, 1988.

Federalismo y democracia: Comentarios. PRI, Comité Directivo Estatal, 1974.

Gamas Torruco, José. *El federalismo mexicano*. SEP México, 1975.

Gamiz Parral, Máximo. *Derecho Constitucional y Administrativo en las Entidades Federativas*. Ed. UNAM, 1990.

García Flores, Margarita. *Fray Servando y el Federalismo Mexicano*. INAP, 1982.

Gaxiola, Jorge R. *Algunos problemas del estado federal*. México, Ed. Cultura, 1948.

Gittell, Marly N. *State politics and the new federalism*.

González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. Ed. México, Era, 1965.

González Oropeza, Manuel. *La intervención federal En la desaparición de poderes*. UNAM.

Hugs, Charles Evans. *El federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, FCE 1957.

Hutheison, Samuel. *To inake a nation: the rediscovery of american federalism*.

Kendall, Willmore. *The federal sistem in Mexico*. Chicago Ill., 1928.

Knapp, Viktor. *Federalismo europeo*. UNAM, México, 1979.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. *El federalismo mexicano y su realidad fiscal*. Universidad Autónoma del Sudeste, 1982.

Macune, Charles W. *El Estado de México y la Federación Mexicana 1823-1835*, México, FCE, 1978.

Mcwhinneg, Edward. *Comparativ Federalism: States Rights and National Power*, Canadá, University of Toronto Press 1962.

Marín. *Federalismo y descentralización de la vida nacional*. México, 1982. (Reunión popular para la planeación).

Matas Escobedo, Rafael. *La crisis política y jurídica del federalismo*, Ed. Veracruzana, México, 1944.

Mena, Mario. *El congreso constituyente restaurado y El federalismo*. México 1956.

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

Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo, la descentralización*. Ed. porrúa, 1988.

Reforma administrativa y nuevo federalismo de participación. Monterrey, N.L., 1977.

Retchkiman, Benjamín. *El federalismo y la coordinación fiscal*. UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas.

Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano. Los orígenes*. México, UNAM, 1957, Tomo 1.

Schwartz. *El federalismo norteamericano, 1984*.

Smith, James Frank. *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*. UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1990.

Sayeg Helú, Jorge. *El nacimiento de la República federal mexicana*. SEP, 1974.

Sayeg Helú, Jorge. *Federalismo y municipalismo mexicano*. Cámara de Diputados, México, 1984.

Scott, Robert Edwin. *Some aspects of mexican federalism 1917-1948*. Madison, University of Wisconsin, 1949.

The United States government Manual, 1994-1995.

Valenci Carmona, Salvador. *Manual de derecho constitucional general y comparado*. Universidad de Veracruz, 1991.

Vates Wallacel E. *Federalismo fiscal*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

Varios autores. *Derecho federal mexicano*. Porrúa, 1983, 2 tomos.

Wilson, James. *El gobierno de los Estados Unidos*. Ed. Limusa, 1992.

Aubert, Jean Francois. "Essar sur le Fédéralisme", en *Revue du Droit Public et de la science politique en France et á l'Etranger*, No. 5 mai-jun, 1963, Paris, France.

Benson Nette, Lee."La aportación de España al federalismo mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo VIII No. 29, enero-marzo de 1958, México, D.F.

Blough, Roy. "Aspectos fiscales del federalismo", en *Política del federalismo*, Buenos Aires, Ed. Bibliográfica, Argentina, 1957.

Brennan, Jr., J. William. "Some aspects of federalism", en *New York University Law Review*, Vol. 39, No. 6 December 1964, New York, N. Y. USA.

Cabrero Cosío, Román. "Conflictos de leyes en el estado federal mexicano: análisis general del artículo 121 constitucional", en *Análisis de jurisprudencia*, Año XII, Núms.3-4 y 5-6, noviembre-diciembre de 1944, México, D.F.

Carpizo, Jorge. "Sistema Federal Mexicano", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. No. 3 julio-sept., 198 1.

Carrillo Flores, Antonio. "Las facultades constitucionales del estado federal mexicano en materia económica", en *Foro de México*. No. 3, Junio de 1958, México, D. F.

Cásares, M.D. "Mexican federal administrativa law", en *Miami law quaterly*, Vol VI, No.3, abril, 1952, Miami, Florida, U.S.A.

Chanes Nieto, José. "Estado federal, descentralización, desconcentración y reubicación", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. No. 20-21, octubre 1985-marzo 1986.

Dana Montaña, Salvador M. "Sobre el federalismo", en *Revista de la Facultad de Derecho, Año 11, No. 5*, mayo-agosto de 1962, Maracaibo, Venezuela.

Dávila Raúl y Martínez Loeza, Rita. "Federalismo y Coordinación Fiscal 1994-2000. Nuevas reglas ante la emergencia económica", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. No. 48, 49 y 50, mayo 1995.

Filippo, Luis Di. "Federalismo y libertad", en *Revista de ciencias jurídicas y sociales* 31 época, año XIV, No. 70-71, 1952, Santa Fe, Argentina.

Fiorini, Bartolomé A. "Federalismo y descentralización administrativa", en *Lecciones y ensayos, Suplemento No. 1*, 1957, Buenos Aires, Argentina.

Gamas Torruco, José. "Federalismo y Municipalismo", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. No. 8-9, oct. 1982 a marzo de 1983.

Gamas Torruco, José. "El federalismo mexicano", en *Pensamiento político*, Vol. V, No. 18, México, D.F.

González Bustamante, Juan José. "La justicia federal, su creación y funcionamiento. De la centralización a la descentralización", en *El Foro*. 511 época, No. 10, abril-junio de 1958, México, D.F.

Guaresti, Juan José. "El federalismo perdido", en *Jurisprudencia Argentina*, 3 de junio de 1965, Buenos Aires, Argentina.

Gutiérrez Salazar, Sergio. "El federalismo mexicano y la coordinación intergubernamental", en *Revista de Administración Pública* No. 54, abril-junio, 1983.

Hays, Pan; R. "El federalismo y las relaciones laborales: un estudio de responsabilidad legislativa", en *Práctica del federalismo*, Buenos Aires, Ed. Bibliográfica, Argentina, 1959.

Henández, Octavio A. "El federalismo en México, su autenticidad, realidad y permanencia", en *La República Federal Mexicana, gestación y nacimiento*, Tomo I

Herrera y Lasso, Manuel. "Centralismo y federalismo (1814-1843)", en *Derechos del pueblo mexicano; México a través de sus constituciones. México*, Cámara de Diputados, 1967.

Linares Quintana, Segundo V. "Federalismo y libertad", en *Lecciones y ensayos*, Suplemento No. 1, 1957, Buenos Aires, Argentina.

Macmahon, Arthur W. "Los problemas del federalismo: una reseña", en *Práctica del federalismo*. Buenos Aires, Ed. Bibliográfica, Argentina 1959.

Martín P.A. "Federalism in México", en *The constitution reconsidered, 1938*.

Martínez Báez, Antonio. "El federalismo mexicano y la desaparición de los poderes de los estados", en *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, México, Porrúa, 1961.

Martínez Báez, Antonio. "La crisis política y jurídica del federalismo", en *Revista Jurídica y Veracruzana*, Vol. XXII No. 3, mayo-junio de 1968, Jalapa, Ver.

Martínez Paz, Enrique. "La reforma constitucional y el régimen federalista", en *Revista jurídica de Córdoba*, año III, No. 11, julio-septiembre de 1949, Córdoba, Argentina.

Matta Filho, Candido. "As Transformacoes do Federalismo", en *Revista da Faculdade de Direito*, Vol XLVI, 1951, Sao Paulo, Brasil.

Mecham J. Lloyd. "Federal Intervention in México", en *Hispanic American in Essays* Chapel Hill N. C. University of North Carolina Press, 1942.

Mecham J. Lloyd. "The Origins of federalism in México", en *The constitution reconsidered. 1958.*

Mier Servando, Teresa de. "Profesía del doctor Mier sobre la Federación mexicana", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XII No. 48, octubre-diciembre de 1962, México, D.F.

"Modernización del federalismo" (Editorial), en *Federalismo y desarrollo* No. 6. Marzo-abril de 1991.

Moya Palencia, Mario. "Federalismo y descentralización administrativa", en *Revista de administración Pública*, No. 27, 1975.

Neumann, Franz L. "Federalismo y libertad: Una crítica", en *Práctica y federalismo*, Buenos Aires, Ed. Bibliográfica, Argentina, 1959.

Palacio J., Ramón "La defensa jurídica del federalismo", en *Revista de Derecho*, No. 5 febrero-abril de 1960, Morelia, Michoacán, México.

Pastrana Jaimes, D. "Federalización de Injusticia", en *Nuevas generaciones de abogados*, Año 4, No. 39, julio de 1950, México, D.F.

Pinto, Antonio, J. "O principio federativo", en *Revista da faculdade de Direito, novafase*, Año V, octubre de 1953, Bello Horizonte, Brasil.

Prieto E. "Two federal republics: México and the *UnitedStates*", en *American Bar Association Journal*. Vol. 41, october 1955, Chicago Ili, USA.

Robles Vela, Efraín. "La dinámica centralizadora de la primera etapa del federalismo", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 16-17, octubre 1984-marzo 1985. -

Rodríguez Vázquez, Miguel Angel. "El federalismo y las entidades federativas", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 33, enero- abril. 1989.

Riva Palacio, Antonio. "El federalismo y la reforma municipal", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 24-25 octubre 1986-marzo, 1987.

Ruiz Masseiu, José Francisco. "Federalismo mexicano y descentralización: Reflexiones sobre su evolución reciente", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 20-21, octubre 1985 - marzo 1986.

Torlton, Charles. "Symmetry and Asynmetry as Elements of Federalism: A theoretical, speculation", en *The journal of politics*, Vol. 27, No. 4, November, 1965, Jacksonville, Florida.

Sánchez Mejorada, Carlos. "The evolution of federal institutions in Mexico", en *Journal of the bar association of the district of Columbia*, Vol, II, 1944, Washington, D.C. USA.

Spain A.O. "Mexican federalism. Revisted", *Western political quarterly*, Vol 9, septiembre 1956, salt lake city, utab, U.S.A.

Sánchez, Prisciliano. "El Pacto Federal del Anáhuac", en *Revista de la facultad de Derecho de México*, Tomo XIV, No. 56, oct-dic. de 1964, México, D.F.

Serna Elizondo, Enrique. "Coordinación y colaboración entre la Federación y los estados", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 10-11*, abril-septiembre, 1983.

Serna Elizondo, Enrique. "El federalismo renovador", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 3, julio-sept., 1983.

Zedillo Ponce de León, Ernesto. "El marco del nuevo federalismo", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 48, 49 y 50, mayo 1995.

Zorraquin Begu, Ricardo. "Formación constitucional del federalismo", en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, 3L' época, año 111, No. 33, mayo-junio de 1953, Buenos Aires, Argentina.

Zorraquin Begu, Ricardo. "Soluciones para el problema del federalismo", en *Boletín de la Biblioteca del Congreso*, Núms. 74-75 enero-abril, 1957, Buenos Aires, Argentina.

Zorrilla Martínez, Pedro G. "Federalismo y Reforma del Estado", en *Federalismo y desarrollo*, (BANOBRAS), No. 37, enero-febrero 1993.

Zorrilla Martínez, Pedro G. "Federalismo y Desarrollo Integral", en *Federalismo y desarrollo*, No. 37 enero-febrero, 1993.

Zorrilla Martínez, Pedro G. "Dimensión Constitucional del federalismo", en *Federalismo y desarrollo*, No. 40, agosto-septiembre-octubre, 1993.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, edición INAP números:

48-49-50 Reflexiones sobre Federalismo Fiscal

51 Federalismo y Descentralización

52 Foro Nacional sobre Federalismo

53 Los Gobiernos Locales en la Perspectiva Internacional

54-55 Temas Actuales sobre Organización y Funcionamiento de Regímenes Federales

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 48, 49 y 50, "Reflexiones sobre Federalismo Fiscal".

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 51, "Federalismo y Descentralización".

Diario Oficial de la Federación

Diario de Debates del H. Congreso de la Unión

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000

Programa de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE)

Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)

Constitución General de la República 1857

Constitución General de la República 1917

ANEXOS

ANEXO No.1

Estructura del Estado Federal

Ordenes de Gobierno	Estructura Organizacional	Sistema Jurídico
Federal	Sector Central Sector Paraestatal	<u>Competencia Constitucional Federal</u> Leyes Federales Leyes reglamentarias, Decretos, circulares administrativas, acuerdos.
Estatal	Sector Central Sector Paraestatal	<u>Competencia Constitucional Local</u> Leyes Estatales Leyes reglamentarias, Decretos, circulares administrativas, acuerdos.
Municipal	H. Ayuntamiento Servicios Descentralizados Organismos de participación y coordinación ciudadana	Leyes Orgánicas Municipales Bandos de Policía y Buen Gobierno Reglamentos de su competencia

Anexo No.2

Estructura del Estado Federal

Ambitos
Competenciales

SEMS

Federal

Local

Municipal

Ambitos
Juridiccionales

Territorio
Nacional

Territorio
Federal

Territorio de
las Entidades
Federativas

Base de la
división
política y
territorial

Division de
Poderes

Poderes
de la
Unión

Ejecutivo Federal

Legislativo

Judicial

Senadores
Diputados

Poderes
Locales

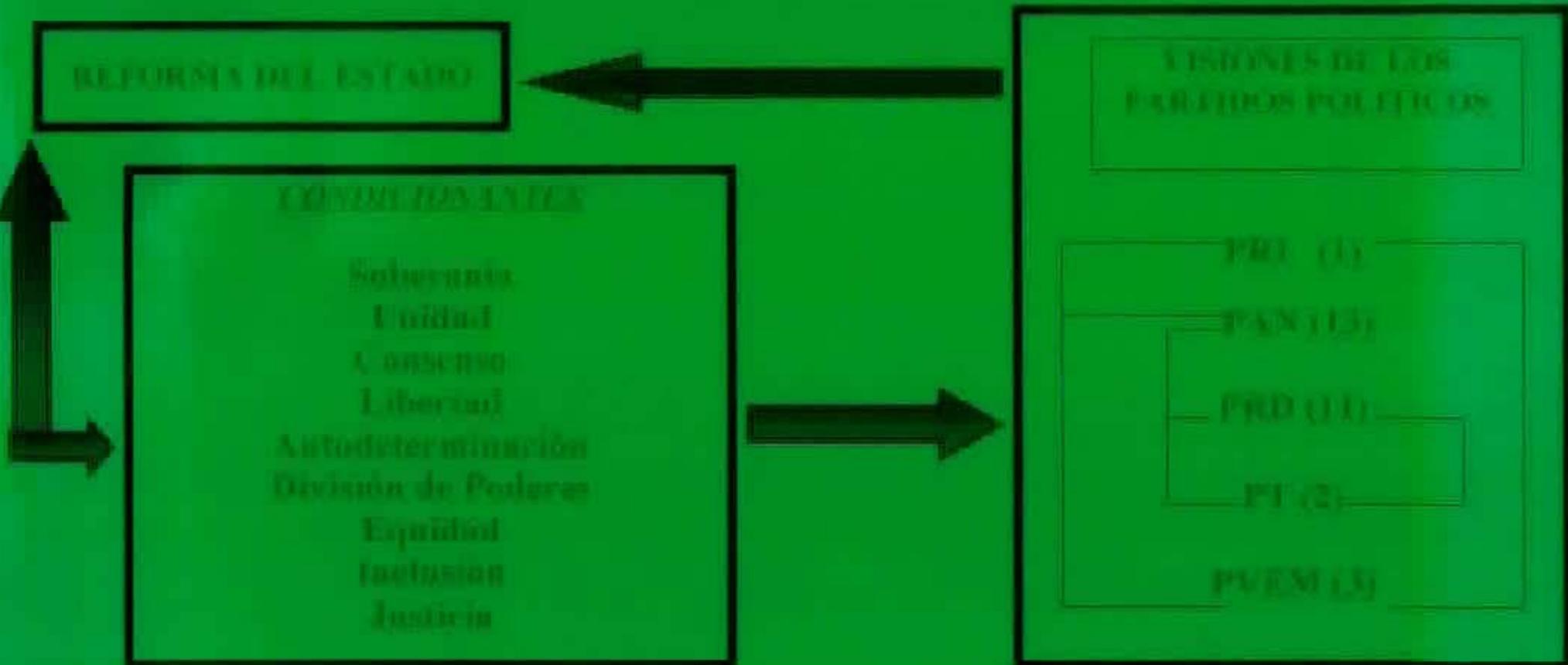
Ejecutivo Estatal

Congreso Local

Poder Judicial

ANEXO No. 3

CONDICIONANTES PARA LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO



Anexo No. 4

PROPUESTA DE LOS PARTIDOS POLITICOS PARA LA MODIFICACION DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

	TITULOS	PARTIDOS POLITICOS				
		PAN	PRD	PT	PSD	POD
1-29	DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES	30-31	3,4,6,18,21,25,26,27		3,4,18,25,26,27	31
30-32	DE LOS MEXICANOS	31				
33	DE LOS EXTRANJEROS					
34-38	DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS	35	35			
39-41	DE LA SOBERANIA NACIONAL Y LA FORMA DE GOBIERNO		40,41		41	
42-48	DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACION Y DEL TERRITORIO NACIONAL					
49	DE LA DIVISION DE PODERES	55,71,72,73,74	65,66,71,72,73,74,76	74,76,79	69,74,75	
50-79	DEL PODER LEGISLATIVO					
80-93	DEL PODER EJECUTIVO	81,89	89,93	89		
94-107	DEL PODER JUDICIAL		102,104,105			
108-114	DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS					
115-122	DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION Y DEL D.F.	115,116	115	112,115	115,116	
123	DEL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL					
124-134	PREVISIONES GENERALES	124				
135	DE REFORMAS A LA CONSTITUCION	135	135			
136	DE LA INVIOLENTIDAD DE LA CONSTITUCION					

1992

1992

1992

1992

1992



Anexo No. 8

CONFEDERACIONES POSMODERNAS

Nombre	Num. De unidades constitutivas	Superficie (en millas cuadradas)	Población (en miles)
Comunidad del Caribe	13	10 175	5 210
Comunidad Europea	12	86 542	316 850
Emiratos Arabes Unidos	7	30 300	1 175
Senegambia	2	80 111	6 399

Anexo No. 9

ESTADOS ASOCIADOS Y FEDERACIONES

	País Asociado	Superficie en miles cuadrados	Población (en miles) ¹
1 Antigua Repùblica Dominicana (Repùblica Dominicana Asociada)	Dominicana	483	2,011,200
2 Antigua Repùblica (Repùblica Asociada)	USA	1,000	1,400,000
3 Aruba (Federación)	Países Bajos	18,400	100,000
4 Caimán (Federación)	Reino Unido	163,000	50,000
5 República Federativa de México (Repùblica Asociada)	México	980,000	44,000,000
6 Comarcas (Federación)	USA	247,000	2,000,000
7 Guaymas (Federación)	Estados Unidos	10	40
8 Isla de Man (Federación)	Reino Unido	357	800,000
9 Isla de Jersey (Federación)	Reino Unido	380	300,000
10 Isla de Guernsey (Federación)	Reino Unido	440	200,000
11 Isla de Guadalupe (Federación)	Francia	19,000	400,000
12 Isla de San Martín (Federación)	Francia	90	100,000
13 Isla de Mayot (Federación)	Francia	370	200,000
14 Isla de Sint Maarten (Federación)	Países Bajos	160	300,000
15 Isla de San Pedro y San Pablo (Federación)	Francia	100	40,000
16 Isla de San Juan (Federación)	Francia	100	40,000
17 Isla de San Bartolomé (Federación)	Francia	100	40,000
18 Isla de San Andrés (Federación)	Francia	100	40,000
19 Isla de San Cristóbal (Federación)	Francia	100	40,000
20 Isla de San Vicente (Federación)	Francia	100	40,000
21 Isla de San Juan (Federación)	Francia	100	40,000
22 Isla de San Martín (Federación)	Francia	100	40,000
23 Isla de San Pedro y San Pablo (Federación)	Francia	100	40,000

¹ Estimaciones de 1979 y 1980.

² Estimaciones de 1978.

³ Estimaciones de 1978.

Anexo No. 10

ESTADOS CONSOCIATIVOS CONTEMPORÁNEOS

Nombre:	Superficie (en millas cuadradas)	Población (en miles)
1 Austria (F)	32 376	7 507
2 Bélgica (U) 1	11 783	9 859
3 Holanda (U)	13 104	14 144
4 Israel 2	7 848	3 871
5 Líbano 3	4 000	2 960
6 Sudáfrica 4	437 872	26 129
7 Suiza (F) (Confederación Helvética)	15 943	6 329

Anexo No. 11

UNIONES

DESCRIPCIÓN	MAY 2014	AGOSTO 2014
1. Unión de Alcantara	100.000	100.000
2. Unión de Alcantara - 100.000	100.000	100.000
3. Unión de Alcantara - 100.000	100.000	100.000
4. Unión de Alcantara - 100.000	100.000	100.000

Anexo No. 12

SISTEMAS POLITICOS QUE UTILIZAN PRINCIPIOS FEDERALES

Sistema Político (de acuerdo con el artículo 12)	Superficie	
	(en miles cuadrados)	Población (en miles)
1 España	502 000	37 400
2 Perú (1)	125 000	10 000
3 Uruguay (4)	140 000	107 000
4 República de Cuba (1)	111 000	900
5 República Italiana (2)	110 000	54 000
6 República Federal de Alemania (2 + 3 + 4)	2 700 000	600 000
7 Suiza (3)	400 000	10 000
8 Japón (2)	380 000	26 000



Agulla del Código Mendocino



Agulla del Primer Imperio



Agulla de la República



Agulla del Centenario